

**Arenilla, M. (Dir.) (2002): *La gestión del cambio cultural en la Administración Pública*. Logroño: Gobierno de La Rioja, p. 88.**

# **La gestión del cambio cultural en la Administración Pública**

**Congresos y Jornadas**

## ÍNDICE

Presentación .....	9
La gestión del cambio cultural en la administración pública .....	11
- Apertura del Seminario a cargo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja D. Pedro Sanz Alonso .....	11
- Presentación del Profesor Ridley .....	11
- Cambiando la cultura en la administración pública: las reformas para estimular una administración competitiva .....	12
- Presentación del Profesor Siedentopf .....	21
- Los altos funcionarios/directivos y la modernización de la administración pública alemana .....	21
- Presentación del Profesor Bodiguel .....	26
- ¿Por qué es tan difícil cambiar la mentalidad de los funcionarios? ..	27
- Presentación del Profesor Baena del Alcázar .....	40
- Introducción al debate por Mariano Baena del Alcázar .....	41
- Debate. Público 1 .....	45
- Contestaciones .....	46
- Debate. Público 2 .....	48
- Contestación .....	50
- Debate. Público 3 .....	50
- Debate. Público 4 .....	51
- Contestaciones .....	52
- Debate. Público 5 .....	55
- Contestaciones .....	55
- Presentaciones .....	59

## PRESENTACIÓN

En abril de 2001 se celebró en Logroño el Seminario *La gestión del cambio cultural en la Administración pública*, organizado por el Gobierno de La Rioja cuya dirección académica corrió a cargo del profesor Mariano Baena del Alcázar. En él participaron una serie de profesores europeos de Alemania, Francia, Reino Unido y España que tienen en común aplicar el enfoque propio de la Ciencia Política y de la Administración. El objeto del Seminario no era tanto exponer la situación de la Administración pública en los países de origen de los profesores - algo que ya se hizo también en La Rioja en 1998 - sino, esencialmente, debatir conjuntamente sobre la innovación y el cambio en la Administración pública y sobre el papel que ésta tiene en el cambio social.

Todos los profesores son personalidades destacadas en lo que se ha venido llamando modernización o reforma administrativa en las últimas décadas en Europa. Todos son conscientes de que los procesos de transformación de los servicios públicos presentan claros y oscuros y que la cuestión transcendental del cambio en lo público gira en torno al cambio cultural. Este aspecto puede parecer evidente para una serie de estudiosos o de profesionales del binomio Gobierno-Administración, sin embargo, ni las prácticas ni los discursos oficiales o mayoritarios van en esta dirección.

Los esfuerzos de la acción modernizadora se dirige casi exclusivamente al campo de la gestión y no al de sus presupuestos teóricos y culturales. Se es consciente de la necesidad de reformar, pero no se está dispuesto - o simplemente no se ve -, a recapitular sobre el marco conceptual en el que se produce la gestión. Empezando por las instituciones del sistema político. La vieja separación entre el Gobierno y la Administración, entre la política y la gestión hace tiempo que no se sostiene y ya se admite que en realidad se trata de un *continuum* que va desde la decisión hasta la ejecución. En ambas, se acepta, que intervienen actores políticos y burocráticos. Sin embargo, se pretende establecer cambios duraderos en la Administración para adaptarse a las necesidades del ciudadano, pero sin cambiar el sistema político ni sus instituciones, como el sistema electoral, el sistema de partidos o el propio concepto de consulta al ciudadano.

Esa necesidad de adaptarse al ciudadano no es voluntaria o fruto de una reflexión generosa. En realidad el diagnóstico de la Ciencia Política apunta a una grave y creciente falta de legitimidad de las instituciones políticas que se trata de atajar con el recurso obvio a la fuente de legitimidad, el propio ciudadano. Se viene haciendo así desde hace más de cincuenta años. En la actualidad se ha pasado de la solución neocorporativa o agrupada de ciudadanos cualificados que reclama, a veces exige, su participación con el fin de salvar las instituciones democráticas. Ahora el recurso a mirar al receptor de la acción política se ha individualizado, una vez comprobado que la finalidad de las instituciones no es producir servicios, sino satisfacer al ciudadano. Una satisfacción que hace unas décadas podría parecer frívola frente a palabras como interés general, democracia o la propia participación. Lo que ha sucedido es que los remedios utilizados no han logrado que la brecha existente entre el ciudadano y sus instituciones pare de agrandarse.

Si bien poco a poco se comienza a estar de acuerdo en el diagnóstico y en un enfoque muy general de carácter común para las soluciones, reforzar la óptica del ciudadano, todavía existen profundas discrepancias en cómo atajar los males del sistema. La solución

ideológica se aferra al nominalismo de las instituciones en la creencia de que invocando su nombre y reforzando sus caracteres definitorios se logrará atajar el mal de fondo. Así, surge la corriente de hacer más democrática la democracia en la que se establece una sorprendente conexión entre democracia, Administración pública y modernización. Esta identificación genera que sólo puede haber modernización en una Administración más democrática, cuando en realidad parece que se confunden los ámbitos, sociedad y Administración, donde deben producirse la verdadera y reforzada democracia.

Parece como si no hubiera servido de nada el profundo neocorporativismo – solución participativa anterior que debería haber conducido al logro del fortalecimiento general de la democracia- al que se ha visto sometida la Administración en las últimas décadas y que ha conducido a una cada vez más clara separación entre los fines públicos y su presupuestación y las necesidades sentidas por los ciudadanos. El resultado de ese neocorporativismo no es el fortalecimiento de la democracia, sino el de algunos pocos grupos institucionalizados, cuyo poder es directamente proporcional a la cercanía que ocupan del centro decisional. Este sería el caso de los sindicatos en la Administración pública, asunto que se trató en las jornadas.

Lo que sigue a continuación es un debate condensado de las principales cuestiones científicas que hoy preocupan a la Ciencia Política y de la Administración en Europa, con la particularidad de que el alto nivel teórico que se ofrece está contrastado por el curriculum de los académicos, en profunda interrelación profesional con la Administración de sus respectivos países, y por el público asistente. En este caso no sólo eran espectadores, sino también participantes y, sobre todo, destinatarios y testigos validadores del enfoque que estaban planteando los profesores, algo que se puede ver en las intervenciones que se han recogido en las páginas siguientes.

La metodología expositiva seguida ha tratado de ser lo más respetuosa posible con la literalidad de lo expuesto durante el Seminario, pero a la vez se ha adaptado el lenguaje oral, de tono más coloquial, al escrito necesariamente más formal. En cualquier caso, se ha optado porque se reconozca en las páginas siguientes el origen del texto y del contexto.

Manuel Arenilla Sáez. Logroño, noviembre de 2001

## **La gestión del cambio cultural en la Administración pública**

### **INAUGURACIÓN A CARGO DEL EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE LA RIOJA D. PEDRO SANZ ALONSO**

Este Seminario es el segundo de estas características que se celebra en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Tiene un objetivo muy claro, y es formar a sus empleados de cara a prestar un mejor servicio a las riojanas y a los riojanos en unos tiempos en los cuales hay un proceso de cambio importante, en los que las nuevas tecnologías introducen nuevas formas, nuevos métodos. Requiere también por parte de las Administraciones públicas formar a sus empleados en aras a contribuir a que ese servicio que se presta a los ciudadanos sea un servicio mucho más eficaz, sea más competitivo, sin duda sea más moderno. No tiene ningún sentido tampoco que haya una voluntad por parte de la Administración de querer mejorar su prestación si no cuenta en este caso con sus empleados públicos. Y precisamente desde el Gobierno de La Rioja, desde la Consejería de Desarrollo Autonómico se quiere precisamente estar en la vanguardia, en la primera línea de lo que son los nuevos tiempos, de lo que son las nuevas tecnologías, de lo que es la formación como valor importante a la hora de contribuir a esa adaptación y a esa mejora de los servicios que prestamos a los ciudadanos.

Queremos que La Rioja sea un lugar de referencia, un lugar de encuentro, de enriquecimiento, de puesta en común de distintas experiencias de otros lugares, y que esto contribuya a la mejora de la Administración pública de nuestra Comunidad, lo que redundará en la mejora del servicio prestado a las riojanas y riojanos. Queremos una Administración moderna, competitiva, eficaz, y esa es nuestra apuesta desde el Gobierno de La Rioja porque queremos invertir en nuestros empleados públicos, que eso significa también hacer comunidad. Y esa es la voluntad y ese es nuestro deseo y el deseo del Presidente de que estas jornadas sirvan también de enriquecimiento mutuo y que aquellos que comparten estos días con nosotros estén a gusto en esta tierra que les acoge con mucho afecto, con mucho cariño, y que sea lugar de referencia para visitarla en otra ocasión. Por tanto, éxitos a éste Seminario y mi agradecimiento y mi reconocimiento a los empleados públicos por participar en estas jornadas de formación. Muchas gracias.

### **BAENA. Presentación**

No me corresponde a mí ahora hacer una intervención. En este momento voy a hablar muy brevemente para decirles que nos honran con su presencia profesores españoles y extranjeros, agradezco la presencia de todos ellos como director más o menos formal o informal de este seminario, pero quiero hacer alusión especial a los tres profesores extranjeros que nos acompañan, que van a darnos una visión del tema en sus países, respectivamente en el Reino Unido, en Alemania y en Francia. Naturalmente presentaré a los intervinientes según vayan tomando el uso de la palabra.

En primer lugar va a impartir su intervención o conferencia el profesor Frederick Ridley. El profesor Frederik Ridley es el profesor decano de Administración pública del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Eso lo sitúa en una posición muy peculiar por su larga experiencia docente e investigadora en la Administración, por el hecho de que en el Reino Unido no se contemplan los temas de ciencia administrativa como en el

continente europeo pero tampoco la situación es totalmente idéntica a la de los Estados Unidos. El profesor Ridley es director de la revista *Parliamentary Affairs*, en Inglaterra es una persona bien conocida por su sensibilidad por los contactos internacionales, hasta el punto de que durante muchos años ha sido el profesor extranjero invitado al Consejo de Dirección de la Escuela Superior de Estudios Administrativos de Alemania. El profesor Ridley, cuyo buen humor y cuya claridad de ideas son bien conocidos entre los colegas y en los medios internacionales, tiene la palabra para desarrollar su tema, el tema que mas o menos me sugirió para este seminario porque la idea es suya, sobre el cambio cultural en la Administración pública.

### **Conferencia del profesor Ridley**

En toda Europa, la Administración pública se enfrenta a una serie de desafíos y nosotros usamos eslóganes, palabras simples, para describir estos desafíos. Hablamos de europeización, *managerialisation*, democratización y *consumerisation*. Los cuatro están unidos entre sí. Una Administración democrática implica reformar las leyes, conseguir una mejor protección para los ciudadanos, pero también implica un servicio provechoso y amable para cada uno de los ciudadanos. Esto es otra forma de decir *consumerisation*. Porque las personas de todos los países esperan tener una buena bienvenida en las oficinas públicas. Una bienvenida que se equipare con el tipo de trato que reciben de las empresas privadas orientadas al consumo. Y esto es un cambio sociológico que se está dando en todos los lugares. Considero que "orientación consumista" es un buen término. *Managerialisation* significa algo más que eficacia, aunque la eficacia es muy importante. Junto con *consumerisation* y con democratización, todas estas cosas vienen a ser lo que la OCDE ahora llama "buena gobernabilidad" que es ligeramente diferente de "buen Gobierno". "Buena gobernabilidad" quiere decir hacer que el Gobierno sea mejor para las personas. Y el último de los eslóganes mencionados, europeización, también significa algo más que adaptarse a los muchos directivos de Bruselas que tenemos, significa comprender y saber que está ocurriendo en los países europeos vecinos. Estamos todos unidos y leemos tanto sobre nuestros países compañeros como sobre el nuestro propio.

Voy a mostrar la perspectiva británica de la modernización administrativa. Pero yo no estoy aquí para venderles el modelo británico, puesto que yo no soy un vendedor como lo son muchos de los oradores de hoy en día. Realmente quiero contarles cual es la tendencia amplia en Gran Bretaña, la cual es en muchos sentidos similar a las tendencias en otros lugares, aunque quizás no en todo su conjunto. Quiero añadir aquí, como adelanto, una frase que quizás refleja mi propia visión. Encuestas recientes sobre la opinión pública en Gran Bretaña han mostrado que hay una creciente hostilidad hacia la privatización de los servicios públicos; a la *marketización* de los servicios públicos. Incluso votantes conservadores al contestar a la encuesta de opinión, dijeron mayoritariamente que no les interesaba la privatización de los servicios públicos.

No voy a hablar de privatización si ésta significa convertir a los servicios en un mercado en el que los clientes tienen que comprarlos. De lo que voy a hablar es de formas de hacer más competitivos los servicios que aún son pagados por el Estado; que no dependen de que las personas paguen por ellos en el mercado. Así que por favor, no me tomen

por un británico conservador. He votado en las elecciones británicas durante cincuenta años- creo que ustedes deben saber sobre las personas que les están hablando- yo he votado por el Partido Laborista en los cincuenta años de mi vida de votante.

El primer punto al que me referiré es que en Gran Bretaña han ocurrido tantas reformas administrativas como en cualquier otro país. Pero en Gran Bretaña no son vistas como técnicas específicas que han de ser aprendidas y aplicadas para aumentar la eficacia de esta o aquella organización. Todas las reformas se agrupan juntas como un paquete, un paquete interrelacionado cuyo principal propósito no es solamente la eficacia sino el cambio de todo el sistema; cambiar la cultura, la actitud y el comportamiento de los funcionarios. Este es el propósito subyacente en cada una de nuestras reformas.

Otro punto al que me quiero referir, y es otra vez uno hecho por la OCDE con regularidad, es que la reforma no es un destino particular, sino que la reforma es un viaje permanente. Éste es un eslogan de la OCDE. Es un proceso continuo. Y lo que tiene mucha importancia es que los funcionarios a todos los niveles tienen una misión fundamental. No solamente implementar las reformas según son introducidas, sino ser ellos mismos los conductores del proceso de la propia reforma. Esto es obviamente cierto para aquellos funcionarios antiguos que aconsejan al Gobierno y lideran sus servicios, pero es igualmente verdadero para los encargados de un nivel medio y es igualmente verdadero para el personal que trata con el público en las oficinas del Gobierno. Todos ellos tienen que tomar parte en el desarrollo de nuevas formas de organizar sus oficinas y de organizar las relaciones con los ciudadanos para así atender mejor al público. Esta es una responsabilidad que va unida.

Pretendo darle gran importancia a este hecho en el modelo británico aunque hay muchos proyectos para simplificar la legislación, muchos procedimientos para simplificar las reglas y los procedimientos; el principal propósito de todo esto es hacer que la Administración sea más dinámica. Si prefieren usar términos del sector privado, la llamada que ahora hace el Gobierno británico, no es para la adquisición de habilidades directivas; asumimos que todos los funcionarios tienen hoy habilidades directivas, sino que la llamada del Gobierno británico es para que el funcionariado muestre sus habilidades empresariales. Y con esto no pretendo decir "como hacer dinero", sino que significa la habilidad de la innovación, iniciativa, nuevas ideas, dinamismo. No simplemente una gerencia eficiente, sino creación de nuevos servicios. Y esto es de lo que tanto hablamos, del cambio cultural.

El cambio cultural puede ser obtenido de un modo diferente de formas. Una de las formas en que podemos hacerlo es dando importancia a ciertas características a la hora de seleccionar el funcionariado. En Gran Bretaña llevamos mucho tiempo usando la valoración de la personalidad en la selección de los candidatos. Requerimos un mínimo de educación escolar y universitaria, pero las notas no tienen demasiada importancia en la selección; buscamos cualidades en el carácter. Estas cualidades cambian constantemente. Las demandas ahora, en las entrevistas de los candidatos para los servicios públicos a todos los niveles, las preguntas ahora son: ¿puede mostrar iniciativa, energía, capacidad para la resolución de conflictos? ¿Puede usted mantener buenas relaciones con sus colegas de trabajo y superiores, puede usted mostrar liderazgo en su oficina?, ¿goza usted de sentido común?, ¿es usted operativo a la hora de resolver problemas?, ¿es usted sensible con el público y con los cambios políticos?, ¿está usted interesado por los problemas públicos?, ¿está usted sensibilizado con el futuro del servicio público? Son las formas de tratar de encontrar a la persona adecuada para ser seleccionada; en la promoción se sigue exactamente el mismo

procedimiento. Miramos no solamente lo bien que alguien ha organizado su oficina, sino también cual es su potencial para mejorar en el futuro.

Tanto en la selección como en la promoción, no son relevantes ni las calificaciones académicas, ni el tiempo de servicio prestado, ni la afiliación política. Incluso en niveles superiores, algunos puestos son anunciados públicamente de forma que los candidatos externos puedan competir con los candidatos internos. No hay puestos políticos, no tenemos puestos políticos en el servicio público en absoluto; lo que trato de explicar es que los funcionarios, para ser ascendidos deben de enfrentarse a la competencia de los candidatos externos. La promoción se hace casi siempre entre los funcionarios, pero ellos deben saber que tienen que valorar que el puesto puede ser ofrecido a alguien más en pro de la energía, el impulso, la experiencia, la innovación y el cambio. Y esto debe resultar estimulante para cambiar la cultura y la actitud del personal antiguo; saber que la promoción puede ser más difícil porque hay competidores de fuera.

El salario en relación con el trabajo hecho es otro punto obvio de este tipo: ya no es posible en Gran Bretaña conseguir el incremento anual de salario que solía ser obligatorio para los funcionarios, a no ser que se goce de unos buenos informes por parte de los superiores. Además para prever que todos los informes fueran muy buenos, existe una cifra que indica que sólo un tanto por ciento de los informes pueden ser excelentes en una oficina. No todo el mundo puede conseguir un incremento todos los años. El sueldo es relativamente generoso, pero no todo el mundo lo incrementa. Es una forma de crear competencia.

Otras formas de introducir una nueva cultura son los cursos de formación. Si echamos una ojeada al *Civil Service College* en Gran Bretaña, la mayoría de los cursos son cursos cortos dirigidos al desarrollo personal. Existen unos pocos cursos sobre asuntos técnicos, como negociar en Bruselas si estás tratando de promover un determinado interés o las nuevas regulaciones. Existen cursos sobre las leyes cambiantes, sobre técnicas de dirección, sobre técnicas financieras, pero la mayoría son sobre desarrollo personal; sobre cómo tomar decisiones, cómo liderar la organización. Muchas organizaciones públicas también tienen lo que llamamos "declaración de misión" o cartas de servicios. Declaraciones disponibles para el público y que hay que cumplir por todos los miembros del personal, que dicen a todos los empleados públicos que el principal objetivo de su vida, de su trabajo, es servir bien al público. Y nosotros usamos la palabra "clientes" deliberadamente; no porque pensemos que las personas sean clientes que pagan en el sentido de mercado, sino para evitar el término que se usa en toda Europa cuando se dice que los funcionarios deben servir a los "usuarios del servicio".

Hemos experimentado en las universidades, yo lo he hecho, todo el mundo lo ha hecho, que como estudiantes se nos dice: "si, sé lo que quieres hacer, pero tú eres el usuario de esta Universidad y yo soy el profesor cualificado que conoce como debe ser el servicio y tú eres simplemente el usuario de mi universidad". Es para evitar esta actividad psicológica, que usamos la palabra "cliente". La usamos incluso con los recaudadores de impuestos. A los inspectores de impuestos se les dice "su obligación es servir a sus clientes". Con esto se hace referencia a la vieja frase de que el cliente siempre tiene la razón, los clientes deben ser tratados con el mismo respeto, la misma dignidad, el mismo respeto, el mismo cuidado con que estuvieran pagando al funcionario por su trabajo. Es un término que se tiende a confundir; no tiene que ver con la privatización. Pero nosotros usamos las cartas de servicios.

Las técnicas prácticas están abriendo el servicio público hacia un movimiento dentro y fuera del empleo privado. Tanto en la industria de los negocios como en el sector voluntario, en el beneficencia o en el académico. Pero se trata de abrir las carreras hacia el sector público de forma que sean vistos otros aspectos de la vida y se aprenda dentro del sector público de gente experimentada. Se trata de evitar las carreras cerradas en las que hay personas que desde edad temprana, dedican toda su vida al servicio al Estado y están "divorciadas" de cualquier otra cosa. Para ascender en el servicio público inglés, es sabido que se deben pasar un par de años trabajando en algún otro lugar. Quizás en la industria, quizás en una organización de servicio voluntario o en un ente local. Pero hay que adquirir experiencia en otros lugares.

Otra técnica que es usada antes de tratar la competencia, consiste en delegar responsabilidades. Este concepto es usado en la actualidad por los sociólogos y por jefes de personal. Se trata del sentimiento de pertenencia. Los funcionarios de todos los niveles deben sentir, de alguna manera, que son responsables de la organización del servicio que prestan y de cada una de las decisiones que se toman y que afectan a alguien en concreto. El sentimiento de pertenencia conduce al sentimiento de orgullo por el trabajo y el orgullo por el trabajo conduce a un mejor servicio. Esto es algo que hemos aprendido principalmente de los servicios públicos canadienses y australianos. En estos países las comisiones de servicios públicos han redactado informes bastante buenos que explican que la mejor forma de subir la moral a los funcionarios públicos y, por tanto, la calidad de sus servicios, es hacerles sentir que el día ha merecido la pena, pueden volver con sus familias y decirles "hoy he hecho un trabajo realmente bueno para otras personas, por una comunidad, por un particular. Siento que he conseguido algo bueno", y esto se consigue si se delega.

Y ahora la competencia. La OCDE dice que un buen Gobierno debe dar la oportunidad a los ciudadanos de elegir el servicio que van a recibir siempre que sea posible. Bueno, las oportunidades de elección en el servicio público están bastante limitadas. Uno no puede elegir la oficina de recaudación ni la comisaría de policía a la que ir. En servicios públicos como la electricidad, el gas, el agua, el teléfono la competencia no está muy vigilada. En casa puedo comprar mi electricidad a la compañía del gas, puedo compra mi gas a través de la compañía telefónica ya que la competencia de precios en los servicios está muy extendida. Todos usan la misma red eléctrica, la misma red telefónica, las mismas tuberías de distribución para el gas, la misma electricidad, pero hay competencia. Existe también algún tipo de competencia en las escuelas del Estado. Los padres deben decidir entre las escuelas del Estado y el dinero que las escuelas consiguen no de los presupuestos fijados por el Gobierno, sino de la remuneración per cápita del Gobierno.

El *Civil Service College* no tiene un presupuesto, un presupuesto fijo. Tiene que vender cada lugar y cada curso a los directores de personal a los que se les envía todo esto, y al hacerlo está compitiendo con otras instituciones y con el hecho de que quizás el director de personal pueda decir que existen mejores formas de emplear el dinero que cursos de formación y que un incremento de salario podría ser más ventajoso. Así que debe ser competitivo. Significa que *Civil Service College* se adapta muy rápidamente a las necesidades de sus clientes que son los directores de las oficinas públicas que mandan a su personal para formarse.

La competencia es de lo que realmente quiero hablar aquí. Todos los cuerpos estatales tienen que competir ahora si quieren continuar prestando servicios financiados por el

Estado. Tengo que explicarles sobre el Gobierno local en Inglaterra. Las municipalidades y comunidades emplean a cuatro veces el número de personas que el Gobierno nacional. Casi todo el Gobierno está en manos de la Administración. El último Gobierno conservador, introdujo el sistema llamado *Compulsory Competitive Tendering*. Lo primero que apunta este concepto es que todos los servicios prestados al público deben ser abiertos a otras ofertas, para tender a que los funcionarios opten por una compañía privada.

Algunas de estas cosas son bastante obvias en varios países de la OCDE. Las viviendas de protección oficial municipal, la gerencia de los centros de recreo, la construcción y mantenimiento de las calles, la recogida de basuras y servicios similares. En el modelo inglés los servicios eran prestados de forma tradicional por una municipalidad o por un organismo estatal. Los organismos estatales deben preguntarse si este servicio pudiese ser prestado de una forma más económica y con una mejor calidad desde fuera y, si es así, desde dentro del servicio se debe adaptar la organización. El propósito no es la privatización, el propósito es forzar a todas las unidades administrativas, a compararse a sí mismas con lo que se ofrece afuera. Después deben decirle a su personal: "debemos encontrar mejores maneras de trabajar", luego deben decirle a sus gerentes: "debemos encontrar mejores formas de gerencia" y así lo que se obtiene es un cambio cultural. De esta manera, las personas se plantean su trabajo de manera diferente.

El mismo principio es aplicado en el Gobierno central. Todo el trabajo hecho debe ser probado en el mercado, eficientemente, más económicamente pero sobre todo una mejor calidad, teniendo en cuenta las nuevas técnicas y los nuevos servicios que pueden ser realizados por otras personas. El movimiento de comparación de la competencia estaba lejos de las ideas tradicionales como el mantenimiento de los servicios; estaba lejos de ideas como las operaciones informáticas; se dirigía fundamentalmente hacia trabajo financiero. Las secretarías del Gobierno y los funcionarios deben comprobar si el trabajo financiero que realizan podría ser hecho para ellos con mayor eficacia, con mayor calidad, más económicamente, con mejores resultados, por una organización externa. El trabajo financiero incluye, por ejemplo lo que llamamos *pay-roll*, que consiste en pagar los sueldos de los funcionarios en sus cuentas bancarias. Una organización podría hacer esto mejor para el ministerio. Las Auditorías internas, el trabajo legal (reparto de contratos, de casos judiciales...) podría ser realizado para el Ministerio, por una firma de abogados externos, que fuera pagada por su trabajo realizándolo mejor que si se hiciera desde dentro.

Los servicios que se aprovisionan del exterior, son comunes y muy ampliamente desarrollados. A veces funcionan bien y otras veces, sinceramente, funcionan muy mal. La gestión informática de la Unión Europea, es contratada fuera; esto significa que la posibilidad de conseguir el contrato debe ser anunciada en todos los países miembros. Ahora tenemos un sistema por el que la gestión informática de las solicitudes de pasaportes es desarrollado por la firma alemana Siemens, y ha sido un desastre de gestión informática; el sistema funcionó muy mal, pero hay que decir que tal y como se hacía anteriormente funcionaba igual de mal. Las oficinas de impuestos a veces contratan el total de la informatización de la devolución de impuestos y de los ingresos a compañías, mientras que los inspectores financieros simplemente tienen que tomar las decisiones finales.

El propósito no es privatizar. El propósito es hacer recapacitar a nuestro personal sobre cómo lo que hacen desde fuera, podría mejorar el trabajo interno, cómo podrían adaptarse, aprender de otras organizaciones.

El Gobierno laborista ha hecho el sistema menos rígido. En lugar de un control obligatorio de mercado, tenemos puntos de referencia. Todas las unidades y todos los servicios y todos los cuerpos estatales deben comparar los costos y la calidad de los servicios que presta con la mejor alternativa en alguna organización similar. Esta práctica está muy extendida por toda Europa, puede conllevar modelos de trabajo muy complicados. El modelo europeo de negocios se adaptó la Administración pública tratando de medir la efectividad de toda la organización. Pero se pueden señalar puntos de referencia en aspectos del trabajo muy simples. De nuevo el propósito es persuadir a los funcionarios de que pueden aprender de la experiencia de otros y que si no quieren colaborar voluntariamente, siempre se le puede decir que si no alcanzan las medias de calidad impuestos por otras personas, serán sancionados. Es una amenaza competitiva pues los funcionarios que no lleguen a estos mínimos pueden ser desplazados por otras organizaciones externas.

Nos encontramos con municipios que fallan al comparar su trabajo con otros puntos de referencia tanto en su trabajo interno -en la gerencia financiera-, como en el externo -en la gerencia de viviendas sociales, en la gerencia de servicios de ocio-, y se han dado cuenta de que el Gobierno insiste en que un municipio debe encargarse de la gerencia de sus servicios para que un municipio tenga mejores registros. Todo el personal en los servicios públicos está en estos momentos protegido por la normativa de la Unión Europea en materia de movilidad, desempeño y protección del empleo. Pero incluso cuando el trabajo ha sido contratado con una organización privada se debe cuidar al personal laboral y también tienen que cuidar los niveles salariales, las pensiones y los otros subsidios.

Ahora es común que exista un amplio rango de indicadores de calidad. Fueron introducidos por el Gobierno local en primera instancia, pero en la actualidad pueden ser encontrados en todos los organismos públicos. Estos indicadores de calidad son empleados no como instrumentos de gerencia, sino como instrumentos de responsabilidad pública. La carta del ciudadano requería que todos los municipios, por ejemplo, fijaran el tipo de servicio que prometían al ciudadano y que luego dejaran constancia sobre la calidad del servicio que fuera realmente prestado al ciudadano. Algunos eran muy obvios, como cuantos agujeros había en cada kilómetro de carretera y cuanto tiempo les costaba repararlo. Las comisarías de policía y los distritos policiales también tienen indicadores de calidad, no sólo cuántos criminales son arrestados, o perseguidos, sino, si se ha reducido el crimen, los accidentes de tráfico y este tipo de cosas.

Otros indicadores de calidad relativamente asequibles, que el público en general pueda comprender son: el coste de los resultados, la calidad de los resultados, la satisfacción del público con respecto a lo que se ha hecho y con la efectividad. No sólo los resultados como el número de personas arrestadas, sino si se está realmente reduciendo el índice de criminalidad en un área dada. No sólo si estamos consiguiendo buenos resultados en los exámenes escolares, sino si están nuestros hijos logrando buenos empleos como resultado de esto. Se busca cuál es el efecto de lo que estamos haciendo. Esto no es una elección del mercado, sino que estos indicadores de calidad, realizados por organismo independientes, son publicados. Deben ser publicados por las autoridades locales en el periódico, pero también lo son en el ámbito nacional en tablas similares a las de la liga de fútbol. No es una elección de mercado; no puedes elegir qué organismo prefieres, pero si puedes comparara a los funcionarios y a las autoridades o a las municipalidades con la calidad del servicio de

otros organismos similares. Municipalidades con un índice similar de población, comisarías de policía de ciudades parecidas y ver como lo están haciendo.

Esto entraña consecuencias: sentirte orgulloso de si lo estás haciendo bien, o miserable si no. También hay consecuencias políticas, por supuesto. Si no se hacen las cosas bien, se perderán votantes; en la prensa y en los medios de comunicación se comenzará a ejercer presión en contra y también la opinión pública se volverá en su contra si no están trabajando bien. Por supuesto esto también puede tener consecuencias económicas. Los empleados públicos pueden no tener acceso a ascensos en el trabajo, etc., y todo esto también se está haciendo ahora en la universidad.

En todos los departamentos, en todas las universidades existen una serie de tablas nacionales, una tabla nacional que recoge la calidad de la enseñanza. Evaluamos la calidad de la enseñanza y tenemos incluso veinte indicadores para estudiarla. Nos parece muy importante y por eso tenemos los veinte indicadores que se publican, como ya les he dicho, y estos indicadores influyen en el número de alumnos que reciben y, por supuesto, si las universidades van bien van a recibir más ayudas, van a dotarse de los mejores medios, van a poder tener el mejor personal, los profesores mejor preparados y todo esto redundará en un mayor número de matriculaciones. Por ejemplo, a lo largo de las últimas dos semanas, se ha publicado que el inspector general de prisiones del Reino Unido, una persona de un gran poder, acaba de publicar un informe con respecto a las prisiones en el Reino Unido y aquí se han establecido una serie de indicadores de rendimiento según los cuales, aunque no se hablaba, por ejemplo, del coste o de la seguridad de los prisioneros sí se hablaba de aspectos como la atención y el cuidado a los prisioneros, la salud, el estado sanitario, la educación, el estándar de la situación social; todos estos estándares se han aplicado a distintas prisiones del Reino Unido. Luego hubo una serie reuniones con los directores de las distintas prisiones para ver, por ejemplo, por qué estos resultados eran mejores en unos sitios que en otros. Y los resultados fueron muy diferentes y por eso nos parece muy importante llegar a un consenso.

Esto también se ha hecho en los hospitales. Por ejemplo no se analizaba el número de operaciones realizadas, sino que se hablaba del estándar de la calidad del servicio ofrecido a los pacientes si era amable, si las habitaciones eran agradables, si las salas de visita también eran agradables, si era fácil aparcar, el estado de los servicios públicos, el baño, la alimentación, la comida y todos estos datos se publicaron en las tablas a las que hacía referencia y también se establecieron una serie de pequeñas recompensas a los que habían obtenido los mejores resultados. Lo que trato de decirles es que todas estas comparaciones son comparaciones del mismo tipo también se han hecho y aplicado a la Administración pública. También se han hecho este tipo de tablas que se publican en los medios públicos, en los medios de comunicación, por ejemplo, las oficinas de recaudación de impuestos, oficinas que están en contacto con los clientes. Todas ellas también han sufrido este tipo de proceso y aquí, por lo tanto estamos hablando de una forma de competitividad, de una forma de competición.

Para terminar, me gustaría tratar la nueva política de nuestro Gobierno y de lo que nosotros llamamos los acuerdos del servicio público. Son acuerdos entre el Ministerio de Economía y otros ministerios, en el momento en el que se llevan acabo las reuniones en las que se establece el presupuesto anual y en el momento en el que se habla del gasto público y de cómo se va a asignar ese gasto público en los distintos ministerios. Algunos de estos

objetivos tienen que ver con el coste y con la eficiencia, pero la mayor parte de los objetivos tratan acerca de la eficacia y acerca del tipo de servicio que se va a ofrecer a los clientes, a los usuarios. Por ejemplo, cómo mejorar la salud, cómo prestar una mejor educación, aunque está claro que los ministros no tienen un control directo de la educación que se va a dar en las escuelas, o de la atención que se va a dar en los hospitales, pero sí que es importante que se hable acerca de los recursos, de las ayudas, de forma que sí que es importante que se hable a los funcionarios, a los responsables de la atención pública para que presten mejores servicios, para que trabajen mejor, para que hagan algo que marque la diferencia en la calidad de vida de los ciudadanos, porque tiene que existir ese elemento añadido, ese elemento que marque la diferencia. Esto también implica una cierta competitividad, porque si un ministro no alcanza una serie de objetivos de rendimiento, el primer ministro probablemente no lo mantenga en el cargo, corra el riesgo de perder su cartera. Por lo tanto, aquí también hay un elemento de competitividad y también podrán ver como recibe menos dinero ese ministerio, recibe menos ayudas, se le asignan menos fondos del presupuesto general del Estado. Así que esto es muy importante. Y la finalidad principal de todo este proceso es promover el cambio cultural y estimularlo de forma que podamos crear una dinámica de automejora dentro de la Administración pública.

Si estableciéramos una comparación con la economía de mercado, por lo menos con cómo es en la teoría, no con cómo es en la práctica, podríamos decir que en la economía de mercado existe una mano oculta, una competencia en el mercado que empuja a los empresarios, a los emprendedores a producir productos mejores, a innovar, a servir mejor a los clientes para así ser más competitivos. La nueva idea dentro de la Administración pública en Gran Bretaña es introducir algo parecido a esta mano oculta de la competencia, introducirla también en la Administración pública. Y no se trata de hacerlo a través de establecer una competitividad entre los productores, sino de una forma distinta, de forma que ya no tengamos que hacer más jornadas y reuniones acerca de cómo hacer que la Administración pública sea más competente, porque los administradores, por sí mismos verán que va en su propio interés el hecho de mejorar el servicio que prestan día a día. No se trata de hacer las cosas más baratas, sino de hacerlas; de ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos y aquí es donde estará el incentivo. El incentivo será que podrán tener acceso a tener un ascenso en su trabajo y además tendrán el reconocimiento de la gente. Por lo tanto se trata de entrar en un modelo en el que tengamos una mano oculta al igual que se encuentra esa mano oculta en el mercado y bueno esto puede ocurrir en ocasiones, en otras no pero esperemos que así sea.

## **Conferencia de Heinrich Siedentopf**

### **Presentación a cargo del profesor Baena del Alcázar**

Tengo el placer de invitar a que tome la palabra al profesor Heinrich Siedentopf. En el panorama de la ciencia administrativa alemana empezó a destacar hace varios años, a medida que las antiguas y mas viejas glorias quedaban un poco amarillentas, un grupo de profesores del Colegio Superior de Estudios Administrativos de Spira. En realidad las aportaciones alemanas a la ciencia administrativa son muy importantes aunque la implantación de la docencia, de los estudios en Alemania sea quizá algo menor de lo que la contribución teórica permitiría pensar. En todo caso lo cierto es que entre este grupo de profesores claramente cobró relieve, sin en absoluto ningún sentimiento de disminución de otros colegas, pero cobró un relieve hasta ser la primera figura el profesor Heinrich Siedentopf, que además durante largos años ha tenido responsabilidades de importancia en el Instituto Europeo de Administración pública de Maastricht. De modo que se va a dirigir a ustedes para exponer el tema de la reforma o modernización de la Administración pública Alemana y los altos funcionarios la mejor o una de las mejores cabezas de la ciencia alemana contemporánea en este momento en nuestra especialidad.

### **El papel de los altos funcionarios en el proceso de modernización en Alemania**

#### **1. Estado nacional e integración europea**

En la tradición europea continental la Administración pública se definió en general siempre haciendo referencia a un Estado nación, a un Estado nacional concreto que apoya e instituye dicha Administración. Como consecuencia, la Administración pública en un Estado participa en el desarrollo histórico de dicho Estado, participa también en sus cambios cualitativos y también en sus convulsiones, del mismo modo que también participa en los cambios de su sistema. Al mismo tiempo las estructuras tradicionales y la conducta de la Administración pública pueden persistir, puede persistir incluso mas allá, es decir, puede trascender a los cambios del sistema. En dicho caso, la discontinuidad política se ve contrarrestada por ejemplos muy importantes de continuidad burocrática y administrativa. Los elementos de continuidad en Alemania por ejemplo incluyen el compromiso de la Administración pública con el Estado de Derecho; la institución de los tribunales administrativos independientes, creados para controlar las acciones administrativas y también para controlar la educación profesional basada en el derecho, adecuada; y también, por supuesto para trabajar desde el punto de vista de la carrera del funcionariado establecida de forma permanente.

La Constitución de Weimar de 1919 garantizaba la imparcialidad del servicio público en el artículo 130 al decir que los funcionarios, que los trabajadores de la Administración pública, sirven a la sociedad y no a un partido. La Ley Básica de 1949 garantizaba una vez mas la base del servicio público, del funcionariado profesional, en particular reservando el derecho de la autoridad del Estado a los funcionarios, en el artículo 33 párrafo 4º, teniendo en cuenta los servicios tradicionales del servicio público, del funcionariado permanente en el artículo 33 párrafo 5 de la Ley Básica.

Cada Estado dio forma y desarrolló su propio funcionariado y su propia Administración pública permitiéndosele actuar y decidir siempre en cumplimiento de su propio derecho administrativo. En esos momentos no se podía hablar de normalización o de estandarización de la Administración pública en el ámbito europeo. Este Derecho Administrativo entró en vigor en los distintos territorios nacionales, y estaba en vigor dentro de estos límites.

Las relaciones territoriales legales exclusivas entre el Estado nacional y su Administración hoy en día han sido reemplazadas cada vez más por movimientos a los que podríamos referirnos como internacionalización o europeización, que ya han sido mencionadas por el profesor Ridley anteriormente. El Derecho europeo está tomando el papel, está desbancando por así decir al Derecho de los Estados miembros y lo está desbancando en sus propios territorios. La Comunidad Europea es por definición una comunidad legal que cada vez más ejerce una influencia en el Derecho Administrativo y en las acciones administrativas de los Estados miembros. La Administración y el funcionariado de un Estado miembro no se considera que represente un coto privado que no vaya a ser afectado por los movimientos hacia la integración. Y de acuerdo con los métodos actuales de interpretación del Derecho Comunitario, la reserva de aplicación prevista en el artículo 39 párrafo 4º del Acta de las Comunidades Europeas, con respecto al empleo en la Administración pública, ha de ser interpretado de una forma muy precisa, y cubre solamente aquellos movimientos directos o indirectos en el ejercicio de los poderes del Estado, y en el cumplimiento de dichas tareas, que tienen que ver con la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las corporaciones públicas. Todos recordamos lo difícil que fue para los distintos Estados miembros abrir su servicio civil, su funcionariado, a profesionales provenientes de otros Estados miembros. Hay que recordar que Alemania fue precisamente uno de los últimos Estados que aceptó en su propio funcionariado la libertad de movimientos de trabajadores.

Algunas personas todavía consideran al funcionariado, incluyendo los cargos de los altos funcionarios, y a aquellos a quienes se les confían funciones de gestión, un coto privado para los intereses nacionales y también para las influencias nacionales. Incluso hay quien cita como justificación de este hecho el principio fundamental del Tratado de la Unión Europea en el que se dice que la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros. Por lo tanto podríamos incluso llegar a preguntarnos si el funcionariado nacional sigue formando parte de la identidad nacional de los Estados miembros.

## **2. Cooperación y coordinación en el área de modernización**

El Derecho Administrativo europeo muchas veces se solapa con el Derecho Administrativo promulgado por los distintos Estados miembros en sus propios territorios. El cumplimiento del Derecho Europeo principalmente se asigna a los Estados miembros. Las autoridades administrativas de los Estados nacionales participan tanto en el proceso de legislación supranacional, como en la implementación oportuna en los distintos Estados miembros, comenzando en el nivel europeo y continuando en los distintos territorios estatales de cada nación.

En la decimonovena declaración del Tratado de Maastricht los Estados firmantes resaltaron que es de importancia fundamental para la unidad y la consistencia interna de la construcción europea que cada Estado miembro trasladase al Derecho nacional las Directi-

vas Comunitarias aplicables, y que lo hiciesen de forma completa, fiel, y, además, dentro del período estipulado. También es de importancia esencial para el funcionamiento correcto de la Comunidad que las medidas tomadas por los Estados miembros garanticen que el Derecho Comunitario se cumple en los Estados miembros con la misma eficacia y rigor.

Como principio fundamental la Comunidad Europea no puede interferir directamente en la organización o en el proceso de toma de decisiones de un Estado miembro, es decir, no puede inmiscuirse en las decisiones de las autoridades administrativas. Sin embargo, el problema deriva de las disposiciones administrativas puestas en práctica en un Estado miembro. En particular, las competencias transferidas a los *länder* o a las regiones con arreglo a las distintas Constituciones nacionales, no pueden justificar ni tampoco pueden excusar ninguna deficiencia que se produzca en el cumplimiento del Derecho Comunitario. Sin embargo, ni siquiera el campo de la organización administrativa queda sin verse afectado por las reglas comunitarias y por una cooperación y coordinación informal.

En el plano informal, los ministros de Función Pública de los distintos Estados miembros se han reunido en siete ocasiones, y sus directores generales también se han reunido en treinta y cinco ocasiones para discutir asuntos comunes en temas de personal, organización y procedimientos en temas de la Administración pública. Temas comunes en las últimas reuniones han sido el diálogo social en el sector público, el marco común y la evaluación de los rendimientos de la Administración pública, el *bench marking* y la movilidad de los funcionarios en los distintos Estados miembros. La modernización se ha convertido en un área importante de intercambio de experiencias muy importantes desde el punto de vista de comenzar una estrategia común dentro del funcionariado nacional de los distintos Estados miembros.

Pero en lugar de discutir o hablar acerca de los distintos instrumentos de modernización como pueden ser, por ejemplo, el salario o la retribución en relación con los rendimientos, o en lugar de hablar de la privatización de las funciones públicas – todas esas políticas se discuten, se habla de ellas en los países miembros bajo la bandera de la gestión pública-, a mí me gustaría hablarles de un proyecto que comencé en el Colegio de Spira hace diez años en la que preparamos a altos funcionarios para trabajar en algunos ministerios de los *länder*, siempre desde este punto de vista del concepto de la modernización.

### **3. El liderazgo en la Función Pública alemana**

El sistema de gestión de personal empleado dentro del marco alemán, contiene solamente una categoría de alto funcionario que podría compararse a la “categoría “ del sistema francés y que engloba tanto al personal técnico como a aquellos que ocupan posiciones de liderazgo teniendo a su vez funciones directivas. No se hace ningún tipo de distinción formal. La clasificación de los distintos puestos de trabajo basándose en la escala salarial solamente tiene una utilidad limitada cuando estamos intentando establecer qué puestos dentro de la Administración pública son en realidad puestos de liderazgo.

A mí me parece mucho más interesante, en lugar de utilizar este tipo de definición hablar del hecho de que a partir de la Ley de Reforma de la Función Pública de 1997 el nombramiento para cargos de liderazgo solamente iba a ser posible después de un periodo de prueba de dos años. En este tipo de puestos estaríamos hablando, por ejemplo, de jefes con autoridad, o de directores de distintos departamentos o instituciones, y este periodo de

prueba incluye, además, una valoración y evaluación formal del funcionario o del trabajador en la Administración. Esto es en sí mismo un elemento muy importante de modernización ya que se introducen nuevos principios de liderazgo.

Sabemos y somos conscientes de que existen nuevas exigencias sobre los líderes y se han definido también nuevas pautas de liderazgo en estas personas que ocupan este tipo de puestos. Estamos hablando de nuevos requisitos porque los líderes tendrían que ser capaces de resolver tareas complejas de naturaleza especializada, y todo ello deberían hacerlo de una forma eficiente y que además fuera en armonía con los objetivos de la unidad. Deberían ser capaces de motivar a sus subordinados de modo que sean capaces de tener un rendimiento adecuado que contribuya a su vez a su desarrollo personal. Los líderes deberían ser capaces de desarrollar todo tipo de tareas de dirección tanto interna como externamente y de una forma responsable, y, por último, los líderes deberían ser capaces de asesorar y aconsejar a los representantes políticos y de preparar y poner en práctica una política coherente en la que se preserve el contacto estrecho con el entorno sociopolítico.

En este contexto de modernización ha aumentado la importancia del estilo cooperativo de liderazgo, y también la necesidad de delegar responsabilidad para el desempeño de las tareas con respecto a los subordinados. Existen una serie de medios muy importantes para controlar o influir, por ejemplo, en el servicio público con respecto a los altos funcionarios. Aquí podríamos señalar aspectos como la orientación general, las decisiones que se toman con respecto a los casos individuales, la delegación de tareas, de poderes, de responsabilidades, de la información y comunicación, del control y valoración del rendimiento. Los funcionarios en cargos de dirección deberían ser capaces de manejar y de aplicar los distintos instrumentos de gestión de personal como, por ejemplo, la descripción de tareas, la valoración de puestos, el perfil de requisitos, la evaluación de personal, los sistemas de sugerencias, etc.

Las cualidades de gestión no se limitan simplemente a una aplicación técnicamente correcta de los instrumentos. Las habilidades de gestión también comprenden una cierta actitud, una actitud específica en la que se va a basar cada una de las profesiones, y en el análisis de la ética profesional de un gestor, o también en la postura con respecto al Estado, a la sociedad y a los ciudadanos. Al final lo que es decisivo no es la utilización mecánica de estos instrumentos técnicos, sino el desarrollo de una iniciativa personal, de una serie de habilidades individuales y también la capacidad y la orientación hacia los logros, así como la confianza en sí mismo y la identificación con las tareas y con los objetivos de la organización, y así llego ya al cuarto punto de mi presentación en el que les voy a hablar del Colegio Spira.

#### **4. El Colegio de Liderazgo de Spira / Führungskolleg Speyer (FKS)**

El Colegio de Liderazgo Spira se creó en 1991 y representa un componente innovador muy importante en el desarrollo personal en el funcionariado alemán. Algunos aspectos de este centro y de los diez años de experiencia deben ser mencionados. Este Colegio se encuentra integrada en parte en la Escuela de Postgrado de Ciencias Administrativas de Spira. Se basa en el concepto de formación para el trabajo, para las tareas a desempeñar, y tiene como finalidad la cualificación profesional de los participantes con el fin de que les

permita asumir posiciones de liderazgo, posiciones de gestión en los departamentos gubernamentales de los 6 länder que participan.

La asistencia al Colegio constituye una parte esencial de la concepción de desarrollo personal del Land. El hecho de haber cursado satisfactoriamente estudios en este centro aumenta las opciones de los participantes para poder ocupar un cargo de liderazgo, un cargo superior en estos länder, y esto representa una forma de contrarrestar, por lo menos hasta cierto punto, las interferencias de los partidos políticos en la política personal.

La concepción del Colegio ha hecho énfasis de forma muy importante en el aspecto de liderazgo interno, ya que la gestión responsable requiere que se exagere la eficiencia, y también la disposición para el rendimiento, todo ello por medio de la disposición a la motivación, a la delegación y al cumplimiento de objetivos. El liderazgo implica la integración de personas que no son simples subordinados sino cooperantes. La competencia técnica ya no es suficiente, esta competencia técnica ha de verse complementada por la competencia social, pero que no sea una competencia artificial sino que sea una competencia internamente aceptada y aplicada de manera eficiente.

Un rasgo distintivo del Colegio es que los 20 participantes – un número muy reducido – siguen trabajando y solamente son liberados durante la duración del curso en cuestión. Esta formación durante el servicio se desarrolla a lo largo de 16 semanas en total y se extiende durante un período de 30 meses.

La formación incluye un período práctico de al menos cuatro semanas en industrias de la zona o en el extranjero, siempre trabajando dentro de la Administración pública. Estos cursos de formación se basan en un plan de estudios definido por el profesor a cargo del curso y también en consenso con los representantes de los länder y los estudiantes, teniendo siempre como objetivo permitir que los participantes adquieran una serie de cualificaciones básicas y de competencias para poder desempeñar tareas directivas de responsabilidad, y también funciones de alto liderazgo, siempre dentro o en cooperación con estamentos e instituciones, especialmente para tratar con los políticos y con la sociedad.

El diálogo activo con los participantes respecto a las diferentes técnicas y métodos de aprendizaje requiere de los estudiantes participen de manera muy activa. Deben intentar tener una influencia creativa en los contenidos de las materias a impartir, aportando su propia calidad profesional de forma que todos juntos puedan reflexionar acerca de la experiencia profesional y del futuro, y de forma que puedan expresar las opiniones, preocupaciones. Al final de cada semana los participantes analizan los resultados del curso en una discusión abierta en la que expresan su opinión relativa a la planificación de la semana siguiente y sobre el futuro del curso.

Quizá para mí el resultado más impresionante una vez finalizado el curso – bueno, y les hablo desde el punto de vista de mi experiencia como director en dos ocasiones, el primero y cuarto cursos- ha sido la coherencia y también la integración de los participantes. También me parecen dignos de resaltar las relaciones de intercambio individual y profesional y la apertura de las relaciones humanas dentro del grupo. Solamente un número muy reducido en cada uno de estos länder participantes podrán beneficiarse de este componente de modernización y de desarrollo personal dentro de la Función Pública alemana, pero ya en estos momentos, ya ahora al cabo de cuatro cursos impartidos, nuestro Colegio representa un símbolo para el cambio dentro de la Función Pública y de la Administración pública

alemana. Me parece también importante decir que algunos de nuestros antiguos alumnos ocupan ya cargos de muchísima importancia y relevancia en el país.

## **BODIGUEL**

### **Presentación de Baena**

Para finalizar la exposición de los colegas extranjeros invitados nos hablará de inmediato el profesor Jean Luc Bodiguel. El profesor Jean Luc Bodiguel, actualmente profesor de la Universidad de Nantes fue durante mucho tiempo la persona que se ocupaba de los temas administrativos en el Instituto de Estudios Políticos de París, mas exactamente en la Fundación Nacional de Ciencia Política. Por consiguiente si teníamos al decano de los profesores ingleses y a un profesor extraordinariamente destacado del Colegio de Spira con la vieja veneración que tenemos en España por la ciencia alemana, ahora nos va a hablar la persona que ocupaba, por así decirlo, el tema relativo a los estudios e investigaciones sobre Administración en la que podíamos llamar la catedral de los estudios de ciencias políticas desde la perspectiva española, la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París. Como en el caso de los colegas anteriores, será para mí una gran satisfacción oír hablar al profesor Bodiguel, cuya brillantez y precisión conozco, pero es que además en este caso concreto tengo una gran curiosidad intelectual por la respuesta que va a dar al interrogante que es el título de su conferencia, es decir, ¿porqué es tan difícil cambiar la cultura de los funcionarios?

### **¿Por qué es tan difícil cambiar la mentalidad de los funcionarios?(Las actitudes y comportamientos de los funcionarios)**

La reforma de nuestras administraciones se ha centrado desde hace mucho tiempo en una preocupación por las estructuras y procesos. El desarrollo de una estructura conveniente, la clarificación de los papeles y las responsabilidades de los diferentes organismos intermediarios y la mejora de los canales de comunicación son los elementos claves de una buena gestión. En este sistema, la estructura requiere de un cierto comportamiento organizativo para producir resultados. Todo el problema consiste entonces, frente a una política determinada, en hallar la estructura que genere el comportamiento organizativo apropiado y obtener así los resultados deseados. Una segunda manera consiste en hacer hincapié en la gestión de políticas y gastos. Es necesario elaborar políticas, definir las responsabilidades de las partes intermedias y gobernar el funcionamiento del sistema. La gestión de los recursos humanos se reduce así a la simplificación de los procesos, de la dotación, de asignación e incluso de regulación de personal. Una vez más, las estructuras y procesos se anteponen al individuo y sus valores; las actitudes de los funcionarios y su capacidad de gestión se dejan de lado.

Estas dos primeras concepciones de reformas se centran en los sistemas del gasto de personal, de los agentes, de los funcionarios. Así se vuelve al taylorismo donde el ser humano constituye una extensión de la máquina. En este tipo de trabajo, una buena gestión cuenta más que el hombre. El crecimiento, el desarrollo, la productividad va en su contra. Su beneficio debe disminuir en aras de la tecnología. La eficacia del personal se funda en la obediencia a las órdenes. La historia de todo este sistema y, por consiguiente, de las reformas en él introducidas, se basa en una profunda indiferencia teñida de desprecio hacia el «productor», el hombre. En este sistema, el mejor trabajador no es sino quien realiza la la-

bor tal y como la piensa. Y cuando se piensa «científicamente», no existe una posible discusión. Obedecer es suficiente. Es la antítesis de la colaboración. ¿Cómo es posible que una dirección, con una fuerte posición jerárquica y dotada de un poder científico y por consiguiente incuestionable, acepte un diálogo real? Las reformas administrativas concebidas con esta mentalidad no están interesadas en absoluto en la conducta y las actitudes de funcionarios.

Se comprendió que una reforma eficaz no depende solamente de las estructuras ni de la implantación de sofisticadas técnicas de gestión. Una reforma eficaz es aquella que lleva a consecución una cultura organizativa pertinente. Es una reforma que debe ir dirigida a modificar la visión, la reflexión, las actitudes y las conductas de los agentes involucrados en el proceso. El punto central debe dirigirse hacia el servicio al público y la innovación, la importancia de las personas y a la responsabilidad organizativa e individual. Pero preocuparse de la calidad de la gestión en términos de liderazgo, de motivación, de gestión de recursos humanos es algo novedoso. La eficiencia y la eficacia dependen en parte de las estructuras y los procesos pero su cenit se alcanza mediante una política que promueva un estilo de gestión centrada en el servicio al público, los resultados y un grado alto de motivación del funcionario.

Así pues, la pregunta clave a la hora de abordar nuevas reformas es la siguiente: ¿cómo motivar a los funcionarios y hacer cambiar su conducta y actitud?

### **1. Individualmente, los funcionarios están a menudo más preparados para cambiar de lo que uno cree.**

En realidad, sólo disponemos de unos pocos sondeos sobre los funcionarios. Los pocos que hemos podido encontrar muestran que son conscientes de que el trabajo bien hecho y la calidad del servicio que se ofrece al público dependen de sus actuaciones individuales. Sin embargo también saben que un esfuerzo en mejorar sus resultados nunca se verá recompensado con un ascenso o una mejora en sus remuneraciones. Por eso, un margen demasiado amplio entre esperanzas y resultados es a menudo origen de frustraciones. Los funcionarios agradecen las pequeñas atenciones (las fiestas, el horario, la seguridad,...), pero están convencidos de que su dedicación no será gratificada con un aumento de sueldo o un ascenso. De este modo, podrían sentir la tentación de refugiarse en la actitud del «funcionario que funciona», esa idea de burócrata que la opinión pública tiene (Dumont, 1986).

Un elemento importante para motivarles es el contacto directo con los usuarios (de un 63% de sujetos que trabajan de cara al público, el 98% dicen estar muy satisfechos). Y sin duda esa es la razón por la que la mayoría (el 85%) piensa que es necesario cambiar la relación con el usuario y que este cambio debe venir de la Administración (69%). A menudo se muestran favorables a participar en reflexiones y acciones que tengan como meta cambiar estas relaciones (el 50% piensan que es necesario cambiar estas relaciones y de estos, el 86% piensan que este cambio debe venir de la Administración) (IFOP, 1983).

Así pues, los funcionarios se sienten motivados por el servicio cara al público cada vez más. La mejora de la productividad de la función pública debe pasar por una revalorización de su trabajo y la concesión de responsabilidades sin que esto vaya en perjuicio de un aumento y una remuneración. Esto se debe hacer en función de los resultados y de su preparación, y no sólo, como a menudo ocurre, de la antigüedad en el puesto.

Estas propuestas serían poco realistas si sobrestimásemos el interés que los funcionarios conceden al servicio cara al público o si ellos se mostraran conformes con un tratamiento únicamente basado en la antigüedad. Sin embargo, sendos sondeos realizados en 1983 y 1987 se muestran más que alentadores a este respecto.

La encuesta de 1987 preguntaba al funcionario público acerca de “¿cuál de las tres posibilidades siguientes juzga usted preferible con respecto al aumento de su remuneración?” (IPSOS, 1987).

- 100% para los aumentos colectivos y 0% para los aumentos individuales según su rendimiento: 18%

- 50% para los aumentos colectivos y 50% para los aumentos individuales según su rendimiento: 65%

- 0% para los aumentos colectivos y 100% para los aumentos individuales según su rendimiento: 13%

- no sabe/no contesta: 4%

Ya es en sí mismo notable que 4 sujetos de cada 5 acepten una remuneración basada en parte en su rendimiento. Los sujetos más favorables a adoptar un tratamiento completamente individualizado son los hombres: 16%, los ordenanzas: 16%, los militares y policías: 17% y personales de salud y servicios sociales: 23%. Los sujetos jóvenes de 24 años y menos, son los más favorables a un tratamiento total o parcialmente personalizado con un 91% frente a un 78% de media. Ciertamente, sigue habiendo oasis de resistencia; los más favorables a un aumento de tipo completamente colectivo son: maestros: 40%, carteros: 30%, ordenanzas y profesores 26%. Así mismo los sujetos de categoría B (31%) y C (34%), agentes del Estado (que se oponen a aquéllos de las colectividades territoriales y al empleado asalariado del sector público) con 25%, así como los sujetos de más de 45 años (24%).

Estas cifras dejaron la puerta abierta en gran medida a una reforma profunda. De hecho, en la misma época, el empleado asalariado del sector público pensaba en su mayoría, que algunos elementos de su status mejorarían (mucho o un poco):

- el modo de aumento de remuneraciones: 67%
- el cálculo de jubilaciones: 63%
- las posibilidades de ascenso: 63%
- la garantía de empleo: 57%
- el sistema de pagas extraordinarias: 53%
- el derecho de huelga: 50%

Una encuesta anterior a 1983 confirma, por otra parte, que el servicio al público motiva fuertemente a los funcionarios. Ellos son conscientes de que los usuarios tienen una opinión muy negativa de ellos (64%). Esto es así, en parte, porque una mayoría (63%) tiene mucho contacto o frecuente bastante con el público. Aquéllos que tienen trato con los usuarios lo juzgan muy beneficioso (40%) o bastante bueno (58%). Sin embargo, esta buena opinión que los usuarios no comparten está en contradicción con el hecho de que ellos consideran necesario cambiar las relaciones entre la Administración y los usuarios radicalmente (37%) o en parte (48%). Para realizar esto, confían más en ellos mismos que en el propio

Gobierno. De hecho, el número de los que confían en el Gobierno para mejorar estas relaciones es apenas mayor (48%) que los que no confían (44%). Piensan que es a la Administración a quien corresponde cambiar para ajustarse bien a las necesidades de los usuarios (58%) (sólo el 9% están contra todo cambio) y el 50% se muestran favorables a participar en reflexiones y acciones para la mejora de las relaciones con el público.

Los funcionarios se implican en su trabajo (58%) y una gran minoría (35%) piensa que la Administración se organizará bien y funcionará bien en el futuro. Ellos quieren cambiar el trato con los usuarios. Sin embargo se muestran pesimistas a la hora de valorar la ayuda que el Gobierno les prestará y su confianza sobre un cierto aumento del margen de iniciativa frente a sus superiores que ellos juzgan insuficiente (54%).

Para muchos funcionarios, “el trato personal”, “el servicio al público” es algo prioritario. El usuario como beneficiario de servicios prestados por el Estado, ése es el nuevo papel al que los funcionarios aspiran. Esta nueva “ideología” que se remonta al principio de los años 80 se ha acentuado por políticas llevadas a cabo por sucesivos Gobiernos para promover su papel ante el público. Esto se convirtió en ocasiones en una identificación con el público. El funcionario se pone del lado del usuario, justifica su conducta aunque sea agresiva, se siente más usuario que funcionario. El término “funcionario” se vuelve peyorativo. Se niegan a considerarse como tales “funcionario, no soy yo, será otro porque yo no soy eso que usted dice”:

«Yo no me siento funcionario [...] Cuando oigo esas críticas a los funcionarios, ah los funcionarios, no hacen nada [...] Yo no me siento aludido, por eso yo no me siento funcionario.» (F. categoría B, París) (SOFRES, 1985).

El funcionario es el otro, para el que trabaja en la Administración central es el que no está en contacto con el público, mientras que quien trabaja en servicios descentralizados piensa justo lo contrario.

Este rechazo del “funcionario” se ve acompañado por una inversión de valores. Se adoptan y ensalzan los de la empresa privada: uno habla de clientela y competición. Se priman los valores de la empresa privada, una empresa privada sin duda idealizada, pero mientras que uno afirma que allí haría una carrera más brillante, también trabaja en común con el sector privado. Se habla de condiciones de trabajo idénticas. También se sostiene que existe una reducción de efectivos, una sobrecarga de trabajo, sobre todo desde la introducción de la informática. De hecho, también esta última se idealiza. El símbolo de modernidad, de la empresa privada, poseedora de un poder auténticamente innovador, permite “jugar” con las ideas de rendimiento y precariedad de empleo (la informática suprime puestos de trabajo –tópico bien conocido-). Ella misma favorece la confusión. La idea de pasar al sector privado - aunque se conciba de una manera abstracta - está presente en el discurso de los empleados.

## **2. Los obstáculos al cambio**

¿De dónde viene esa impresión de que, si individualmente los funcionarios están preparados para aceptar algunas modificaciones importantes de su status, abandonando cierta seguridad en aras de una mayor flexibilidad, en el ámbito colectivo permanecen anclados en anticuadas conductas?

## 2.1. Insuficiente implicación en el cambio

La insuficiente implicación de los sujetos es la causa principal del fracaso de las políticas de cambio de la cultura administrativa. De hecho, se tiende a permanecer demasiado a menudo bajo la influencia del ejemplo tayloriano en el que la eficacia global es el resultado de la suma de las eficacias “locales”, y que, basado en una división hipertrofiada del trabajo, carece de una auténtica idea de cooperación. Por el contrario, actualmente, se acepta que la producción depende mucho más de la calidad de la organización y de una comunicación buena e intensa entre los diferentes agentes que de la velocidad y la precisión con que se realicen las operaciones básicas. La eficacia no proviene de la eficiencia de los diferentes procesos sino de la densidad de la interacción que el taylorismo intentaba anular. Hoy en día, lo más importante para las administraciones es promover una cooperación que anime la puesta en común de competencias y la elaboración común de nuevos proyectos. La coordinación horizontal y los sistemas basados en proyectos reemplazan ese aislamiento.

La innovación y el aprendizaje, en una palabra, el cambio, son situados por Taylor fuera del funcionamiento habitual de la organización. En las administraciones coexisten dos niveles, uno que tiene que ver con la ejecución de tareas muy normalizadas y formalizadas fundado en la reproducción de procedimientos y conocimientos al pie de la letra y otro mundo más informal donde se concibe los productos (las prestaciones) y medios, las políticas. Es el mundo de la dirección y la organización. Este sistema era eficaz cuando los servicios que se prestaban eran poco numerosos y no cambiaban a menudo y donde los procedimientos estaban firmemente establecidos. Sin embargo, las prestaciones así como los procedimientos se renuevan a gran velocidad. La innovación se ha vuelto un proceso continuo que debe integrarse tiene la vida habitual de la empresa porque el dominio de un nuevo proceso, de una nueva herramienta o una nueva organización se vuelve un criterio esencial de eficacia. Allí donde el taylorismo implicaba una ruptura, hay una reorganización incesante. No puede haber separación entre “los pensadores” (es decir, la dirección) y los ejecutores (los funcionarios).

A decir verdad, en este sistema los sujetos ya no son los interlocutores que transmiten reglamentos articulados por un sistema jerarquizado e impersonal. El análisis de los puestos de trabajo muestra de hecho una definición más y más estrecha de las tareas. Una productividad débil y una disminución de rentabilidad de este costoso bien que es el hombre son las consecuencias inevitables no de su falta de iniciativa sino de las restricciones a las que se les somete. Una buena cualificación (o incluso su sobrecualificación) hace posible su polivalencia, elemento de una mejor eficacia.

Uno de los medios de movilización y participación más en boga es el proyecto. Ahora uno trabaja “por proyectos”. Éstos presentan algunos recursos democráticos gracias a la participación y cierta objetividad gracias a la intervención de gabinetes de consejo (se prefieren los métodos y técnicas científicas). De hecho, los proyectos son un medio de adhesión y movilización; esta técnica no es, la mayor parte de las veces, sino una operación de comunicación y movilización interna destinada a conseguir la adhesión de sujetos al carácter propio y a los objetivos de la Administración. Los directivos son los primeros involucrados y la presión ejercida sobre ellos es fuerte. Sin embargo la participación está controlada. La definición del futuro y de la estrategia de servicio o de la Administración es competencia de la dirección. Y si los valores comunes son determinados tras investigacio-

nes realizadas por especialistas, los directivos sólo deben aceptar aquéllos que promuevan una implicación más grande de los empleados en el trabajo y refuercen sus lazos con la Administración. Pero estos valores se proclaman como la expresión común de todos.

Realmente la adhesión y la participación no se imponen. Los engranajes de la dirección pretenden que así sea pero “el ámbito cultural” y “la dirección acorde a los valores” tienden a que la regulación en el trabajo sea asumida por todos. Todo se basa en la lógica de la adecuación y la obediencia. La ideología de la dirección que impregna ampliamente todas las reformas sueña con una empresa/Administración que funcione como cierto famoso partido:

«Más coherente será aquella organización que una a los miembros de un partido, y mejor se luchará... Está claro que sólo podrá ser considerado como miembro de este partido, de esta organización, el que milite en esta organización y que, por consiguiente, considere su deber identificar sus aspiraciones con las de su partido y actuar en común con él. »

Reemplacemos “partido” por Administración o empresa. Esta frase de Joseph Stalin que también consideraba al hombre como «el capital más precioso», subraya que hay un abismo entre una implicación real susceptible hacer frente al cambio y una implicación falsa que es terreno abonado para los manipuladores.

La respuesta a la pregunta de saber en qué debe consistir realmente un “proyecto” tanto en la empresa o en la Administración no es simple. ¿Es una justificación para los servicios de las relaciones humanas, comunicación y formación? ¿Es un medio de seducción dirigido a reclutar jóvenes y, en particular, a jóvenes directivos considerados como de AP (alto potencial)? Su ausencia de historia, de experiencia de vida y de referencias, encuentra un sustituto en este discurso. Al unirse a un proyecto, lo que quiere la dirección, involucrándose de buena voluntad, están pensando en su carrera profesional. Sin embargo, el personal puede percibir la dinámica de proyectos como algo hueco, como una declaración de intenciones que raramente se ve acompañada de hechos palpables. No es cierto que ellos se impliquen más que antes. Admiten ciertamente la necesidad de cambiar tanto la estructura jerárquica como la organización del trabajo. Sin embargo, probablemente no ven la necesidad de iniciar espesas discusiones para decir, finalmente, que es necesario romper los hábitos jerárquicos y el encasillamiento, y mejorar la rentabilidad. Esas campañas de movilización carentes de efectos y que se ven reemplazadas rápidamente por otros asuntos, ¿no son a veces fuente de desmotivación?

## 2.2. La reticencia de la dirección

A menudo, junto a esta falsa implicación que se supone ha de renovar conductas y actitudes, interviene otro factor: la propia reticencia de la dirección. Se ha olvidado o se ha querido cerrar los ojos al hecho de que la tradición de conflicto y confrontación entre obreros y patronos en la industria, también está presente en las administraciones. El juego de la cooperación golpea al sistema directivo con la amenaza de perder su poder. Nuestros altos funcionarios deben olvidarse del sistema tayloriano en el que ellos son el centro primordial. ¿Pero cómo pueden tener con sus colaboradores un auténtico diálogo cuando se ha inculcado en ellos desde la niñez, a través de la institución paterna, después por los profesores, y finalmente desde el ejército, la reverencia a la autoridad constituida? ¿Cómo puede el empleado aprender a tener iniciativa cuando siempre ha estado acostumbrado a obedecer sin discutir? ¿Cómo el superior puede permitir un margen de apreciación si sólo sabe dar órde-

nes sin necesidad de justificarlas? En realidad, tanto en las empresas como en la Administración, las reticencias de la dirección a causa de malos hábitos y estados de ansiedad constituyen un obstáculo más grande a un cambio radical de métodos de dirección que el que pueda provenir de la mano de obra (Delmas, 1991). En este contexto, la moral de las personas responsables, de los jefes, de aquéllos que ejercían su poder desde su posición jerárquica, está por los suelos. Ahora tienen que vérselas con un número muy grande de compañeros. Ahora todo es negociable y ellos tienen cada vez más dificultades para motivar y para movilizar a su personal. Se sabe de sobra que su nombramiento tiene más que ver con su experiencia que con su potencial y su capacidad en materias directivas. Apenas tienen formación en gestión de recursos humanos. Tienen dificultades para entender que son ellos los administradores reales de las personas que trabajan con ellos más que unos meros gestores de recursos humanos. Una de las primeras cosas necesarias para cambiar dichas conductas es pues redefinir el perfil del administrador, de la persona responsable, del jefe porque de eso dependerá la eficacia de su personal y el funcionamiento de su organización cara al público.

Tanto en la Administración como en la empresa, todos los sondeos muestran que los trabajadores se sienten motivados por su trabajo y están interesados en aumentar su eficacia, pero al mismo tiempo ponen de manifiesto que este proceso sigue estando supeditado a una asociación y un reconocimiento real por parte de sus superiores. La movilización se convierte en un imperativo de eficacia. En EE.UU. la concepción había seguido siendo un negocio entre ingenieros en donde no se tenía en cuenta al obrero-usuario (Delmas, 1991). Ésta no es la mejor manera de que pudieran sacar el mejor partido de su sofisticada tecnología. Por otro lado, el sistema industrial japonés tenía como objetivo primordial la implicación y la especialización del personal. Así se asocia a la concepción y a la organización del dispositivo. Si se considera que la productividad, sobre todo en su aspecto cuantitativo, depende fundamentalmente más del hombre que de la tecnología, entonces es necesario separar nuestros sistemas de organización de tecnologías modernas y los antiguos métodos de gestión de personal. Es necesario que los operarios se sientan legitimados y por consiguiente reconocidos. No lo olvidemos, los conflictos más duros en el sector público en Francia desde el principio de años 90 han surgido de los abusos de poder (la gendarmería), la ausencia de consideración y reconocimiento (las enfermeras, el RATP). Los trabajadores quieren ser respetados y tener voz propia; poder organizarse, escapar de una jerarquía demasiado pesada. Están sedientos de dignidad (y la dignidad también quiere decir ganarse bien la vida aún admitiendo que quedan muchas mejoras por hacer en este campo). También es necesario que los trabajadores tengan estabilidad. Cuando la empresa empieza a descubrir la importancia que tiene del trabajo bien hecho en la productividad, eso es estabilidad; no transformemos nuestras administraciones en algo etéreo que no sepa saber proponer a los trabajadores mejoras laborales que les motiven. El cambio de la cultura administrativa no pasa por un contractualización a toda costa ni por un sistema de función pública de empleo supuestamente destinado a resolver todos nuestros problemas de flexibilidad.

Conviene seguir estando atentos a la consideración de que la implicación es la solución de todos los cambios. Bajo una atractiva capa de autonomía y responsabilidad algunos quizá simplemente pretendan preservar caducos sistemas de dirección, para colocar a los trabajadores bajo las normas de un “buen” comportamiento controlado y evaluado por todo un conjunto de métodos y herramientas. La proliferación de campañas de movilización con, cada vez, diferentes sistemas (los círculos de calidad, los grupos de proyecto, el proyecto de

servicio, los cuadrantes, etc.) que cambian constantemente para que todo siga igual, muestra que las tentativas de manipulación no están lejanas. Los diferentes mecanismos de incentivos y comunicación (el análisis transaccional, la afirmación, el método de Herrman, la programación neurolingüística) dan la impresión de que se puede manejar la conciencia de colegas y subordinados con un cierto número de estímulos (stimuli) bien escogidos. Parece que volvemos a la época del perro de Paulov. En un momento en el que se habla alegremente del fin del taylorismo, estos comportamientos y actitudes pueden recordarnos a otros, como el famoso método de MTM (la medida del tiempo medio) que descomponía el trabajo humano en una serie de movimientos elementales a los que se les asignaba un tiempo determinado por cálculos científicos. Nada parecía escapar a este método. Por ejemplo, el desplazamiento de la mirada se definió como “el movimiento de ojos efectuado al llevar la mirada de un punto a otro, el tiempo del movimiento es proporcional al ángulo de desplazamiento de la mirada”... Si el objetivo de los nuevos métodos es diferente (proponer comportamientos que hagan que la comunicación sea eficaz) se distingue el mismo propósito: descomponer al ser humano en movimientos o conductas elementales codificadas que se pretende dirigir y manipular con vistas a un uso óptimo.

Uno de factores de la desmotivación parece bien ser que los superiores son incapaces de aplicar las medidas que ellos mismos desean: el cambio de métodos de trabajo, el cuidado de la calidad, las sugerencias, etc. Los trabajadores tienen demasiado a menudo la impresión que sus superiores no se implican verdaderamente. Por otra parte, más allá de las palabras y los discursos ellos quieren ver los efectos de este cambio en reflejados en sus carreras, status, remuneración y ascensos. La afirmación sistemática de que el contenido del “proyecto” será fruto de una amplia consulta choca con los escépticos. Así, en un gran servicio de aproximadamente 13.000 personas, unas 150 o 200 personas trabajan en común, a su parecer, más por culpa de sus superiores que de manera voluntaria. Esto no es siempre lo que parece. En el IRCANTEC de Angers, aproximadamente 400 sujetos se ofrecieron a participar en círculos de calidad de entre 1.100 personas. Se produce una desmotivación también porque, algunas veces, el proyecto se aplica cuando, por ejemplo, ya se han hecho esfuerzos por mejorar la calidad y la rapidez del servicio prestado. El proyecto, cuando se introduce en una organización en vías de reforma, no tiene ningún interés para los empleados. Con proyecto o sin él, los cambios se llevarán a cabo. Por otro lado, si los diferentes servicios fijan unos objetivos a cierto plazo se consigue dotar de credibilidad a un proyecto. Además, los métodos que se usan en todas estas técnicas de dirección son a menudo muy pesados y complejos. Al final, ¿quién no acaba por saltarse algunas fases? En todo caso, el personal se plantea la pregunta de la necesidad de un equipo tan embarazoso y caro (por ejemplo los instrumentos de valoración de puestos y competencias).

La resistencia a la erradicación de estos trastornos cuando conllevan recortes así como los recortes en los casos de poder adquirido constituyen los principales obstáculos a un cambio de mentalidad. Cuando se permite a los empleados expresar su opinión libremente, “el rey se arriesga a que le desnuden”. Los excesos de poder de la autoridad institucional pueden superarse. Los directivos, que vieron el peligro muy pronto, no pueden oponerse frontalmente sino que intentan salvar las apariencias mostrando que su actitud demuestra que el proyecto ya se está llevando a cabo. Existe una negativa a cuestionar los sistemas actuales de poder. Un servicio técnico grande: «tenía una burocracia perfecta de ingenieros muy organizada que no veían la necesidad de preguntarse nada» (EDF). El que

comprende que el cambio puede llegar demasiado lejos, intentará detener el proceso y hacer recaer la responsabilidad del fracaso en sus colaboradores.

«La multiplicación de lugares susceptibles de ser zonas de poder es algo que se percibe con mayor rechazo del que uno cree. Desafía notablemente la formación de las personas graduadas en grandes universidades que tienen dificultad para admitir que puedan existir personas en su empresa que, a otro nivel que el suyo, sepan lo que hay que hacer. En el fondo, los dirigentes están acostumbrados a considerar la existencia de una única verdad que es la suya y no toman necesariamente en cuenta la del otro. Hay una insuficiencia de democracia real en la empresa. »

diagnostica uno de los artesanos principales del proyecto de empresa del EDF. El revuelo que causó este proyecto del EDF ha sido tal que fue abandonado y una nueva dirección ha lanzado nuevos objetivos: la calidad seguida de “una gestión estratégica integrada”. ¿Existe un punto medio en este cambio entre una posible tendencia izquierdista (por el recorte sistemático de poderes) y un retorno a la tecnocracia, entre una óptica productivista y una “tecnocratización” de la gestión de recursos humanos?

### 2.3. La mala comprensión de los mecanismos de implantación de reformas por parte de los políticos

Una de las razones profundas del fracaso de la reforma administrativa, dirigida a cambiar las estructuras, los procedimientos o la mentalidad administrativa de los empleados, reside en la actitud de los responsables políticos que se oponen a estos cambios.

Se nos plantea la siguiente pregunta: ¿en qué medida y hasta dónde el Gobierno tiene que implicarse? ¿Y el Parlamento? ¿Hace falta una ley o se debe dejar al ejecutivo liderar las reformas? Y dentro del ejecutivo, ¿el impulso debe provenir del Gobierno o de la misma Administración? La respuesta a esta pregunta depende en parte del sistema constitucional. El sistema francés es un poco particular en el sentido de que el ejecutivo dispone de su propio poder de legislación y que, dirigiendo la Administración, no está obligado a conseguir el aval del Parlamento para hacer una reforma administrativa (excepto en el caso de que se contemple la modificación de los principios fundamentales de la ley). Así pues, de momento dejaremos de lado el caso francés.

Habiendo tenido la oportunidad de reflexionar sobre las reformas ocurridas en una de las provincias de Canadá, Quebec, desde el principio de años 80, he constatado que ningún proyecto de reforma administrativa había pasado por el Parlamento (hasta la última reforma de junio del 2000). Todos los proyectos provenían directamente del Ejecutivo. Se dieron dos supuestos. El ministro responsable de la Administración dirige la reforma. El ejemplo canadiense muestra que el riesgo de fracaso es considerable en este supuesto. La mayoría a menudo provienen del sector privado y piensan que la Administración se dirige como una empresa, dicho ministro elabora un proyecto que tiene tan poco en cuenta la mentalidad administrativa que es rechazado por el cuerpo social. El segundo supuesto resalta la concepción de las relaciones que deben existir entre el político y el administrativo. Demasiado impregnados de la idea de la separación entre estos dos mundos - el político concibe, la Administración ejecuta - los ministros dejan que los altos funcionarios se ocupen de la “máquina” y no intervienen en las reformas concebidas y dirigidas en su totalidad por un pequeño grupo de altos funcionarios (el Secretario del Consejo ejecutivo y el Secre-

tario del Consejo del Tesoro). La experiencia muestra que las reformas articuladas de esta manera -en particular las operaciones de “renovación de la Administración pública” realizadas en 1985 en Quebec o la “Función pública 2000” en 1990 en Canadá destinadas a cambiar la mentalidad de los funcionarios- se quedan rápidamente sin fuelle. En este supuesto, incluso se da el hecho de que un ministro se muestre hostil a la reforma aunque ésta tenga el beneplácito del Gobierno. La ausencia de implicación gubernamental deja a la reforma a merced de la hostilidad o el interés del ministro. Es necesario que la política se implique fuertemente para evitar semejante situación.

Por el contrario, una fuerte implicación política no es garantía sistemática de éxito. De hecho, es extraño que un Gobierno dure un tiempo lo bastante largo como para que la reforma se implante suficientemente antes de sufrir un revés electoral. Y si consiguen una nueva mayoría, es rarísimo que el nuevo Gobierno siga adelante con la reforma. En el mejor de los casos, la suspende y vuelve a retomarla con nuevos objetivos y nuevos métodos. Incluso aunque análisis ulteriores a menudo muestren que estos cambios son más de forma que de fondo, terminan desconcertando a los empleados, les hacen dudar y, finalmente, los desaniman.

En Francia las proposiciones concretas y precisas que emanan el mundo político y los partidos son, en este mundo de las reformas administrativas, raras, tímidas y contrastan en gran manera con la virulencia de las críticas. En definitiva, para los partidos políticos la Administración, la función pública y sus reformas siguen siendo un asunto marginal. Deben navegar entre dos arrecifes: no tocar demasiado a los funcionarios y a su status porque son un grupo numeroso de posibles votantes y no prometerles demasiado por miedo a perturbar a las otras categorías de ciudadanos para los cuales el funcionario es un privilegiado (Bodiguel, 1996).

Lo segundo que le queda por hacer a Francia sigue siendo una convergencia de puntos de vista entre la derecha y la izquierda sobre lo que se debe hacer. Los sucesivos Primeros Ministros, con prioridades y ritmos diferentes, tratan de una manera u otra los mismos asuntos y las mismas soluciones: el usuario es siempre la prioridad: es necesario que la Administración sea más transparente, más acogedora, más simple. Otro punto común es el de la descentralización; es el tema pendiente de la descentralización y ningún Gobierno puede sustraerse a él. El último punto concierne a la necesidad de una evolución en la gestión de personal. La constante se repite, y de hecho se podría poner, por tema, en dos columnas las dos circulares que marcan los apogeos de estas políticas. A excepción de la reforma de los entes autónomos del Estado, y con un tono algo diferente, los Primeros Ministros como Michel Rocard y Alain Juppé estaban perfectamente de acuerdo en muchos puntos.

#### 2.4. Las reformas con objetivos contradictorios

Otro factor de fracaso de la reforma administrativa proviene de las contradicciones o de la confusión en los objetivos de las reformas. La investigación sobre la motivación del trabajador para asegurar un mejor servicio a los ciudadanos a un menor costo y para la cual es fundamental un cambio de mentalidad, esconde a menudo un único motivo: una reducción rápida de los gastos públicos. En los hechos, para los empleados, es más una cuestión de conservación del puesto de trabajo que de ética. Arropado por buenos sentimientos (un

mejor servicio a los usuarios) los proyectos de reforma ocultan a menudo un intento de reestructuración. Las palabras grandilocuentes (el espíritu de equipo, el servicio, etc.) nada tienen que hacer frente a los despidos. El estudio del programa “Función pública 2000” en Canadá y la política de “reorganización de la función pública” de Quebec en 1992 podría servirnos de ejemplo. Centrémonos en éste último caso.

El *reengineering*, traducido según los casos por reingeniería, reorganización o reconfiguración, es un concepto elaborado por dos responsables de un gabinete de consultores, Hammer y Champy (1993). Se refiere a una desconfianza en los procesos destinados a mejorar la productividad relacionados con el presupuesto, la calidad, el servicio y la rapidez de ejecución. Es por consiguiente una redefinición del “proyecto” o de la “misión” de la empresa o el servicio y de todos los medios necesarios para su consecución. La reorganización parte del “producto” y por consiguiente de la necesidad del cliente, y revisa toda la organización sin tomar cuenta lo que ya existe. Este método permite aumentar las ganancias de productividad en un 20 o 30%. Este método se cuestiona primero el que y el por qué (la misión) antes de abordar el cómo (las estructuras, los procesos, los puestos de trabajo, los sistemas de dirección). Este nuevo proceso tiende a rechazar la antigua manera de trabajar y se dedica a reconstruir todo a partir de cero. Este sistema es parecido al de la calidad total. Los dos métodos buscan perfeccionar los procesos, reducir los costos y mejorar la satisfacción de clientes. Se diferencian en que la calidad total es un sistema de evolución continuada mientras que la reorganización se funda en la noción de ruptura (Le Monde, 1995). La operación de “reorganización” de la Administración pública de Quebec está directamente inspirada por este método.

Según el documento de presentación de la reforma, esta operación apunta a un cambio de mentalidad organizativa y se basa en la movilización de los empleados:

«Movilizar a la totalidad de los empleados de la Administración pública en un proceso de autocrítica y mejora continua que permita entregar los productos y los servicios pertinentes a la población con un nivel de calidad conveniente, a la vez que se reducen los gastos, de acuerdo con los objetivos presupuestarios del Gobierno. »

Este desafío impregna todo el documento:

«es estratégico en varios aspectos: se requiere la implicación y el compromiso de los líderes políticos y administrativos, se apoya en la movilización de la totalidad del personal, necesita un nuevo análisis de los productos y servicios gubernamentales, requiere una modificación de la mentalidad organizativa, y se logrará gracias a un grupo de acciones coordinadas y concertadas a corto y medio plazo. Debido a su modificación de la mentalidad organizativa, la operación de reorganización implica la asunción de responsabilidades por parte del personal, la concentración de energías en los objetivos fundamentales, el énfasis en el servicio al cliente, la aplicación de estructuras más flexibles y ligeras, una dirección centrada más en los resultados que en las actividades y una preocupación constante en cuanto a los precios. Estas modificaciones, sin ser exhaustivas, demuestran la magnitud de la tarea» (Documento de presentación, 1993).

La operación parece haber tropezado con la implicación de los administradores que deben realizar la base del cambio. A falta de solventar esta cuestión, no queda nada más por hacer dentro de esta operación que regular el aspecto presupuestario. Existen grandes difi-

cultades para aumentarlo. A pesar de las afirmaciones oficiales, como la del Secretario General de Gobierno que afirma en un discurso de inauguración de un simposio que:

«nuestro desafío no sólo consiste en reorientar la acción del estado para abandonar su papel de productor de servicios y concentrarse en los papeles de catalizador y suministrador, sino también en modernizar el aparato público» (Morin, 1994)

esta concepción no tiene nada que ver con una nueva visión del Estado sino con la necesidad de reducir el déficit presupuestario. La comisión parlamentaria encargada de examinar las políticas fiscales y presupuestarias hizo resurgir, en febrero de 1993

«la urgencia de salir lo más pronto posible de la trampa del endeudamiento; la necesidad, por otra parte, de reducir la carga fiscal, o al menos de limitar su aumento; [y] la necesidad de aumentar la eficacia del sector público» (Documento de presentación, 1993).

Incluir esta problemática en la introducción del documento de presentación de la operación no deja ninguna duda acerca de la tendencia principal de la reforma. O como la reingeniería significa, según sus autores, empezar de cero, es decir, que los superiores “renuncien a todos los principios y los procedimientos operacionales y organizativos que usan en este momento y establezcan principios y procedimientos completamente nuevos” (Ings-trup, 1995) se puede entender las reticencias de los responsables. Anunciando economías importantes, reformas estructurales drásticas, y por ende una reducción de efectivos, incluso al más alto nivel, se entiende mucho mejor una cierta oposición que, por otra parte, vino a caer en terreno abonado entre el Gobierno y los sindicatos. La necesaria movilización conjunta del personal difícilmente se podía dar en estas condiciones.

No sólo su propio método ya era complicado de poner en práctica, además un gran número de dirigentes no ha comprendido bien lo que se juegan. Los más altos responsable administrativos no se han comprometido realmente con este cambio y algunos se han dedicado a recortar dotaciones antes incluso de realizar un diagnóstico. Y el método también tiene riesgos sociales. Puede funcionar en casos dónde el organismo lo necesite para sobrevivir, pero debe ejecutarse de manera participativa. Porque la autocrítica debe ser aceptada por todos. Toda reforma que conlleve una supresión de puestos de trabajo no debe limitarse a empleados o cargos intermedios, sino que también debe dirigirse a los directivos que tradicionalmente se han sentido protegidos. En la mayoría de los fracasos en la aplicación de estas reformas, se daban todas estas causas al mismo tiempo: ausencia de implicación de los viceministros, la ausencia de talante participativo, supresión paralela de puestos de trabajo.

Hablando mucho tiempo después de la reorganización, el director de la ENAP, Pierre De Celles, estima que las presiones financieras han “sacrificado” la organización pública como entidad:

«Yo no digo que, en un arrebato reorganizativo, se haya sacrificado la Administración pública; yo sostengo que, empujados por la urgencia, por el constante impacto de la tecnología, por el entusiasmo actual hacia las virtudes (a mi parecer exageradas) del sector privado, se ha sacrificado a las organizaciones públicas que tienen unas exigencias inherentes a su existencia, a su eficacia y a su permanencia, y que han sido “inmoladas” (sin quererlo quizá) bajo el estandarte del cambio de valores, tradiciones, y principios de gestión pública desarrollados desde 1960» (De Celles, 1999).

Ciertamente todavía falta en la mentalidad de muchas administraciones crear un hábito de calibrar de lo que cuesta una reforma de este tipo, y del número de reformas que debe tratar un ministerio.

El fracaso ejemplar de esta reforma permite deducir algunas enseñanzas. Para que una reforma administrativa tenga éxito, es necesario que haya una buena comprensión de las exigencias del método escogido, lo que rara vez ocurre y subraya la necesidad de una buena formación antes de poner en marcha una reforma, pero sobre todo, es necesario:

- un compromiso político claro;
- una concordancia entre discurso político y las acciones;
- una consistencia entre los esfuerzos realizados por el dispositivo administrativo y las decisiones políticas;
- la puesta en práctica de estructuras que faciliten la movilización del personal hacia la política.

En el fondo, el desnivel entre la voluntad de reducir el déficit presupuestario y la aspiración de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a la población era demasiado grande.

## **BAENA**

### **Presentación**

Vamos a continuar con la sesión de esta mañana, con el seminario, ahora el profesor Baena va a tomar la palabra para ponernos otra vez en situación sobre lo que ha transcurrido hasta ahora en esta mañana y para dar lugar a que tengamos un debate sobre las tres exposiciones que se han efectuado y evidente, como no, lo que también él ahora nos va a añadir a lo dicho y que, en esta manera lleguemos al final de esta mañana.

El profesor Mariano Baena del Alcázar, es sin lugar a dudas una de las personalidades científicas más relevantes en el campo de la Administración pública europea. Se le debe considerar, sin lugar a dudas, como el científico que ha abierto definitivamente y consolidado los estudios sobre la Administración pública en nuestro país desde una perspectiva no jurídica. En pocas ocasiones nos podemos encontrar ante una persona en la que se reúna el hecho de ser alto funcionario del Estado, haber ocupado cargos de nombramiento políticos, haber dirigido las dos Escuelas de Administración Pública nacionales que han existido en nuestro país, ser Catedrático, primero de Derecho Administrativo y luego de Ciencia de la Administración y, en la actualidad, ver y juzgar la actuación administrativa española desde su actual puesto como Magistrado del Tribunal Supremo. Su producción científica es ingente destacando por su actualidad la cuarta edición de su ya clásico *Curso de Ciencia de la Administración* y la publicación de su investigación de más de tres décadas *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*.

## **Introducción al debate por Mariano Baena del Alcázar**

Mi papel es ahora hacer de lo que llaman los anglosajones “discussioner”, es decir, llevar a cabo un comentario de las intervenciones anteriores para suscitar el diálogo. Mi costumbre y mi manera de entender esto suponen que el diálogo es principalmente con la sala, es decir, es el diálogo con los profesores invitados y si, así parece oportuno, entre los asistentes. Es decir, yo debo provocar el diálogo, no dialogar, aunque si quieren preguntarme algo estoy a su disposición.

Como saben perfectamente por su profesión y su curiosidad intelectual, el cambio de cultura de las Administraciones públicas es un tema que está lejos de ser de una sola dimensión. Se puede contemplar desde aspectos muy distintos, pero además, si se me permite el juego de palabras, el cambio de cultura administrativa hay que hacerlo en cada país, es decir, hay que cambiar la cultura administrativa de cada país que es una cultura específica de ese país. La cultura política y administrativa inglesa, francesa o alemana no es la nuestra. Cada país tiene su propia cultura administrativa. Entonces, las intervenciones de los colegas extranjeros nos han presentado la cuestión en el contexto de su propia cultura, que es desigualmente próxima a la cultura española. En unos casos es más próxima que en otros. Así, yo quisiera poner énfasis en las coincidencias pero también en las diferencias. Hay una coincidencia de la que me felicito, porque quiere decir que han vuelto a sus cauces las aguas que salieron de ellos. Me refiero a que los tres colegas han destacado, y estuvo muy claro en la introducción del profesor Ridley que para cambiar la cultura hace falta un protagonismo de los funcionarios, y no solo de los altos funcionarios sino también de los cuadros medios. Es decir, contra lo que parecía presumirse hace unos años, esta claro que no se puede cambiar la cultura y reformar la Administración sin contar con los funcionarios mismos.

Hace unos diez años los políticos discutían apasionadamente entre ellos sobre cómo cambiar la cultura de los funcionarios sin que nadie hubiera consultado a los propios funcionarios. Esto es una coincidencia bastante importante. Otra coincidencia es que los directivos, los líderes tienen, deben tener, unas capacidades determinadas de comunicación, de liderazgo, de aceptación del cambio político, sin que esto vaya en contra de su eficacia administrativa, lo cual es evidentemente cierto.

Por otra parte, nuestros colegas europeos han planteado el tema desde perspectivas distintas, pero perspectivas que todas ellas nos pueden suscitar una interrogación. Por ejemplo, la intervención del profesor Ridley está sumida en la cultura política inglesa. Él ha hecho mucho hincapié en uno de los puntos; en que hay que mejorar la calidad de la selección. Bien, es que la calidad de la selección en Inglaterra era proverbialmente buena. Mejorar la calidad de la selección en Inglaterra significa ser mucho más exigente que en España, donde la selección deja mucho que desear en muchas ocasiones, porque seguimos con el procedimiento de las oposiciones, que no sólo tiene el defecto de tratarse de una cuestión de memoria, sino sobre todo que los funcionarios, por mi conocimiento y experiencia, aplican – y yo aplicaba cuando ejercía como tal – más o menos el diez por ciento de los conocimientos que se exigen para el ingreso en la Administración. Pues bien, en Inglaterra la selección era otra cosa. Hay que estimular las capacidades de las personas seleccionadas, cierto; pero es que la selección en Inglaterra ya estaba encaminada de antemano a que se

reclutase a la persona más inteligente, con más capacidad de iniciativa y más capaz de resolver problemas inesperados que se planteasen a la Administración.

Esta es una situación muy diferente de la nuestra: tiene muchas probabilidades de ser alto funcionario el que sea capaz de reproducir, aunque sea con alguna imperfección, unos temas escritos en un ejercicio oral. Estamos en un mundo diametralmente distinto del nuestro. Por otra parte ¿Conviene que los funcionarios seleccionados hagan estancias en escuelas y centros de formación?. Cierto. También aquí conocemos esa experiencia. La prevé la Ley de Medidas de Reforma y, sin embargo, ninguna Administración, ni la central ni las autonómicas, ha otorgado reconocimiento oficial a esas estancias para que exista una promoción de los funcionarios, posibilidad expresamente prevista por la ley en España. Entonces, ésta interpretación de las estancias en escuelas y centros de formación debe hacerse de manera bastante diferente de cómo lo venimos a entender nosotros en este momento.

Otra cuestión de contexto cultural: en Inglaterra es proverbial que cuando una joven o un joven llegan a la edad de entrar a la universidad, lo primero que hacen es marcharse de casa a una universidad de una ciudad distinta. Se dice que regresan a la casa paterna el fin de semana con un buen montón de ropa sucia, pero por lo demás se van a estudiar fuera de su casa. Nada más contrario a la situación española, donde dentro de poco habrá universidades en las pequeñas aldeas porque la aspiración de la gente es no salir de su ciudad para poder estudiar en la universidad. Un contexto completamente diferente.

Los acuerdos entre el Ministerio de Hacienda y los demás Ministerios relativos a las mejoras a introducir en el presupuesto, a que se presten los servicios mejor y con menos coste, a las pequeñas, en fin, sanciones directas o indirectas de disminución de créditos para servicios poco eficaces, me recuerdan lo siguiente: un doctorando mío que tuvo la sensatez de no acabar la tesis y no quedarse en la Universidad, durante diez años fue la persona que hacía en el Ministerio de Hacienda el presupuesto del propio Ministerio de Hacienda y los refundía con los proyectos de los demás Departamentos Ministeriales. Pues bien: al margen de la discrecionalidad extraordinaria que tenía Hacienda para modificar como quería las previsiones presupuestaria, existía además la lucha de pasillos entre los Subsecretarios y el Subsecretario de Hacienda.

El profesor Siedentopf ha mencionado como una de las cosas necesarias a la vista del derecho de la Unión Europea la movilidad de los funcionarios. Sabéis todos cual es la situación: en España la movilidad de los funcionarios, fue muy fácil los tres o cuatro años posteriores a la ley, que así la prevé, ahora se ha convertido en extraordinariamente difícil. Y la ley la consagra; pero es necesario ser primo hermano del Consejero de una Comunidad Autónoma y amigo íntimo del Consejero de la otra Comunidad Autónoma para conseguir un traspaso. La diferencia cultural no puede ser mayor, y en España profesor Siedentopf, nuestra legislación reconoce la movilidad de funcionarios proveniente de otros países europeos pero yo creo que el decreto correspondiente, que además establece una serie de reservas y cautelas está entre las disposiciones administrativas menos cumplidas de los últimos diez años. En teoría un funcionario, un nacional de un país comunitario, podría presentarse al ingreso en un cuerpo o grupo de funcionarios en la Administración. Hasta ahí todavía la legislación lo permite aunque se le da escaso cumplimiento, pero en fin, es un tema tabú la posibilidad de admitir funcionarios de países europeos que estén a la mitad de su carrera, es

decir, que siendo ya funcionarios en sus países deseen ingresar en la Administración Española manteniendo, claro es, sus derechos y el reconocimiento de su experiencia.

Más próxima a nuestra cultura, lo que no siempre es una ventaja, está la cultura francesa. Hago esta observación porque yo siempre pienso que aunque en Francia siguen existiendo muchos mas miles de municipios que en España, hemos heredado en España nuestros ocho mil cincuenta y dos municipios, como consecuencia de la influencia de la cultura francesa, municipios que no son siempre ni mucho menos viables desde el punto de vista económico, financiero y de los servicios. Pero en fin, en general, la cultura administrativa española está mucho más próxima a la cultura francesa. Es decir, yo quisiera llevar a nuestro ánimo que aunque en todos los países tiene que haber un cambio de cultura y que aunque existen unas pautas generales de esos cambios de cultura administrativa, los cambios de cultura hay que situarlos en el contexto peculiar de la cultura administrativa de cada país.

Bien, y entonces ahora a mí me gustaría interrogar a la sala sobre una serie de puntos: primer punto, que es para mi una vieja cuestión científica que lleva veinticinco años abierta pero sin resolver. ¿Puede apreciarse en España la diferencia entre altos funcionarios y cuadros medios en el sentido que haya un grupo de funcionarios del entorno de los políticos que presten un asesoramiento efectivo?.

Siempre enseñé, expliqué e investigué en la Administración pensando en la alta Administración. Pero todo el mundo sabe que junto con la alta Administración hay un auténtico universo de Administración mediocre, rutinaria, repetitiva. Realmente, ¿aquí puede establecerse esa diferencia británica? Lo digo porque hace pocos meses me encontré por la calle en Madrid a una señora, - uno iba a decir a una chica, pero claro, en proporción a mi edad era una chica- una señora que había sido antigua estudiante mía. Se puso muy contenta, no sé si por halago me dijo que tenía un buen recuerdo mío como profesor pero me dijo: “ahora, la Administración que usted enseñaba no es la de la realidad, porque yo soy jefe de sección del Ayuntamiento de Madrid y lo que vivo no tiene nada que ver con lo que usted me ha enseñado.” ¿Qué opina la sala sobre este punto? ¿Creen que es viable la propuesta tan razonable del profesor Ridley de que es posible que esa parte de la Administración que continúa en el sector público emplee las técnicas y aproximaciones al mercado y a los usuarios propias del sector privado? ¿Qué opina la sala respecto a éste punto?

Por ejemplo, en el contexto inglés me parece excelente que se publique una clasificación de los entes locales según el grado de eficacia de sus servicios y el grado de satisfacción de sus clientes. Ahora que no nos oyen ni el presidente de La Rioja ni el Consejero de La Rioja, ni el Director de la función pública de La Rioja yo preguntaría lo siguiente. ¿Creéis que tendría algún efecto político que el Gobierno de La Rioja publicara y diera la máxima difusión posible a una clasificación de los municipios de La Rioja según su eficacia? ¿Creen que eso sería viable políticamente y que no plantearía ningún conflicto?

La intervención del profesor Siedentopf nos suscita aquí en España -aparte de las dos cuestiones que ya he planteado sobre movilidad de los funcionarios y sobre el traspaso de los funcionarios europeos - una cuestión de cara. Yo no sé cómo funcionan las cosas en Alemania, aunque yo tengo de Alemania la imagen idealizada de mi juventud, pero, que maravilla que el reconocimiento del estatuto de los directivos haya costado en Alemania dos años. Yo lo estudié con la ley de funcionarios de mil novecientos sesenta y tres, hace

veintiocho años. A la vista de ello, ¿Creen que es posible políticamente, viable y con resultado práctico, el que realmente se cree una categoría o grupo- como se les quiera llamar- de funcionarios directivos en España?. Cualquiera que haya vivido algún tiempo más que unos pocos meses en la Administración sabe que es una pregunta de inmensa envergadura.

Por supuesto, yo creo que no habrá extrañado en absoluto la afirmación del profesor Bodiguel de que individualmente los funcionarios están dispuestos a cambiar. Todos estamos deseando que llegue un político que llene de ilusión a los funcionarios, provoque un cambio y haga una mejora. Cualquiera que conozca la función pública, por lo menos la española, sabe que esto es cierto. Sin embargo hay aquí un problema de estructuras y un problema de mentalidad, como ha subrayado el profesor Bodiguel.

Yo haría dos o tres preguntas. Resulta que individualmente los funcionarios están dispuestos a cambiar pero cuando se trata de adoptar medidas de carácter general la cuestión ya no parece la misma. Por ejemplo, ¿qué piensan sobre el tema del condicionamiento de la remuneración según la eficacia del funcionario? Vamos a ver si traduzco a términos más concretos esta pregunta que a lo mejor se piensa que es una mera abstracción. ¿Funcionaría mejor, o no, la Administración española sin los complementos específicos y de productividad? O sea, ¿es viable en nuestro contexto administrativo condicionar la remuneración a la supuesta eficacia del funcionario? Porque ese condicionamiento hoy día se hace a través de los complementos específicos y de productividad. ¿Qué opinan del tema?

Todo ello, ha dicho el profesor Bodiguel tiene una repercusión en el estatuto. ¿ Hay en la sala más optimistas o más pesimistas sobre si se aprobará el proyecto de estatuto que lleva aburrido ahora cuatro años y del que nadie habla? Es que ésta es una cuestión decisiva para el cambio de cultura, ¿Cómo ven el protagonismo de los sindicatos en la función pública, que presentan la contradicción de su indiscutible representatividad oficial pero su muy bajo nivel de afiliación? Esa es una cuestión verdaderamente práctica.

¿Qué piensan de la observación del profesor Bodiguel de que para todo esto de la motivación, la eficacia, la buena comunicación, es decir, el que los funcionarios se conduzcan como agentes públicos modernos? ¿Es necesario que los propios jefes que hacen la predicación se la apliquen ellos mismos? Esta es una cuestión decisiva para el funcionamiento de todo organismo administrativo. Mi experiencia es que si un alto cargo es nombrado y llega a ese puesto y empieza a preguntar cómo está el presupuesto, qué efectivos hay de personal, que rémoras tenemos de trabajo, qué problemas están planteados en el organismo, cómo es la relación con los demás departamentos especialmente con Hacienda, qué tal van los guiones de puntualidad, inmediatamente la reacción de los funcionarios es espléndida. Pero como el jefe pregunte “¿Cuál es la remuneración como alto cargo? ¿Tengo derecho a nombrar una secretaria? ¿Cómo va el coche oficial? ¿Puedo hacer reservas en los paradores prevaliéndome de mi condición de no sé cuanto? Etc., etc., está perdido. Ningún funcionario confiará en él. Esto es una cosa que me parece absolutamente clara y el profesor Bodiguel ha terminado- y yo también termino este comentario- diciendo dos cosas que conocíamos hace mucho pero que es utilísimo recordar continuamente: una, que tiene que existir una coherencia entre el discurso oficial y la realidad que llevan a cabo los políticos y los jefes administrativos, y otra, vieja de cuarenta años es: para que haya una modificación de las administraciones públicas tiene que haber una voluntad política continuada. En España mantuvo esta tesis hace cuarenta años, en su monografía titulada *La Administración Española* el profesor García de Enterría.

En fin, quizá me he alargado demasiado en mi intento de provocación pero he dejado abiertas una serie de cuestiones, y de lo que se trataría, porque éste es el verdadero objetivo de éste seminario, tanto en la sesión de mañana como en la de tarde, es que hubiera intervenciones de la sala sobre los puntos que deseen, pero yo me he hecho una serie de preguntas abiertas, y que se hicieran preguntas e intervenciones sobre estas cuestiones a las personas de la mesa, en principio a los profesores extranjeros sin excluir el diálogo entre los asistentes, así que la sala tiene la palabra.

## **Debate**

### **Público 1**

Aceptando la invitación a la provocación y dándose además una serie de circunstancias que voy a explicar es por lo que me atrevo a intervenir. Pensaba intervenir, aceptar esa provocación esta tarde, para hablar de la realidad española pero en cualquier caso me gustaría hacer algunas afirmaciones. Tengo que decir que soy el Consejero de la Administración pública de la Comunidad Valenciana y por lo tanto tengo un contenido mucho más político que de Administración aunque me acompaña el *staff*, la parte más importante de la Consejería valenciana y estamos inmersos en un profundo cambio de la función pública valenciana. Estamos comprometidos en elaborar una ley de la función pública moderna, dinámica, y en la que muchos de los contenidos que se ha estado hablando esta mañana, de los primeros borradores ya los estamos incorporando. Por eso, ese cambio de cultura que a veces parece tan distinto entre países, me ha dado la sensación, espero que a mis colaboradores también, de que ese cambio en Valencia es una confluencia, porque cuando el profesor del Reino Unido hablaba de incorporar test de personalidad en el acceso a la función pública nosotros estamos pensando en ello, estamos pensando en como se debe competir con otras personas fuera de la Administración, estamos hablando básicamente de crear líderes a través de formación y de incorporación de directivos a la función pública valenciana. Hablamos de productividad, y nos ha gustado mucho- a mí personalmente me ha gustado mucho- la frase de “indicadores de rendimiento”; yo creo que no es malo que se publiquen, yo aceptaría perfectamente ese reto aunque en las conversaciones del descanso he sabido que en la propia Comunidad Valenciana esa publicación de esos rendimientos en el primer intento no se pudo hacer. Me ha parecido muy bien la escuela de líderes y luego el representante francés ha hecho una serie de causas del inmovilismo hacia el cambio, y he echado en falta en esas causas del inmovilismo, causas de no producir el cambio como se debiera hacer, a las organizaciones sindicales.

Quizá a mí, mucho más que el problema con los funcionarios, que yo soy rotundo- hablo desde la perspectiva política -, creo que el funcionario quiere un cambio, quiere un cambio profundo y que acepta el cambio de retribuciones y lo que quiere es participar con descentralización y con asunción de responsabilidades; lo creo rotundamente, mi experiencia por lo menos en la Comunidad Valenciana me lo determina, pero donde no veo el cambio es en las organizaciones sindicales. Es decir, cuando estamos hablando de organizaciones sindicales de cientos de liberados, con quince y veinte años de liberados, a mí me gustaría saber cual es la experiencia tanto en Francia como en Alemania como en el Reino Unido.

## **Contestaciones**

### **Profesor Ridley**

En general creo que sí, que los sindicatos han participado bien porque los sindicatos relacionados con el funcionariado en el Reino Unido han reconocido por fin que esa carrera no tiene otros privilegios por encima de otros tipos de trabajo en la sociedad, ¿por qué tienen que tener privilegios por encima de otros trabajadores. Creo que los sindicatos de la Administración se han dado cuenta de que si quieren conservar su trabajo tienen que mejorar y tienen que cambiar, y vuelvo a la idea del cambio cultural: en el funcionariado británico y sobre todo en el ámbito de los Gobiernos locales, la mayor parte de los trabajadores se consideran como cualquier otro tipo de empleados. Tienen una ética especial si queremos, pero también sería lo mismo para los profesores, los médicos, la gente que trabaja en seguros. Tienen una ética especial, la integridad es muy importante, pero no se consideran como una carrera que sea más ventajosa en cuanto a la seguridad de conservar su puesto de trabajo, en cuanto a pensiones, etc. Ha cambiado muchísimo y creo que no sólo ha cambiado para los funcionarios sino en general, la sociedad, la movilidad en los trabajos; a la gente no le preocupa como antes el conservar un trabajo para toda la vida, y es algo bastante reciente este cambio. No se ve ya a los funcionarios como a alguien que lleva esos uniformes invisibles del Estado, y los representantes de los sindicatos lo han aceptado así.

### **Profesor Siedentopf**

Responderé a ésta pregunta con comentarios a dos niveles. Primero, la barrera más eficaz en contra de la modernización de los funcionarios en Alemania es la Constitución, porque ya he dicho antes que se dice en la Constitución que el funcionariado tiene que modelarse según las fuentes y las tradiciones históricas. Esto está así en la Constitución alemana; hay razones en ella que establecen muy claramente una visión conservadora de la Administración. En cuanto a los sindicatos, quizá no veo yo que sean una barrera tan importante como la Constitución. Ahora, con el Gobierno socialdemócrata hay un diálogo entre los sindicatos y el Gobierno en cuanto al tema de la modernización de la Administración. Yo por ejemplo suelo invitar a representantes de los sindicatos a nuestros seminarios, para confrontar un poco las reacciones de los distintos funcionarios con los sindicatos.

Hace dos semanas, en el Instituto de Estrasburgo para la Administración preparé una ponencia muy relacionada con lo que estamos comentando hoy aquí, sobre modernización en la Administración pública, y allí dije que sería bueno tener representantes de los sindicatos, y los directores de la ENA (Escuela Nacional para la Administración pública de Francia) parece que tuvieron sus problemas para aceptar esta propuesta, creo que para ellos los sindicatos no son buenos socios de diálogo para potenciar el cambio, pero creo que sí, que en Alemania tenemos un buen diálogo entre los sindicatos y el Gobierno, ha habido un cambio favorable en ese sentido.

### **Profesor Bodiguel**

El Gobierno francés ha intentado trabajar con los sindicatos. Creo que el gran problema es la multiplicidad de sindicatos que existen en Francia, y sobre todo en la función pública. Qué ocurre, que siempre existe una competencia, un “a ver quién da más”, enton-

ces para un sindicato, que está dispuesto a avanzar con el Gobierno en las medidas de la reforma, que está de acuerdo, va a haber dos, tres y cuatro que van a decir no, y claro, hay que darse cuenta de que un sindicato, si no quiere perder digamos a su tropa, a sus adeptos, no puede ir demasiado por delante. Y, creo que hay que decirlo, en nuestro país uno de los grandes obstáculos a la modernización es el conservadurismo general de los sindicatos. Hay un enorme conservadurismo que está desfasado, que está muy alejado de los sentimientos profundos de los agentes, pero hay un bloqueo. No se logra superarlo y en muchas ocasiones hemos constatado por ejemplo con el problema para intentar avanzar en la movilidad de los funcionarios, en una época, creo que en el noventa y uno noventa y dos, se realizó todo un informe que se difundió entre los sindicatos de la función pública destinado a intentar avanzar en esta cuestión, y que la movilidad se debía aplicar tanto a los funcionarios estatales como a los regionales y locales, y encontrar medios de traspaso entre los funcionarios locales, regionales y estatales y a la inversa. Pero los sindicatos bloquearon la discusión, se negaron por toda una serie de razones que no voy a explicar esta mañana porque sería demasiado largo pero éste es un ejemplo concreto que demuestra el bloqueo que muchas veces procede de estos sindicatos.

### **Profesor Ridley**

Sí, quería hacer un comentario general, quería hacer en principio un comentario relacionado con lo que dijo el compañero de Valencia. Por supuesto que todos tenemos culturas diferentes, por ejemplo, mi tema es la cultura administrativa y las diferencias, pero- y es muy importante este pero- todos vivimos en una sociedad de consumo, y cada vez más ésta sociedad de consumo en Europa es parecido. Por ejemplo el Mc Donald's está en todos los sitios, a mi hija le encanta Zara por ejemplo, y creo que aquí también lo tenéis. Cada vez más nos estamos moviendo hacia una sociedad de consumo y eso quiere decir que las demandas, las necesidades, las expectativas de nuestro público, un público que tiene una organización superior etcétera, van a ser cada vez mayores. Esto es muy importante, creo.

La OCDE dice que en todos los países europeos sin ninguna excepción los ciudadanos tienen en una estima muy baja a sus Gobiernos y sus administraciones, mucho peor que la opinión que tienen sobre el sector privado, y eso quiere decir que nuestros funcionarios tienen que adaptarse rápidamente a las necesidades del público, y nos vamos a equivocar si estudiamos nuestras Administraciones y no estudiamos las sociedades en las que vivimos. Y lo que quería comentar es que si ustedes y su Gobierno, si ustedes y su Gobierno, si todos no hacemos un esfuerzo muy importante, hagan lo que hagan y digan lo que digan la ley, los sindicatos, lo que sea, si no hacemos un esfuerzo para mejorar nuestros servicios y adaptarnos a la sociedad, nuestra reputación va a descender cada vez más y va a haber una crisis más tarde o más temprano. Eso es lo que quería decir.

### **Profesor Baena**

También querría hacer un par de comentarios. Estoy de acuerdo con lo que antes comentaba mi amigo Frederick respecto a que todos tenemos Mc Donald's en nuestros países, pero creo que nuestra ambición no es cambiar la tremenda variedad de nuestra cocina europea para simplemente todos comer Mc Donald's, y esto de la variedad va para todos, no solamente para las hamburguesas y para la comida. No queremos estandarizar la Admi-

nistración pública Europea, eso también hay que decirlo. Y el siguiente comentario que quería hacer está relacionado también con lo anterior. Si miramos nuestra historia de Administración pública durante los siglos XVIII y XIX, entonces yo creo que se sabía mucho más de lo que pasaba en países vecinos de lo que se sabe ahora, en términos financieros, de transporte, políticos. Creo que tenemos que recuperar ese nivel de conocimiento de lo que está haciéndose y lo que pasa en otros países.

## **Público 2**

Retomando su última intervención y alabando el concepto de la congruencia necesaria en todo tipo de reforma, lo que me gustaría más que preguntar, que alguna pregunta sí que habrá en el aire, sería afirmar o matizar alguna intervención sobre todo realizada por el profesor Bodiguel. Yo creo que en cambio cultural en la Administración pública del funcionario, a diferencia posiblemente de la cultura anglosajona hay un factor fundamental, y el factor fundamental es, con carácter general, aunque legalmente está prevista, es la ausencia de exigencia de responsabilidad. ¿Porqué digo esto?, porque si una persona está sometida a un procedimiento en el que se le exige una responsabilidad, y admitiendo que la Administración pública debe cambiar, como está diciendo el profesor Ridley, en tanto en cuanto a través de una planificación estratégica debemos hacer frente a retos que se nos presentan inmediatamente con una Administración ágil, debemos planificar, establecer puntos críticos, objetivos, programas, etc. etc. Si a las personas que deben realizar esa programación no se les da participación en la definición de los puntos críticos, en la definición de los puntos débiles y de los fuertes, y además no se atiende también a otro punto que parece que se obvia bastante, como es la estructura y la organización, nos podemos encontrar con que el funcionario que tiene que ejecutar determinada estrategia, primero: no conoce qué es lo que tiene que hacer, segundo: no sabe para qué sirve lo que está haciendo y tercero; no tiene una adecuada retribución. Por eso digo que en cualquier caso la responsabilidad sería un tema importante a exigir. Claro, evidentemente esa exigencia de responsabilidad tiene una contrapartida, que sería una contrapartida de tipo no solamente económico, remuneratorio, es decir, tiene que haber una prima que ese funcionario perciba por ese riesgo que está sufriendo a la hora de interpretar la norma, a la hora de ejecutar una política pública, pero claro, desgraciadamente yo al menos observo, por lo menos influenciado por la realidad más inmediata, - me refiero al entorno español -, que desgraciadamente muchas veces ya no se exige responsabilidad administrativa por funcionamiento normal o anormal, no es lo general del servicio, sino ni siquiera responsabilidad política, donde las mayorías acogan y cierran todo tipo de exigencia de responsabilidad.

Con esto lo que quiero decir es que si al funcionario normalmente implicado en este cambio cultural, se le exige responsabilidad y se le retribuye esa responsabilidad, yo creo que el funcionario estaría - en términos generales, conociendo los objetivos y las acciones - en una disposición de cambio mejor que en aquella situación en la que desconoce si lo que hace sirve exactamente para algo, donde además su jefe inmediatamente superior no le pide la responsabilidad de haber sacado un proyecto en un momento concreto, porque lo que sí puedo afirmar es que hay determinados proyectos que realiza un funcionario técnico que tienen que pasar después siete controles, y la acción que después se va a realizar, reflejada en una norma, no tiene que ver prácticamente absolutamente nada con la propuesta que ha salido del centro gestor. Es decir, el centro fiscal, el centro jurídico, el Servicio de Informa-

ción Calidad y Evaluación, la Intervención General, el Consejo Consultivo, el Consejo Económico y Social..., al final esa norma, esa gestión que debe realizar el implicado se ve esencialmente cambiada.

Quisiera transmitir la frase que algunas veces mis compañeros me han oído decir: “si cambiar estamos dispuestos a cambiar, pero claro, hay que actuar sobre la estructura de la organización” . Yo puedo afirmar que muchas veces en el Boletín Oficial, cuando se habla de una cosa importantísima para definir los objetivos y en definitiva un principio legal como es el de competencia, no aparece en la estructura funcional ni siquiera claramente expresadas cuáles son esas competencias. Y en segundo lugar, a la hora de realizar o de ejecutar cualquier tipo de política o de estrategia, nos encontramos muchas veces, en una frase célebre que me enseñó mi buen amigo economista de Estado Esteban Corral, como se sienten los economistas: nos encontramos y nos sentimos como los eunucos, sabemos cómo pero no tenemos con qué .

En consecuencia por eso, la afirmación que ha hecho el profesor Bodiguel me parece muy acertada en el sentido de que me parece que como política económica haya que tender a un déficit presupuestario cero, pero evidentemente, lo que no se puede atender es, a los nuevos retos que tenemos frente a nosotros, y sobre todo en aquellas funciones, no ya tanto de ejercicio de la autoridad – que indudablemente no pueden ser ejercidas por organizaciones privadas -, sino en meros servicios públicos, si no se incrementan los recursos económicos. Después usted evalúeme, pero por lo menos esa política yo creo que a efectos del cambio cultural también es errónea.

## **Contestación**

### **Profesor Bodiguel**

Cuando se habla de responsabilidad creo que hay que tener en cuenta todo lo que eso quiere decir. Para que la gente sea responsable y para que se les recompense bien financieramente, bien mediante promoción acelerada o por el contrario se les pueda sancionar y relegarlos en vías de segunda como se dice, ¿cuales serían las condiciones que habríamos de reunir?. En el marco de la misión que se nos confía, cuando se los pone en la obligación de obtener resultados también habrá que darles los medios de realizar esta misión. Es decir, tenemos que darles posibilidades de acción sobre el personal a su cargo, sobre los medios financieros a su cargo, y que pueda organizarse para alcanzar los resultados que se le hayan fijado. Y esto significa una gran desconcentración del poder. Es decir, que los responsables administrativos deberán ser capaces de delegar de manera concreta y de dejar a la persona que esté libre y que pueda organizarse a su gusto y gestionar los medios que tiene a su alcance para obtener los resultados que le han pedido. Si no, si les hacemos responsables pero no les damos la mínima capacidad de influencia sobre los resultados, la verdad ¿qué pretendemos? Si a una persona le pedimos un resultado pero le decimos que está obligado a preguntar antes, después, si dentro de seis meses le dan la respuesta, si quizás mas adelante le confíen tal personal..., la verdad es que no vamos a conseguir nada. Es un proceso muy largo, así que ocurre muy pocas veces que realmente se consiga ese grado de delegación y eso es lo importante: si no existe delegación no va a haber responsabilidad y no va a haber verdaderas recompensas o sanciones a una persona determinada, y yo creo que en nuestras

Administraciones se nos hace difícil delegar, dar poder a nuestros colaboradores, y sin embargo en mi opinión es lo más importante

### **Público 3**

Yo quería decir al Consejero de Administraciones públicas de Valencia -porque me parece muy interesante que un Consejero se desplace hasta aquí a escuchar una charla de éstas- lo que yo opino de los sindicatos, que usted ha preguntado. Igual no es muy elevada la respuesta intelectualmente, pero yo creo que es práctica. Los sindicatos viven de las subvenciones que les da la Administración con lo cual poco pueden - como se dice- morder la mano que les da de comer. Esa es mi opinión en general.

Y luego los liberados de los que usted habla, que hay tantos y durante tantos años, es porque les funciona. Si no les funcionara no estarían. Casi siempre son personas cuyos puestos en la función pública no les gustan. Digo. Siempre hay gente interesada por el servicio público y por servir a los demás. Si eso no les hiciera a la larga conseguir mejores puestos y tener prerrogativas, seguramente mucha menos gente se liberaría, y no quiero con esto molestar a nadie, ¿no? Hablo en general.

En cuanto a lo que han dicho los profesores, como han sido tan certeros y tan concreto se puede añadir poco, pero a mí me gustaría decir que el buscar el liderazgo en las personas cuando desde el colegio se nos enseña que ser serviles, humildes o no destacar es lo mejor que se puede hacer para llegar lejos..., pues es difícil que de pronto en un momento determinado de la vida descubras en ti mismo un liderazgo que has estado ocultando durante años, o que han tratado de ocultar, y bueno, hay muchas mas cosas, pero creo que lo han dicho muy bien todos los profesores.

### **Público 4**

Soy el Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Justicia y Administración pública de la Comunidad Valenciana. Me parecería un poco incorrecto no dar alguna respuesta a las cuestiones que ha planteado el profesor Mariano Baena, lo que pasa es que me da la impresión que más que preguntas lo que ha hecho son respuestas encubiertas, no en vano, aparte de eminente profesor y catedrático ha sido alto cargo de la Administración durante un determinado período de tiempo y conoce muy bien la Administración desde la praxis. Hombre, ante las preguntas de “si es posible”, yo contestaría, “ sí es posible pero no es fácil”. En concreto, de algo de lo que el ya tiene experiencia, a lo que hacía referencia el Conseller de Valencia con respecto al tema de la retribución por rendimientos.

Evidentemente, es posible, pero no es fácil, porque si hacemos una encuesta y preguntamos a los funcionarios, políticos, directivos y ciudadanos en general, si al funcionario se le debería pagar en razón de su rendimiento y productividad, todos dirían que sí. Ahora bien, el llevar eso a la práctica sabemos que no ha sido fácil porque hasta ahora los complementos específicos se han convertido en homogeneidad, “café para todos” y lo de productividad, que todavía me es inexplicable, también así ha sido donde los tienen instrumentados como es en la Administración del Estado. Nosotros en concreto en la Generalitat Valenciana no los tenemos. Entonces yo creo que lo que hacía el profesor Baena, mas que preguntar era, en forma de pregunta, hacer unas consideraciones que él creo que tiene la

respuesta en el sentido de que efectivamente sabe que es posible, como la figura del Directivo que está contemplada en la Ley del sesenta y tres, pero que no es fácil su instrumentación de carácter práctico.

Ahora, lo que yo sí quisiera preguntar al profesor Ridley son dos cuestiones que me han llamado la atención. En primer lugar aparte de que creo que se ha dicho que no se consulta con los funcionarios; si no estoy mal informado precisamente la reforma de la señora Thatcher fue precedida de una gran consulta de carácter general a todos los funcionarios del país, tanto cuantitativa como cualitativamente, y muy minuciosa, y precisamente empieza a hacerse la reforma a partir de esa gigantesca encuesta y consulta a los funcionarios. Me ha llamado la atención cuando ha hablado sobre la apertura de la Administración o de la Función pública al sector privado, a elementos del sector privado, y viceversa, que funcionarios puedan acceder al sector privado. ¿Se está refiriendo en concreto a que en Inglaterra en este momento es posible, al igual que en el modelo norteamericano, que elementos destacados de la empresa privada, por unos procedimientos determinados puedan integrarse siquiera sea temporalmente en la Administración pública y viceversa, que elementos de la Administración puedan y haya posibilidades para su acceso e integración, siquiera sea temporal como en Norteamérica en la empresa privada? .Es decir, ¿ hay mecanismos procedimentales o procesos por los que se puede producir esa, en mi opinión positiva, relación, o corriente, u ósmosis entre personas directivas y destacadas del sector privado y del sector público?

Eso por un lado, y por otro lado preguntar si en Inglaterra, en el sistema de selección, - que yo también, como el profesor Baena, pondero y alabo, sigue existiendo la Comisión de selección de los funcionarios con ese carácter de independencia y carácter de permanencia, lo cual garantiza la objetividad, la transparencia, la profesionalización - en el mejor sentido del término- para seleccionar, y si efectivamente esa comisión sigue teniendo un mandato que creo que era de seis años, no recuerdo ahora, lo cual permite aplicar criterios de homogeneidad y criterios digamos, idénticos, en lo que se refiere a la selección de personal, y no encontrarnos, como nos encontramos en nuestras respectivas Administraciones, con que muchas veces aun con los mismos programas, según qué tribunales son distintos los niveles de exigencia, los niveles de rigor; con lo cual no se homogeneiza el ingreso en la Administración a través de los conocimientos que se considera que son necesarios, y al mismo tiempo también se genera una inseguridad para el aspirante. Si en Inglaterra efectivamente sigue funcionando ése sistema de la Comisión de Selección con absoluta independencia del poder ejecutivo, y una vez nombrados, efectivamente tienen esa tarea tan importante como es garantizar la adecuada selección del personal. Esas eran las cuestiones que quería plantear; son muy concretas pero me interesa mucho poderlas clarificar.

## **Contestación**

### **Profesor Ridley**

Muchas preguntas, pero es verdad que, en general, durante mucho tiempo los funcionarios no han sido consultados cuando se iban a introducir cambios y es así a veces porque los sindicatos tenían demasiado poder en esos momentos, pero ahora las cosas han cambiado. Ahora el consultar a los funcionarios es algo normal, y por ejemplo, como se ha dicho antes, esto se hace para que la responsabilidad también baje hacia abajo, no solamente la delegación de poderes sino también la responsabilidad. Es muy importante para capa-

citar a nuestros trabajadores. Por ejemplo, si queremos capacitar a nuestro personal y queremos que la responsabilidad baje también por la jerarquía hacia abajo, hay que consultar también al usuario, al ciudadano, y saber también qué es lo que el ciudadano quiere. Entonces ahora, para hablar de la situación en Gran Bretaña es una realidad que todos los puestos que están en los cinco grados más altos no se llenarán necesariamente por promoción interna. No todos se anuncian por promoción externa –también tenemos cargos políticos, por supuesto- ,pero las posiciones más importantes normalmente se anuncian en los periódicos, como cualquier otro trabajo, y a menudo utilizamos las empresas que nosotros llamamos de cazadores de cabezas, *headhunters*, cazatalentos, para intentar conseguir a las mejores personas, para adaptarse a unos perfiles de trabajos muy específicos, que tengan capacidad de liderazgo, flexibilidad..., y son éstos cazatalentos los que se encargan de buscar a estas personas. De hecho, la mayor parte de los cargos se cubren por promociones internas, porque realmente los salarios no son tan altos como para traer a la gente realmente buena del sector privado. Tendríamos que adaptar eso también.

Pero lo más importante es que en la Administración hoy en día ya no hay una progresión automática dentro de la carrera, a no ser que la persona haya demostrado que tiene realmente esas capacidades que se están buscando ahora: liderazgo, flexibilidad, la capacidad de arrastrar a tu equipo contigo..., todas esas nuevas capacidades. Cuando, por ejemplo, hacemos anuncios, y estudiamos qué posibilidades tiene esta persona, cómo trabaja en equipo, cómo son sus capacidades de organización; entonces sí que hay una cierta permeabilidad. También tenemos, como en la tradición francesa, muchos buenos funcionarios que se nos escapan, que se escapan al sector privado porque están mejor pagados, pero, cada vez más, creo que es importante que los funcionarios ya no se ven como un bicho raro, como algo muy diferente de un director, un trabajador de una empresa, un presidente de una empresa: saben que sirven a otros fines éticos y que tienen que trabajar de acuerdo con esas éticas, pero el resto, normalmente tienen un contrato de cinco años y al final de esos cinco años quieren sentir que han hecho algo importante. En la mayor parte de los casos tienen salarios que se basan en rendimiento, pero la idea es que no solamente se basen en la eficiencia, sino en la capacidad de cambio, de cambio por ejemplo en cuanto a diferentes objetivos, como se hace en el sector privado.

En cuanto a la Comisión de Servicio Público de la Administración, sí que se encarga hasta cierto punto de la selección, pero la mayor parte de los altos cargos se dejan para que cada ministerio lo haga por separado. La selección se hace estudiando primero los resultados académicos, la experiencia académica, el currículum, también depende de las referencias de profesores, los trabajos previos que se hayan tenido. La verdad es que cuando a mí me piden una referencia, cada vez menos me están preguntando por las notas de los estudiantes, sino por la actitud de los estudiantes. Por ejemplo: ¿solía hablar en las reuniones? ¿Es una persona inteligente, es una persona con iniciativa? Y nosotros podemos decir: "bueno, no somos psicólogos" pero cada vez más es algo que interesa a la Administración. También, por ejemplo en estos pequeños cursos que se hacen hay también ejercicios específicos sobre resolución de problemas. Por ejemplo: ¿dónde se pondría un semáforo para resolver este problema en la ciudad?, y en las pruebas de selección también se hacen esas pruebas, pruebas para ver qué tipo de habilidades se tiene para tratar con colegas, en atención al público. A veces he oído de policías que en un proceso de selección solamente les seleccionan por sus marcas, por su experiencia académica o sus notas, y no por su personalidad; y eso me parece horrendo. Tiene que ser un sistema de igualdad de oportunidades,

que sea justo y que no tenga sesgo. Eso es importante. Por supuesto tener en cuenta las cualidades y siempre en ese comité hay un secretario que se asegura que ese proceso es un proceso justo y, por ejemplo, estamos hablando de tener cuidado con la discriminación por razones de sexo, por razones de raza, y esto tiene que ser muy estricto con el problema de sesgo, por ejemplo, también político, por razones de afiliación política, y se hacen preguntas también en este sentido, se hacen preguntas para realmente determinar si esa persona es una persona justa que no va a discriminar ni a compañeros ni a otros ciudadanos por estas razones. En el proceso de selección es muy importante. No siempre funciona, no siempre es cien por cien correcto lo que se hace, pero se tiene muy en cuenta. Y la Comisión del Servicio Público de la Administración es la encargada de elaborar las reglas generales para estos procesos de selección, pero a veces también se delega o se subcontrata incluso estos servicios de selección con empresas privadas. Pero la señora Thatcher yo creo que nunca preguntó nada a nadie durante toda su vida.

### **Profesor Baena**

Rápidamente contesto por alusiones a lo que ha dicho refiriéndose a mí, mi viejo conocido y amigo Luis Cuesta. Ha afirmado que yo estaba dando respuestas encubiertas a mis propias preguntas. Creo que no es exactamente así. Lo que sí es posible es que yo estuviera dejando traslucir cual era mi respuesta a las preguntas, pero lo que yo estaba preguntando era la opinión de las personas de la sala, que naturalmente puede no coincidir con la mía. Por tomar el caso concreto, la cuestión de si han tenido éxito los complementos específicos y de productividad en relación - es así como se plantea- con los indicadores de rendimiento, la cuestión estaba clara: ya he dejado yo traslucir mi respuesta de que no, de que no han funcionado. ¿Es que es malo que existan indicadores de rendimiento?. No, de ninguna manera todo lo contrario. ¿Cuáles serían y cómo se establecen? Lo que exige una respuesta en parte técnica de difícil solución.

Y segundo ¿quién los administraba? O se convence a los funcionarios de que la aplicación de los indicadores de rendimiento se hace de forma objetiva y clara, y no dependiendo de preferencias políticas, si se consigue llevar esa convicción al personal, correcto. Si no se consigue, las cosas cambian mucho. Yo me acuerdo en que allá por el año ¡Dios Mío, mil novecientos sesenta y tres, hace casi cuarenta !, empecé a leer en las revistas francesas la introducción de una medida entonces modernísima en la Administración francesa que era la calificación del funcionario que hacía su superior. Naturalmente quedó como una moda completamente efímera que el profesor Bodiguel puede desmentirme pero yo creo que hace ya muchos años que en Francia se han olvidado de eso. Seguramente habrán inventado otros sistemas nuevos y diferentes, ¿no?, en fin, quizá me estoy extendiendo mucho en el comentario, yo lo que quiero subrayar, - que este tema de los indicadores de rendimiento es un ejemplo- es que no se trata tanto de que yo deje la cuestión abierta o disimule mis respuestas, cuanto de preguntar la opinión de los asistentes sobre los temas. Adelante.

## **Público 5**

Soy Pedro Samaniego, el Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja, y quisiera preguntar al profesor Siedentopf si en relación con la Escuela que nos ha comentado, participada, - creo que ha dicho- por seis länder, por lo que puede ser de interesante para nosotros, ¿qué opina el Gobierno Federal Alemán sobre esa experiencia y qué participación tiene el Gobierno Federal en esa Escuela?

Y al profesor Baena, con la experiencia que tiene, creo que se va a quedar sin contestación a las preguntas, pero no le voy a dejar que se escape sin que nos dé su opinión, aparte de las preguntas que él mismo ha planteado, en concreto, altos funcionarios en las Comunidades Autónomas en España estamos, digamos, viviendo la recepción de nuevas competencias y si uno atiende decreto a decreto de traspasos se dará cuenta de que los altos funcionarios que vienen a las Comunidades Autónomas, su número es escaso por no decir nulo, con lo cual, como esto no es la energía que se transforma y que se mantiene sino que las personas mueren, se reproducen y viven, esos funcionarios están en algún lado, y yo soy funcionario del Ministerio de Industria, y cuando me marché, en el año noventa y seis, bueno, yo era consciente, de manera intuitiva, no científica por supuesto que dos tercios del Ministerio estaban digamos, muertos: muertos para el trabajo, para la función. Hablaba antes un compañero que creo que se ha marchado, de “hay que tener clara qué función a uno le corresponde, pero primero hay que tener clara si la función existe”. Y quisiera saber; ¿no será un problema para nuestro Estatuto el problema del centro, que hay un colectivo muy amplio de personas que no tienen muy clara su función, y en las que está depositada la primera iniciativa y quizás la última para llevar adelante el Estatuto de la Función pública?. Y fíjese bien, profesor, y esa es una pregunta también que le planteo, que no estoy hablando de política, estoy hablando simplemente de corporativismo, digamos de corporación.

## **Contestación**

### **Profesor Siedentopf**

Muchas gracias por su pregunta con respecto a la Escuela de Spira y con respecto a la reacción del Gobierno Federal. En primer lugar nuestra Escuela cubre, como ya ha dicho usted, solamente a seis länder, que son los que participan. Algunos otros länder tienen su propio colegio, su propia escuela, pero bueno, yo esto lo considero realmente como una ventaja en el caso del colegio Spira en el que tenemos participantes de distintos länder alemanes de forma que puede haber un intercambio de experiencias y se puede crear y generar una red, una red de discusión y de trabajo que permita a todos los participantes como les decía, de forma continua, incluso una vez finalizado el curso, llevar a cabo un intercambio con colegas de otros länder. También existen otras academias para el funcionariado, para la Administración pública organizadas exclusivamente en el ámbito federal, que organizan cursos similares. La ventaja del Colegio Spira como ya les he dicho, es, proviene del tipo de formación que damos a nuestros participantes. Como les he dicho, los estudiantes siguen ejerciendo, siguen trabajando en su puesto de trabajo y se desplazan, simplemente dejan su trabajo cuando tienen que atender a los cursos. Por lo tanto siguen estando en servicio, vienen teniendo una serie de modelos y de estrategias y siguen teniendo una serie de inquietudes muy prácticas en relación con su trabajo.

Como ya les he dicho, en otros länder como Westfalia tienen sus propias academias, sus propias instituciones en las que se ofrecen cursos similares aunque con ciertas especificidades, sobre todo desde el punto de vista de los contenidos impartidos. En mi presentación también les he dicho que pienso que este modelo, que este centro contrarresta las interferencias políticas por así decirlo. En el ámbito político tenemos al contrario que en el Reino Unido lo que llamamos funcionarios políticos, es decir, la frontera entre los directivos políticos y la Administración profesional, y, bien, lo que nuestro centro ofrece desde este punto de vista es un programa por debajo del Secretario de Estado, sería por ejemplo, Director de Ministerio, incluso Director General del Ministerio, es ese tipo de cargos a los que nos dirigimos, pero aquí nuevamente estamos hablando de estos länder en cuestión. Tras el período de experiencia que tenemos- diez años no son demasiados años- soy bastante optimista y me complace bastante poderles decir que lo que nosotros pensamos ser. Nuestro objetivo principal y nuestro mayor logro ha sido conseguir la interacción y la colaboración entre los distintos participantes, no solamente durante el desarrollo del curso sino también una vez finalizado este.

### **Profesor Baena**

Respondo a sus dos cuestiones, porque creo que son dos. Una sobre los altos funcionarios y otra sobre la situación de lo que usted ha llamado “el centro”. No es normal llamarlo así pero creo que entiendo bastante bien a lo que se refiere. Bueno, lo primero que sucede con los altos funcionarios es que no está claro que se desee tener altos funcionarios en la realidad política de este país. Por lo pronto, en las Comunidades Autónomas durante muchos años no se deseaba tener altos funcionarios porque podían haber sido una fuerte competencia para políticos bastante bisoños e inexpertos, y les hubieran dado lecciones sobre como llevar la cosa pública. De modo que no se deseaba que los hubiere. Puedo contarle una anécdota que me sucedió en la Escuela de Administración pública de Cataluña hace ya muchos años.

Era una reunión de Directores de Escuelas Regionales e interveníamos una serie de personas: Ramón Parada, Alejandro Nieto, Joan Prats y yo mismo, y cuando acabé mi intervención el director- que no es el actual- de la Escuela Vasca vino a hablar conmigo y dijo “le agradezco mucho su conferencia. Todo eso que ha dicho usted es lo que hay que hacer para tener altos funcionarios, ya sé lo que no tengo que hacer, porque es que no deseamos tener altos funcionarios”. Con ese estilo directo que caracteriza a los vascos que son de todo menos hipócritas lo dijo bastante claro. No es muy claro que se deseen tener altos funcionarios en el Estado pero allí es bastante más probable. Lo que desde luego no se puede hacer porque no es congruente, es cuando se tiene un grupo de funcionarios, que podrían ser altos funcionarios, generalistas o no generalistas arrinconarlos en la organización y que resulten devorados por organizaciones más antiguas y rutinarias y ejerzan muy poca función. Si desde luego se hace eso no se tendrán altos funcionarios. ¿Está claro?

El problema del centro es un problema muy serio. Tan serio es que por eso le he dicho que llevo cuarenta y tres años pensando en esta cuestión y no la tengo resuelta. Justamente por el centro ese al que usted alude. Porque tenemos que entre el pequeño funcionario, que el hombre ejerce honestamente su función, pero que no tiene gran participación ni

en la adopción ni en la ejecución de decisiones públicas; tenemos esta persona de una parte, y de otra los muy altos funcionarios que asesoran directamente a los políticos que participan en la decisión, y tenemos en medio ese centro, ese pantano. ¿Qué sucede con él?. Pues primero: ese pantano es necesario. Para hacer un puente en la provincia de Salamanca hace falta un ingeniero que esté en la provincia de Salamanca dirigiendo el puente, y no una persona que esté sentado en el despacho al lado del ministro, que ahora ya no sé como se llama ¿Fomento? ¿Obras públicas? ¿Medio ambiente en materia de cemento?, se puede llamar de cualquier manera. Hace falta un señor que esté allí, que dirija la obra, que preste el servicio. Ese señor es un directivo, no en el sentido del alto funcionario porque el no está proyectando la política de puentes y comunicaciones, lo que está haciendo es otra cosa. ¿Es un jefe de...? Sí señor, respecto al resto del personal es un jefe, claro que sí. Entonces: esta persona que ejerce una jefatura administrativa, que realiza un trabajo importante, que es indispensable pero que no participa en la adopción o la ejecución a alto nivel, ¿Estos dos señores son altos funcionarios o no?

Esta es mi pregunta abierta desde hace muchos años, y claro, la sigo teniendo abierta, no puedo darle una respuesta directa, pero sí hacer una reflexión. Lo que está claro es que los verdaderos altos funcionarios se reclutan en este grupo. Es decir, para asesorar a un nuevo experto o indocumentado Ministro o Subsecretario de Sanidad sobre las medidas a adoptar respecto a la Sanidad del país, primero hay que haber sido un profesional de la Sanidad que haya ejercido la Sanidad, que la haya vivido directamente, que sepa los problemas que tiene y que por su inteligencia, su carácter despierto, su experiencia después de unos años haya promocionado a un puesto de auténtico alto funcionario. Es decir, ¿qué sucede con el centro?. Pues habría que buscar una especie de categoría especial, rodearle de un estatuto muy concreto. Ahora, lo que sí está claro es una cosa: los altos funcionarios se reclutan entre las personas de ese centro. Para mí eso está claro. Esta es mi opinión. ¿Sí, Consejero?

### **Público 3**

Continuando con su invitación a la provocación me va a permitir que discrepe radicalmente de ese concepto de que la Administración actual no quiere a los altos funcionarios. Yo evidentemente no tengo mas que hablar de mi experiencia personal, he sido anteriormente Delegado del Gobierno en Valencia y ahora soy Consejero. En los dos pasos en la Administración tanto central como autonómica le puedo decir que una de las grandes preocupaciones es la estabilidad de los funcionarios, y yo creo que la experiencia precisamente en estos momentos es buscar altos funcionarios dentro de la propia Administración.

El problema fundamental es que ha habido una desmotivación importante en épocas pasadas, y el compromiso personal a veces de los altos funcionarios, esos altos funcionarios no se sentían motivados, quizá porque se les asignaba una cierta ideología política y tenían miedo de perder su concepto de independencia. Pero yo creo que en estos momentos no solo se busca a los altos funcionarios, se desea; yo creo que en estos momentos la participación a los funcionarios se acrecienta mucho.

Otro problema es el del centro, y yo también me permito discrepar. Yo no creo que tenga que tener un status especial. Yo lo que creo es que hay que hacer una reforma admi-

nistrativa en el centro y que desaparezcan centros directivos que en estos momentos los funcionarios por una excesiva comodidad no buscan la movilidad, esa movilidad que a veces en otras comunidades es necesaria porque la asunción de competencias hace que no haya ofertas públicas de empleo, -es decir, que la captación de funcionarios entre la universidad o la población sea difícil- y a veces prefieren vegetar porque su lugar de trabajo, su lugar de residencia les hace acomodarse y buscar pequeñas funciones. Pero yo creo que encima, darles un status especial, yo creo que no hay hacer eso. Una reforma profunda de la Administración Central y que desaparezcan los centros directivos que en estos momentos apenas tienen competencias. Habría que pensar qué función, qué realización ministerial tiene por ejemplo el Ministerio de Sanidad en estos momentos, o el de Educación, o ese de Industria que como bien hablaba el Secretario en estos momentos pues afortunadamente ha desaparecido, pero darles un status... Lo que habría que provocar fundamentalmente es el cambio de esos funcionarios, pero discrepo mucho mas en la primera cuestión: yo creo que la Administración en estos momentos busca altos funcionarios. Otra cosa es saber diferenciar concretamente, yo creo que en este momento sí se hace una apreciación. Los políticos somos gestores políticos y sabemos diferenciar muy claro lo que es la gestión política de lo que es la gestión de la Administración, y en ese aspecto creo que les estamos dando un papel importante a los funcionarios.

### **Profesor Baena**

Pues espero no disgustar al Consejero si le digo que no hay discrepancia y que estamos completamente de acuerdo. En cuanto al primer punto ha sido un olvido mío no hacer la reserva de que esa situación de “no se desean altos funcionarios” era la de hace diez, doce, quince años. Hubiera tenido yo que decir “ es que la Administración no desea altos funcionarios o por lo menos eso sucedía hace tiempo, gracias a Dios las cosas están cambiando”. Si yo hubiera dicho eso, es lo que hubiera expresado mi verdadera opinión, pero en fin, pequeño comentario al margen, primero: me alegro de oír decir a un Consejero eso que he oído decir. Que se necesitan altos funcionarios, que hay que formarlos, que no los hay, que se desea que existan y demás. En fin. ¿Por qué es esa la situación? Pues porque la de hace quince años era distinta, y aquellos polvos traen éstos lodos. Como antes no se deseaba que los hubiera, pues ahora no los hay y ahora se toma conciencia de que son necesarios.

En cuanto al problema del centro tampoco hay discrepancia porque yo lo que he dicho es que yo tengo el problema abierto. Que lo único que sí tengo claro es que de ese centro sale el más alto funcionario. Pero por lo demás, yo no insistiría en creación de una categoría, si lo he dicho de pasada como una cosa posible. Estoy plenamente de acuerdo en que lo que habría que hacer es una reforma de la Administración a fondo, donde se contemplase ese caso como el de otra serie de cuestiones. Osea que en definitiva, como soy un alto funcionario, estoy de acuerdo con el poder. ¿Alguna otra pregunta?

## **Presentación**

### **Manuel Arenilla Sáez**

Aprovecho la sesión de la tarde para decir que a la conclusión a la que hemos llegado, después de mucho tiempo, algunos que estamos trabajando en la Administración pública, y también investigando y teorizando sobre la Administración pública es que es muy difícil realizar cambios, modernización o reforma si no se produce un cambio cultural. Estamos desde un punto de vista teórico viendo, con el actual esquema de funcionamiento de las Administraciones públicas, una sola parte del campo de juego. Los que tenemos responsabilidades en materia de Administraciones públicas, por lo tanto, de reforma administrativa y modernización, no vemos la perspectiva de los gestores de otras áreas de la Administración pública, porque nos cuesta mucho, y ellos a su vez no comprenden nuestra perspectiva y, además, ninguno de los estamos bien preparados para analizar y satisfacer los intereses reales de los ciudadanos.

Estas palabras, interés real o ciudadano, las utilizamos de una forma muy alegre, y las utilizamos normalmente como destino, como fin. El fin de la Administración pública es servir a los ciudadanos. En realidad no es un fin. El planteamiento, cuando se tiene que producir un cambio cultural, es el origen del cambio. No tenemos que ir desde aquí hacia allí, sino que hay que hacer el esfuerzo de producir el cambio desde los ciudadanos. No a través de los sistemas habituales de participación, que también, sino desde los ciudadanos. Bien, esto era un poco la justificación de porqué se quiere hablara de cambio cultural, porque la tecnología en materia de cambio y de modernización está disponible. Hoy se han visto cuáles son las tendencias en Europa. Algunos de los asistentes me decía que le dejaba muy tranquilo porque todos tenemos los mismos problemas, pero también todos los abordamos de distinta manera teniendo en cuenta los prismas, las gafas culturales con las que miramos.

Esta tarde vamos a profundizar en la que aquí hemos llamado la visión española. Se trataría de hacer un repaso desde distintas perspectivas, todas ellas encuadradas en la Ciencia Política y de la Administración pero con distintos enfoques en cuanto a las tendencias de trabajo por parte de los profesores que nos acompañan.

Están con nosotros -por el orden de intervención- Don Rafael Bañón Martínez que es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid, Doña Blanca Olías de Lima Gete que es Catedrática también de la misma disciplina, también en la Universidad Complutense de Madrid, Don José Villas Nogueira, que a su vez también es catedrático en la misma disciplina, en este caso en la Universidad de Santiago de Compostela y Don Mariano Baena, que también es Catedrático en la misma disciplina en la Universidad Complutense y Magistrado del Tribunal Supremo en estos momentos. Son cuatro perspectivas desde un mismo campo de conocimiento, pero con distintas experiencias. Los cuatro son conocedores profundos de la realidad española, en algunos casos desde la realidad muy específica de algunas Comunidades Autónomas.

## **Profesor Rafael Bañón Martínez**

Mi intervención voy a comenzarla, como funcionario superior que soy – que no alto-, planteando algunas paradojas que sobre todo me ha sugerido el diálogo de ésta mañana, intentando sacar una reflexiones de lo que tenía intención de decir esta mañana y no dije.

En el año mil novecientos veinticuatro, José Calvo Sotelo creó los cuerpos nacionales de Administración Local. Nuestra Ministra, compañera y amiga Pilar del Castillo acaba de proponer la creación de un procedimiento de selección para los catedráticos de universidad que es la habilitación nacional. Es decir, que el Ministerio de Educación seleccionará nacionalmente a los catedráticos de las distintas universidades españolas transferidas a las distintas Comunidades Autónomas y que existen como organismos autónomos con personalidad jurídica propia. Creo que en estas dos acciones, en la de Calvo Sotelo y en la de nuestra Ministra, subyace la misma filosofía. Y eso me preocupa, me preocupa como funcionario superior. Y como creyente, como militante convencido y entregado de dos cosas: del sector público, de un sector público moderno, de un sector público responsable, y como ciudadano español del Estado de las Autonomías. Creo que en estas dos acciones subyace una desconfianza de lo que alguien llamaba el centro, - me parece que era el Secretario General Técnico de la Consejería Riojana de Desarrollo Autonómico- a la periferia. Y más allá de esa desconfianza del centro a la periferia subyace otra cosa que me parece de mayor importancia y que es mi primera reflexión paradójica que quiero compartir con ustedes; subyace una sospecha de corrupción. Subyace la sospecha de la desviación de fines por las distintas Administraciones no generales y una voluntad de tutela de la Administración General.

Los habilitados nacionales, los cuerpos nacionales de la Administración Local, uno de los sentidos que tienen evidentemente es garantizar la primacía del Estado de Derecho en el territorio, mediante el reclutamiento y la selección de los mismos por el Gobierno central, que parece ser que está más inmaculado que los Autonómicos o que los municipales. No vean en esto que les estoy contando una crítica ni a Don José Calvo Sotelo, por supuesto, que ya no me puede contestar, ni a mi querida compañera la Ministra de Educación, y mucho menos al Secretario de Estado Don Julio Iglesias, al cual me honro en tener no solo de amigo sino como comensal con cierta habitualidad. Pero sí que quiero resaltar esta paradoja porque creo que en los cambios culturales de nuestras Administraciones públicas, de nuestra sociedad y de nuestra cultura política hay algo que por alguna razón evitamos, y es hablar de la corrupción, es hablar de ese enraizamiento que tenemos en nuestra cultura de la sospecha de corrupción.

Flexibilidad, competitividad, estandarización, *contracting out*, son palabras estuendas, palabras anglosajonas la mayor parte de ellas o traducciones directas pero eso ¿cómo lo transformamos a nuestra realidad?. Decía, y a mí me ilusionaba tremendamente que lo dijera y además en público, el Conseller de Administración pública de la Generalitat de Valencia esta mañana, decía que tenía un proyecto- que no lo ha dicho así, que lo digo yo- valiente de reforma administrativa con detenimiento de la Generalitat de Valencia. Bienvenido sea, porque hasta ahora las Comunidades Autónomas lo único que han hecho ha sido copiar el modelo de los Gobiernos Centrales en la estructura de sus Administraciones públicas. Pero ¿cómo va a ser de innovador este proyecto? ¿va a afectar a la selección? ¿va a suprimir ese mecanismo que parece que se ha identificado con el procedimiento constitucionalmente protegido de mérito y capacidad que se llama oposición?, ¿va a sustituir ese

método por algún método de selección que asegurando el mérito y la capacidad sin vulnerar los derechos constitucionalmente protegidos, sin embargo, no sea una reproducción de este mecanismo de oposición que en España ya tiene un valor histórico?

No lo sé. Mi colega del Reino Unido me hablaba esta mañana de *head hunters*, de empresas que colaboraban con el Gobierno Británico a detectar, a reclutar y a seleccionar a los funcionarios superiores de la Administración Inglesa. ¿Es eso posible en España?. Yo lo dudo. Y lo dudo porque la sospecha de corrupción va pesar sobre cualquier iniciativa de este estilo. Y lo que estoy diciendo sobre la selección lo podría decir sobre la promoción, porque el peso rutinario que ha esterilizado los sistemas retributivos mas novedosos es también la sospecha de corrupción cuando no la corrupción misma. Y al hablar de la corrupción misma estoy haciendo referencia al tema de las relaciones de los recursos humanos en nuestras Administraciones públicas que como ustedes saben están mediatizadas por la negociación sindical.

Max Weber, un sociólogo alemán hablaba de que había tres tipos de dominación, y tres tipos de organización que correspondían a cada uno de estos tipos de dominación. Los tipos de dominación eran el tradicional, el carismático y el legal. Solamente en el legal estaba la burocracia, la forma mas racional posible de organización. Eso es nuestra Administración pública, eso es la Administración pública de la revolución francesa, eso es la Administración pública del Estado de Derecho para asegurar la primacía de la ley y la igualdad de los ciudadanos frente a la ley. También decía Weber que el carisma se rutiniza. Se puede influir en la gente, se puede influir en las poblaciones, pero si no se mantiene ese tirón del carisma el carisma se rutiniza y da lugar a un tipo de organización que no es la burocracia pero que tampoco es esta organización de afección personal de seguimiento del líder. Thatcher, Reagan Almunia, son los nombres de la modernización administrativa en el mundo . Meto a Almunia porque nos corresponde a nosotros. Son los nombres de la modernización administrativa en el mundo y pertenecen a las décadas de los setenta, ochenta y noventa. Primero fue la señora Thatcher, que hizo una revolución cultural y una revolución organizativa en el Reino Unido. No me voy a preocupar de la parte de la privatización del sector público; si de la modernización de la Administración propiamente. Thatcher y Reagan ya están jubilados, Almunia también. Este era el impulso de la modernización, esta era la doctrina de la modernización, al margen de cuales fueran los orígenes, la razón del porqué de la modernización. Estamos en el anticlímax, en la rutinización del carisma. ¿Cuáles son los proyectos actuales de modernización administrativa que englobe a nuestras Administraciones y distintos niveles de Gobierno?

Yo no tengo la respuesta. Quizá estemos ahora en un momento distinto, ahora estamos en la segunda ola de la modernización que corresponderá hacerla a las Comunidades Autónomas en el asentamiento del Estado de las Autonomías, porque al centro le queda muy poco fuelle. Al centro o a la Administración General le queda muy poco fuelle. De hecho la Administración General haría bien en transformarse para resistir su desaparición, porque está como un trozo de mortadela entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas, que intentan puentearle ambos a la vez. Corresponde a las Comunidades Autónomas; pero si corresponde a las Comunidades Autónomas será desde otros fundamentos de los que hizo su constitución y acabó de constituir sus Estatutos de Autonomía en mil novecientos ochenta y tres, hace ya muchísimos años. Ahora ya no podrán acudir al Gobierno General para buscar modelos, tendrán que buscarlos en otros sitios. Sin embargo, nuestra

legislación, en este momento de anticlímax, de rutinización del carisma, nuestro ordenamiento jurídico limita las posibilidades de las Comunidades Autónomas para hacer esa modernización, entre otras cosas porque, en la década de los años ochenta con los distintos Gobiernos socialistas ha quedado legalizado un modelo de funcionarización de las Administraciones públicas. Y es curioso, es curioso ver a los responsables políticos y a los funcionarios superiores con un impulso modernizador, con ideas, con ganas de meter el mercado en el Estado, discutiendo sobre cuántos interinos tienen. Como si eso fuera un problema; o discutiendo de las formas de llevar a cabo una actuación cuyos canales, cuya forma de implantación ven difícil, pero no por la bondad del objetivo, sino por la dificultad de encontrar los caminos.

Bien, la estructura sigue a la estrategia. Eso es algo que en Teoría de la Organización enseñamos a los alumnos de segundo o de quinto curso de la licenciatura. “Mire usted, no se preocupe de la estructura, tenga usted un proyecto y haga una organización para poder alcanzarlo. No invierta usted los términos.” La estructura sigue a la estrategia. Si cesa la estrategia se cristalizan estructuras que pertenecen a estrategias distintas, y ahora mismo, el problema cultural y el problema de gestión que tienen las distintas Administraciones es que tienen varias estrategias que han cesado de tener existencia pero sin embargo tienen una cristalización o un residuo histórico en las estructuras. Una de las estructuras que han cristalizado es aquella que pertenecía al Estado de Derecho, es decir, al proyecto decimonónico de hacer accesible un espacio público mediante el pacto social a todos los ciudadanos. Otra de las estrategias que ya no existen es aquella de la década de los años ochenta, el entusiasmo de la nueva política económica del *public choice*. La propia señora Thatcher pasó por su Gobierno sin afectar a las funciones del Estado del Bienestar, aunque sí al sector público. Es decir, suprimimos los hoteles del Estado, el Estado Hotelero, pero no el Estado que preveía y que prevé servicios de educación, salud o protección social. Estamos en un momento de *stag-modernización*, por hacer un paralelismo con la *stag-flación*, es decir, tenemos inflación sin crecimiento. Ahora mismo tenemos una serie de inquietudes, de necesidades, de resolver problemas, de tener unas organizaciones adecuadas para gestionar sensiblemente, una incertidumbre constante y una competitividad entre las distintas Administraciones en el plano nacional- España frente a otros miembros de la Unión Europea -, en el plano de las Autonomías- unas Autonomías respecto a otras -, estamos con esta necesidad y sin embargo tenemos cristalizadas unas estructuras que nos impiden despegar. Eso quiere decir que están conviviendo culturas en nuestras organizaciones muy distintas, y esto es una realidad que crea tensión intraorganizativa, desmotivación del propio personal, y que además es un dato a tener en cuenta para aquel o aquellos que quieran mover las organizaciones.

Otro sí: si el objetivo es cambiar estructuras, es tener nuevos proyectos habrá que empezar por introducir la cultura de las acciones sistemáticas y no de las acciones esporádicas, es decir, la cultura de las políticas públicas y no de la acción pública aislada. Eso que implica, implica que nuestras organizaciones no están pensadas para gestionar políticas públicas, están pensadas para gestionar acciones. Habrá que hacer organizaciones *ad hoc*, organizaciones de programas, habrá que hacer organizaciones más flexibles, y eso afecta no solo al diseño organizativo, sino también al capital humano y a las cualificaciones del capital humano. Tendremos que reclutar y retener un capital humano distinto, reclutar y retener un capital humano distinto significa también hacerlo de una forma nueva.

Alguien decía esta mañana, y a mi es algo que me ha preocupado durante mucho tiempo, que cómo podría retener algún personal valiosísimo de su organización, porque el mercado le llamaba. Miren ustedes, yo ya no estoy preocupado solamente por los funcionarios, estoy preocupado también por nuestros altos cargos. ¿Qué capacidad tenemos de reclutar buenos altos cargos, si el equivalente en el mercado ocupacional de la destreza y la habilidad de un alto cargo, nosotros estamos ofreciéndoles una paga nimia?. Esto me lleva otra vez a Valencia, me acuerdo que un Director General de Función pública de la Generalitat Valenciana que después fue Conseller venía de una empresa privada. Yo me acuerdo cuando lo nombraron y alguien me comentaba, “mira, ha ido este hombre a Valencia, perdiendo hasta dos tercios de su percepción salarial de la organización de donde venía”. No lo sé. Es irrelevante, si no es en este caso es en otro. ¿Qué capacidad tenemos de reclutar nosotros *managers*, *managers* avezados en las cúspides de nuestras organizaciones para dinamizarlas? Es decir, si tenemos que reclutar y retener nuevo capital humano, también tendremos que hacer algo sobre las retribuciones. También tendremos que transformar los efectivos existentes: hemos reclutado y seleccionado a nuestro capital humano con criterios posiblemente mas próximos a aquella estructura que correspondía al Estado de Derecho que a esta Administración que pretende resolver problemas.

Hablaban nuestros colegas europeos esta mañana, y es algo en lo que coincidimos todos, que ahora mismo nuestros funcionarios superiores tienen que tener mas sensibilidad política y menos conocimiento del Derecho, sin embargo, los programas de oposiciones salvo honrosas excepciones -La Rioja- no priman estos aspectos. Yo me acuerdo la primera vez que copiaron mi programa de Teoría de la Organización los Técnicos de Administración Civil del Estado en un rinconcito. Después han ido haciéndolo cada vez más grande, y bueno, ya se saben bien esto en teoría, ahora a ver como después lo trabajan.

Toda esta reflexión va para llevar a su consideración las paradojas en las que nos estamos moviendo. Por una parte tenemos que respetar el ordenamiento jurídico, por otra parte tenemos un cierta vocación y tendencia de actuar “al eje” y por otra parte tenemos la tendencia de transformar la ley. Y esa es una tensión, una tensión que hay que resolver. Y esa tensión también es una tensión cultural: se nos forma, nos envían a cursos y después llega uno a la oficina y nadie le deja hacer nada. Pues eso es una gran responsabilidad organizativa y es una gran responsabilidad individual. La responsabilidad organizativa es que crea unas expectativas de cambio que después no puede consolidar, y la responsabilidad individual es que es una fuente de frustración el saber lo que uno quiere hacer y no poderlo hacer y por lo tanto crea situaciones de desmotivación profunda y anomia, de falta de referentes de comportamiento.

Todo esto lo vengo a decir porque hay otra gran paradoja, que es que queremos hacer en el Estado lo que no tenemos en la sociedad. Nosotros no hicimos la revolución francesa, la hizo el pequeño Napoleón. Este pequeño Napoleón hizo la revolución y nos la exportó muy bien, aunque lo combatimos arduamente. Pero nosotros no la hicimos, ni siquiera hicimos la primera revolución industrial, por eso no tenemos una Administración, tenemos muchas Administraciones, por eso la Administración catalana no se parece a la Administración vasca, ni a la Administración riojana, ni mucho menos a la Administración de la Comunidad de Madrid, porque tienen sociedades distintas. La cultura no está sólo en las organizaciones, está en la sociedad. La socialización de los valores de la cultura organi-

zativa que nosotros hacemos a la gente que entra ya tiene un limitado campo de actuación. Una persona que aspire a entrar en la función pública, antes de entrar tiene una proyección de la imagen de lo que es la función pública a la que sea que vaya a entrar. Esto es lo que se llama socialización anticipativa de valores. De hecho para asegurar que esa proyección de imagen es cierta donde hay Cuerpos son los mismos miembros del Cuerpo los preparadores de las oposiciones de los funcionarios superiores. Y ya se aseguran por ese procedimiento de proyectar los valores de la organización. Al entrar en la organización los socializamos en unos nuevos valores, pero ya no pueden ser muy contradictorios a los que hemos proyectado. Y estos valores son los que constituyen el conjunto de valores y actitudes que informan el comportamiento cultural de las organizaciones públicas actuales. Por eso los cambios bruscos nunca pueden ocurrir en el plano cultural. Y es un proceso lento.

La introducción del mercado en el Estado es prescriptiva, es decir, se hace *top-down*, de arriba abajo. Por lo tanto, como es prescriptiva está llena de resistencias y además se hace con lentitud. El crecimiento de la conciencia de mercado en esta sociedad, en la sociedad española, es un crecimiento asimétrico: nosotros nos hemos transformado de una sociedad agraria en una sociedad industrial y postindustrial y esto es asimétrico en el territorio y por sectores de actividad. Y eso es lo que se refleja en las culturas y en las contradicciones que tenemos en las Administraciones públicas. ¿Cómo podemos introducir la competitividad en la Administración pública cuando nuestro tejido empresarial en general no es competitivo?. Encontramos organizaciones administrativas más competitivas en sociedades que tienen un tejido empresarial y social más competitivo. Piensen ustedes en las distintas Comunidades Autónomas. Efectivamente tenemos Mc Donald's, que no es postindustrial, es globalizado, pero la ética protestante - que decía Weber que es la base del capitalismo -, nos llega muy desigualmente. Es verdad que el Opus Dei y el IESE han ganado a ESADE y a la Compañía de Jesús, pero aún tienen los dos clientelas muy fidelizadas. Esa tensión entre Reforma y Contrarreforma es los mundos culturales entre los que está en tensión nuestra Administración pública.

Pues para acabar, únicamente decirles pues casi una perogrullada que va muy en la línea de éstas consultas que les he planteado. No hay problemas difíciles, hay problemas mal planteados, por lo tanto, sí es cierto que es posible y deseable el cambio cultural hacia una cultura competitiva y empresarial, pero como decía mi compañero funcionario valenciano esta mañana, el camino está lleno de dificultades, y para recorrerlo no basta con voluntad, hay que explicitar los objetivos, porque si no, no podremos nunca subir a un vehículo que no existe a un colectivo, que aunque tiene ganas de viajar, quiere saber a donde va.

### **Profesora Blanca Olías de Lima Gete**

Yo voy a empezar con una afirmación que en éste seminario puede sonar a provocación, pero no lo es, y es que llevamos hablando todo el día de hoy de una nueva cultura, y yo dudo mucho de que esa cultura exista. Y les voy a intentar explicar a ustedes porque hago esta afirmación un tanto fuera de contexto. Porque, como voy a tratar de exponer, el problema de la nueva cultura, es, entre otras cosas un problema de definición que no está claro si nosotros tomamos la cultura dentro de su contexto sistémico, no como un elemento aislado que importamos como una tecnología más de la empresa al Estado. Muchas de las

dificultades que se plantean en torno a ese cambio cultural es porque efectivamente se piensa que la cultura es una tecnología más, y que por tanto hay que implantar una nueva tecnología, aunque sea una tecnología como un aceite, como un engrase de otras para que den buen resultado. Todos hablamos en el entendido de que existe una cultura funcionarial, y ciertamente existe, esa sí podemos nombrarla, describirla, y decir algunas cosas sobre ellas, una favorables y otras desfavorables. Lo cierto es que es una cultura adaptada a unos tiempos, a unos sistemas que ya no nos sirven, aunque todavía todos reconozcamos que las jerarquías tienen por delante un cierto futuro. Pero es cierto que debemos caminar hacia otro lado.

Se plantea muchas veces un dilema, un dilema que es académico pero no sólo, de qué es lo que determina que: si son las estructuras las que determinan los comportamientos y las culturas o si son las personas las que determinan las estructuras. Este es un debate académico largo, amplio, y yo pienso que irresoluble. Y lo que hoy en día se está haciendo en el mundo de la gestión es decir: “bueno, vamos a dejarnos de discusiones, y aceptemos los dos puntos de partida, aceptemos tanto que las estructuras influyen en los comportamientos como que los comportamientos hacen las estructuras. No sabemos con qué precisión, pero si partimos de ambas cosas, si actuamos sobre ambas cosas seguro que acertaremos.” Eso nos conduce a un tema que es el tema en el que quiero centrar un poquito esta pequeña intervención mía, que es el tema de las motivaciones y de los incentivos: cuales son las motivaciones y los incentivos para cambiar.

En un libro de relativa difusión se pone un ejemplo que a mi me parece magnífico: para expresarnos cual es la dirección del cambio, y que se quiere decir con la nueva cultura, y que se quiere decir cuando hablamos de un directivo emprendedor y de unos trabajadores motivados. El ejemplo lo resumo en muy pocas palabras porque es sencillo. Se trata de una biblioteca municipal de un municipio mediano dirigida por una directora, varios empleados y un conserje. A partir de un determinado momento empiezan a aparecer, sobre las tres o las cuatro de la tarde, una serie de escolares que permanecen en el recinto de la biblioteca durante dos horas aproximadamente y luego lo abandonan. La directora hace un sondeo informal sobre esta cuestión y se entera de lo que parece ser el origen de esa novedad y es que las madres que trabajan y que no tienen otros recursos domésticos, a la salida de las escuelas dejan a los niños aparcados allí durante el tiempo que precisas hasta que los pueden ir a recoger. Bien, la directora de la biblioteca se plantea entonces qué hacer. La primera respuesta es obvia: circular a los padres de los niños recordándoles para qué sirve una biblioteca, el problema que causan los niños, y recomendándoles que se busquen la salida apropiada pero que la biblioteca es para lo que es y punto. Se lo piensa un poco más y piensa que en el Ayuntamiento hay unos fondos que gestionan los padres de los alumnos que ayudan precisamente a madres trabajadoras y cosas por el estilo y que puede pedir una pequeña cantidad y montar un pequeño servicio. No le parece esta solución la adecuada porque piensa que en fin, detrae recursos escasos de necesidades importantes y no le parece adecuada. Se le ocurre entonces dirigirse al Ayuntamiento y pedirle más presupuesto, naturalmente el Ayuntamiento le dice que no, que se las arregle como pueda pero que mas presupuesto ni hablar. Finalmente se le ocurre la idea de pedir autorización al Alcalde para hacer una pequeña reorganización interna sin incremento de presupuesto y reordenar los horarios, las jornadas, los espacios de la biblioteca y establecer un nuevo servicio que atienda a los niños, que los incentive en la lectura, que apoye la lectura con vídeos y en fin, que haga este nuevo servicio y por una parte conserva la función tradicional de la biblioteca

y por otra acaba de incrementar esa finalidad de la biblioteca, sin desviarse mucho de ella, enseñando a los niños a amar la lectura y a apreciar los libros. Bien, este es un ejemplo de un líder o una líder- porque lo de líder no suenan bien- emprendedora.

Como ustedes son funcionarios avezados no se les escapan las múltiples pegas que tiene este ejemplito, pero también las múltiples ventajas. No es ahora en eso en lo que yo me voy a detener, porque evidentemente en el libro se dice que la directora de la biblioteca tuvo un éxito importante y que al año siguiente el Ayuntamiento le dio más fondos, etcétera, en fin: un líder emprendedor y triunfador. En este ejemplito yo lo que me pregunto es: “estupendo, ¿qué gana la directora de la biblioteca? ¿Qué ganan los empleados de la biblioteca, cuál es su motivación?”.

Si introducimos este ejemplo en el contexto nuestro lo primero que se nos ocurriría a todos es que la directora de la biblioteca tendría que tener mucha mano con el Alcalde para lograr la autorización que se le pide, que no es cuestión baladí. Pero yendo más adelante, ¿qué gana, dónde acaba el ejemplo?. El autor que escribió este libro no tiene que explicar y no lo explica qué es lo que gana, porque el autor en este libro está en un contexto anglosajón donde mañana la directora de la biblioteca se va a ir a dirigir una empresa, una cooperativa, cualquier cosa: no está en el contexto español, donde la directora de la biblioteca o hace carrera política o tiene pocas salidas.

Fíjense ustedes que la cuestión no la he planteado en ningún caso en términos retributivos. Desde luego, la directora de la biblioteca era una buena líder porque consigue no solamente hacer una reorganización, no solamente atraer la voluntad política al menos permitiendo ese proyecto, sino además que los trabajadores de esa biblioteca accedieran a esa reorganización. ¿Qué ganan esos trabajadores? En alguna parte tiene que estar el incentivo. ¿De qué tipo de incentivo estamos hablando, incentivos materiales o incentivos inmateriales? O mejor dicho ¿incentivos económicos o no económicos? Porque los incentivos pueden ser materiales aunque no tangibles, según como se mire. Esta es también una cuestión que se discute mucho, y hoy estamos apostando todos por los incentivos no económicos ¿por qué? Pues por varias razones. Porque en el sector público los incentivos económicos tienen un recorrido corto, salvo excepciones, y hay que utilizarlos, pero hay que utilizarlos con enorme prudencia, porque si no se utilizan bien pueden producir efectos contrarios a los deseados.

Todos estamos de acuerdo en que los incentivos económicos juegan un papel, y desde luego hay que actuar con las estructuras salariales y con esos incentivos, pero no sólo, ni siquiera me atrevería a decir de una manera principal, sino de una manera coadyuvante. Yo suelo poner a mis alumnos en clase un ejemplo, porque esto de los incentivos económicos y los inmateriales les suena- perdonen ustedes la expresión coloquial – a cuento chino. Porque ellos claro, lo que quieren es terminar sus carreras y empezar a trabajar, y yo digo: “muy bien, imaginad que yo os ofrezco un trabajo ahora mismo cuyo salario mensual son cuatrocientas mil pesetas”. Esto les parece a ellos estupendo. Luego les digo “ahora bien, el trabajo consiste en limpiar letrinas”. ¿Cuántos de los aquí presentes deseáis ese trabajo, cuántos de verdad aceptaríais? Bueno, quitando el estudiante que siempre quiere provocar un poco, nadie levanta la mano.

En una encuesta europea que se publicó hace unos dos años se hacía un sondeo sobre los perfiles del trabajo que deseaban los jóvenes europeos para su primer trabajo, y los

perfiles que deseaban eran que fuera un trabajo divertido, que fuera un trabajo con expectativas, que fuera un trabajo con sentido, que fuera un trabajo que permitiera la promoción, que permitiera el desarrollo personal. En el tema de los salarios no eran excesivamente exigentes, buscaban sobre todo futuro. ¿El futuro es un incentivo económico? En algún sentido sí, pero en otros muchos no. ¿Y el poder? ¿Cuántas cosas se hacen y se buscan por obtener poder? Ya que estamos hablando de la Administración pública, estamos en un contexto de poder. El poder, ¿es dinero? No hace poco se le preguntaba a la Baronesa Von Thissen- que sabe algo de estas dos cuestiones -, qué creía que abría más puertas, si el dinero o el poder y ella dijo, “sin dudar, el poder”.

Esta misma encuesta se realizó y se publicó en varios diarios a nuestros jóvenes y el resultado fue plenamente europeo. Los jóvenes desean este tipo de cuestiones. Eso lo que quiere decir es que los incentivos materiales existen, los incentivos materiales o económicos hay que utilizarlos bien. No todo es una subida retributiva lineal del “no sé qué” por ciento, eso realmente no soluciona ningún problema, eso aparece cuando no hay otra solución. Cuando no hay otra solución lo único que queda es el sueldo. No cabe ninguna duda de que se ha oído esta mañana y yo estoy de acuerdo, - yo creo que está de acuerdo prácticamente todo el mundo, todo el mundo que conozca la Administración- que los funcionarios están deseosos de cambiar, como todos los trabajadores, por otra parte.

En la gestión por competencias se explica que cuando se trata de motivar a la gente no se trata de inventarse motivos, sino de descubrir y recoger motivos que están preexistentes ya en los trabajadores, y de aflorarlos, de incentivarlos y de ponerlos en juego. Por ello cuando hablamos de cultura y yo decía “esa cultura no existe”, me estaba refiriendo a que no hay una definición real, concreta, de cuál es la cultura que buscamos para nuestras Administraciones públicas. No está bien definida en términos sistémicos, es decir, en relación con la organización, con el funcionamiento, con los procedimientos, con el entorno, con la ciudadanía, etcétera, etcétera, y que eso es un debate que no está cerrado. Pedimos cambio, queremos cambio porque además queremos hacer nuestro trabajo bien, y queremos ser reconocidos por ello, pero tenemos que ponernos de acuerdo sobre qué significa hacer el trabajo bien e qué significa ser reconocidos por ello.

La segunda cuestión en relación con esto y con ello término, es un problema de estrategia. A mí me estaba dando un poco de vértigo esta mañana porque - aunque hemos tenido unos excelentes ponentes que nos han contado cosas muy interesantes- hablábamos de cultura como un valor entendido, y segunda cuestión en relación con nuestro contexto, no hablábamos de cuál era la estrategia sistémica, es decir, ¿de qué manera tenemos que hacer las cosas, todas las cosas, para cambiar la cultura?

### **Profesor Vilas Nogueira**

Me gustaría hacer una buena intervención, por ustedes, por mí, porque uno tiene su corazoncito, y por el señor Consejero, porque ustedes saben que en la Administración, la consecución eficiente de los objetivos es uno de estos valores de la nueva cultura y claro, mi viaje desde Santiago debe costar el doble que el viaje de los colegas que vienen desde Madrid, con lo cual yo debería de estar dos veces bien que ellos, pero esto sin duda es imposible, me conformaría con estar igual de bien que ellos.

Vamos a ver. El seminario este se llama “La gestión del cambio cultural en la Administración pública”. La primera cuestión por tanto que plantea un enunciado de estos es si este cambio cultural es un cambio endógeno, interno a la Administración, provocado por los Consejeros, Ministros o altos funcionarios, si es que queda alguno, porque el profesor Baena parece que es escéptico respecto de la existencia de esta especie, o es reflejo de cambios que se producen en un entorno más amplio. A mí me parece más razonable la segunda suposición.

Y a este respecto, y con relación al Gobierno democrático y a la Administración, como ustedes saben vivimos una especie de crisis de legitimidad del Gobierno democrático, por decirlo con el socorrido título de una obra de Habermas de hace bastante tiempo que no conozco, porque Habermas no me simpatiza demasiado, pero sí el título, y entonces, en ese sentido parece bastante fácilmente perceptible que a esta crisis de legitimidad del Gobierno democrático se han formulado muchísimas respuestas, algunas que tienen que ver con el cambio cultural y que se suelen sustanciar sobre la base del cambio de valores, la erosión de las instituciones de autoridad, del énfasis que se hace en la democracia deliberativa, o en la democratización de la democracia, o en la democracia participativa. En general, en el contexto americano Jefferson está hoy más de moda que nunca, ¿verdad?. En general, en una erosión del Gobierno representativo, en la exaltación de valores de expresión, etc. Y por otro lado con relación a nuestro tema, aunque quizá esto haya pasado un poco de moda en los últimos tiempos, se ha enfatizado mucho también en la legitimación de la Administración como eficaz prestadora de servicios a base de la asunción, la importación de técnicas del servicio privado y de la introducción de elementos de competitividad en la Administración, como nos ha ilustrado muy bien esta mañana el profesor Ridley.

Y claro, tendencialmente pueden ser dos direcciones contrapuestas. Yo soy muy escéptico, pero me gusta siempre poco hacer el papel del escéptico y desanimar a la gente. Entonces, hablando fuera de la mesa con el profesor Bodiguel esta mañana, la identificación de los problemas eventualmente ayuda a su resolución. No es que yo quiera echarles jarros de agua fría a ningún entusiasta de estas nuevas evoluciones, pero sí señalar algunas de las limitaciones posibles. Y en ese sentido, sin ningún ánimo polémico, me voy a referir a más o menos los mismos temas que el profesor Ridley, no por nada sino porque son cuestiones que están más en mi ámbito de preocupaciones. Vamos a empezar con la competencia.

En español, como ustedes saben la palabra competencia es anfibológica. Usamos competencia como capacidad y usamos competencia como competición. Decimos “hay que favorecer la competencia”. La competencia como capacidad no es nada ajena al modelo burocrático de Max Weber al que se refería el profesor Rafael Bañón, al revés, es uno de los rasgos legitimadores de su preferencia en relación con los tipos de legitimidad legal-racional de la burocracia como organización. Claro, podemos ser optimistas, incluso quizá debamos ser optimistas y pensar que la competencia como competición puede favorecer la competencia como capacidad: es un argumento que no planteado así, pero subyacentemente está en la legitimación de todas las formulaciones ideológicas que exaltan el papel del mercado, con las que yo substancialmente estoy de acuerdo para, también, que todo el mundo sepa cuales son las propias posiciones ideológicas; o sea, yo, a diferencia del profesor Ridley, no votaría al partido laborista, lo siento, pero son opciones. Aquí no se sabe a quien

votar porque no hay nadie, no hay ningún partido, hombre, el del Consejero se aproxima un poco más pero tampoco tenemos partidos muy competitivos ¿verdad?

De todos modos, bromas aparte la referencia no viene mal, porque como dijo muy bien- supongo- el profesor Ridley a la mañana, en el Reino Unido la opinión pública no quiere la privatización. Observen ustedes la pérdida de peso relativo en la última literatura sobre estas cuestiones del tema de la privatización, que hace diez años no más, ocupaba el centro de la escena. Yo utilizo como base de mi legitimidad para intervenir mi visión española del problema, y es una visión española del problema en relación con una Administración competitiva. La primera cuestión es que, como ha subrayado muchas veces en sus obras generales sobre la Administración pública el profesor Baena, la Administración pública es un complejo organizativo con organizaciones muy diferenciadas entre sí y que cubren además fines y funciones muy diferenciados entre si. De modo que la postulación sintética de objetivos, eslóganes, consignas para orientar la actuación de la Administración tiene siempre un cierto riesgo. A propósito de los presos como clientes pues se han hecho varios chistes esta mañana o varias alusiones más o menos humorísticas y que están evidenciando que no es lo mismo la Administración de prisiones que la Administración educativa o sanitaria. Naturalmente en los Estados Unidos puedes hacer cárceles y entregar la gestión al sector privado como sabemos, pero en Europa no parece muy verosímil ese tipo de desarrollo. Entonces vamos a ver: primero habrá que distinguir entre Administración que desempeña este tipo de funciones, que de un modo seguramente impreciso pero muy expresivo podemos denominar funciones de autoridad y que por tanto requieren el monopolio – por volver a Weber- de la violencia legítima y aquel otro tipo de funciones que la Administración puede desarrollar, la Administración prestacional en concurrencia con entidades privadas.

Respecto de esta Administración específicamente de autoridad a veces pueden introducirse mecanismos de competencia o de competición, no con el sector privado sino entre distintas unidades administrativas: las tablas de clasificación de la eficiencia de las entidades locales a que se refería el profesor Ridley. No voy a insistir sobre eso, los eventuales problemas que eso tiene supongo que se le puede ocurrir a cualquiera, pero observen ustedes que las Administraciones en España desde el punto de vista del número, de la importancia de los recursos económicos y humanos, son fundamentalmente hoy Administraciones prestacionales. Los presupuestos de sanidad, de educación, etc. se llevan casi todo el gasto; me refiero al gasto ordinario, no a gasto de inversión. Por eso a veces las consejerías que tienen menos presupuesto pero es de inversión son mas codiciadas políticamente porque ese gasto es mas fácil de rentabilizar políticamente. No es lo mismo hacer una carretera a Haro que hacerla (pues no se, mi conocimiento de La Rioja es bastante reducido) a otro sitio que no sea Haro. Bueno. Entonces en ese sentido cabría pensar la posibilidad de un mercado que integre ofertas concurrentes de entes públicos y de entes privados y que tenga todas esas virtualidades que se le suelen atribuir a la competencia.

Desde luego en España en general eso no se produce. En general se da la superposición de dos mercados independientes y lo peor es que uno pueda ser esto que algunos especialistas en Teoría del Mercado llaman “Market of lemons”, o algo así, y que se suele traducir en español por Mercado de cachivaches o de trastos. Y es un peligro real porque la competencia es buena si es buena competencia, o sea, la competición es buena si es buena

competición. Si la competición es falseada puede ser mucho peor la competición que la ausencia de competición en el contexto de la Administración pública.

Para terminar les voy a contar un suceso real susceptible de comprobación. El Rector- yo soy profesor de la Universidad de Santiago. Su Rector el otro día declaró a la prensa que están estudiando la concesión de títulos universitarios con algunas asignaturas suspensas. O sea, que puedes obtener el título de licenciado en lo que sea con algunas asignaturas suspensas. El Rector ha emitido esta información y decía que le parecía razonable. Yo con el Rector no hablo mucho, pero con algún Vicerrector hablo frecuentemente, y le dije: ¡hombre! Entonces me dijo que había, el me citó dos casos de universidades españolas, - no voy a decir cuales porque a lo mejor la información no es correcta – que habían implantado o estaban estudiando implantar la misma medida. Naturalmente la medida se justifica, supongo yo, no porque al Rector de la universidad de Santiago le parezca razonable que haya licenciados universitarios con asignaturas suspensas, porque yo supongo que si el Rector de la universidad de Santiago va a comprar un kilo de pan no le parece razonable que el kilo pese ochocientos gramos. Tengo suficientemente buena opinión del Rector, pero claro, los kilos de ochocientos gramos son los típicos de este mercado de trastos. Entonces, ¿cómo se justifica eso? Por la competencia. Claro, tienes estudiantes, tienes recursos.

Estamos experimentando en la Universidad la incidencia de la caída de la tasa de natalidad, hemos hecho edificios que se nos quedan vacíos y hay que satisfacer al cliente. Pero claro, eso implica buena competición si la competición se extiende. Primero: si la competición exige que los kilos pesen todos mil gramos, y para exigirlo, como no se trata de prescripciones morales, implica que los títulos no valgan lo mismo. Y los títulos en España siguen valiendo lo mismo. Entonces puede inducir una mala competición. Y no quiero privarles a ustedes del discurso del profesor Mariano Baena que será mucho mas interesante que el mío, pero les pongo otro ejemplo económico.

Cualquiera que tenga alguna idea de economía sabe que en caso de concurrencia entre monedas adulteradas (bueno, las monedas eran monedas, ahora son papeles, te ponen allí que esto vale un euro y te lo crees, claro, mientras se lo crea toda la Comunidad vale un euro) cuando la moneda era físicamente, tenía un valor físico, todo el mundo sabe que las monedas adulteradas expulsaban a las monedas de ley, claro, desaparecían las monedas de ley porque la gente se quedaba con la moneda buena con finalidades de atesoramiento y le daba la adulterada al vecino, que claro, no es que seamos muy malos la humanidad, pero no somos tontos. Si se quiere decir bien, somos actores racionales. Entonces con eso quiero decir que las consignas de competición en la Administración están muy bien si se adoptan cautelas suficientes .

En el hospital de Lugo, que es un hospital público, había dos pacientes en una misma habitación. La enfermera se equivocó y les dio las medicinas cambiadas. Uno de ellos era alérgico a los antibióticos y falleció súbitamente, son estas cosas que produce la alergia a los antibióticos. Claro, ¿cuál ha sido la reacción? : que había poca plantilla. A lo mejor es verdad, pero dista de haber sido probado, dista de ser evidente, dista de ser una consecuencia de que... bueno, en España los hospitales no compiten como están compitiendo en las universidades, pero sería mucho peor, porque ustedes vean la exposición del ejemplo, y el director del hospital dice “¡ah!, para sacar mas dinero a los que necesiten un antibiótico le damos unos polvos de estos de talco disueltos en agua y ¡bueno! Si se muere alguno, ¡que le vamos a hacer!”.

## **Profesor Baena del Alcázar**

Estamos aquí para hacer una reflexión sobre el cambio de cultura en las Administraciones públicas. Es evidente que no vamos a encontrar una receta tan infalible para este cambio y que no vamos a resolver el problema. Se trata de hacer una reflexión desde distintas perspectivas, subrayando los puntos de vista que más interesan a cada uno, como tan acertadamente han hecho los colegas que me han precedido en la palabra, con los cuales voy a coincidir en parte. Ahora bien, a mí me gustaría empezar mi intervención -sin esos datos de gracia y amenidad del profesor Vilas- haciendo una cita de dos grandes y conocidos profesores y teóricos de la Administración. Uno de ellos es una cita de Dwight Waldo. En su libro de introducción al estudio de la Administración pública, un libro muy antiguo, pero uno de los primeros libros más sólidos sobre Administración pública o Ciencia Administrativa, se refería Dwight Waldo a que no había nada más peligroso que aquellos planteamientos en los cuales los expertos en ciencias sociales tiraron por la ventana los conocimientos del período anterior y las referencias a los temas hechos por las sociedades anteriores, no porque no fueran útiles, sino simplemente porque no se adaptaban a sus prejuicios. Y yo creo que en el enfoque de nuestro tema tenemos que huir de esta perspectiva y tenemos que partir de lo que antes de las ráfagas de modernidad sabíamos de la cultura administrativa específica y de esa cultura de los funcionarios que si existe, como ha dicho la profesora Blanca Olías.

Y una segunda cita sería una cita del también fallecido Máximo Severo Giannini, que recordaba que por la inmensa dimensión de las administraciones públicas de los Estados contemporáneos es perfectamente posible que en una zona de la Administración haya un clima, y en otra zona otro completamente distinto, que una parte de la Administración esté derrochando los fondos públicos mientras que otra dependencia u organismo escatima y vive en la miseria. Es decir, hay que tener en cuenta que estamos hablando de un gran monstruo como son las organizaciones públicas: muy complejas, muy distintas. Entonces, puede suceder que haya un ambiente cultural determinado en unas y otro completamente distinto en otras. Pero había unos datos relativos a la cultura de la función pública o a la cultura de la Administración pública que se podían considerar datos tradicionales, y creo que es el caso de recordarlos porque carece de sentido completamente, enfrentarse a las administraciones públicas diciendo “tiene que cambiar la cultura”. Parémonos un momento a reflexionar cual es la realidad- si es que se puede utilizar esta palabra- de esa cultura que queremos cambiar. Es decir, ¿qué queremos cambiar? No se trata de situarse ante algo sin saber lo que es y tomar unas medidas mas o menos acertadas para cambiarlo. ¿Qué es eso que estamos cambiando?

Por otra parte hay una cosa clara, y la profesora Blanca Olías la ha subrayado muy bien: deseamos un cambio, pero no sabemos hacia qué queremos el cambio. Es decir, no nos gusta lo que hay, pero no sabemos exactamente en que sentido queremos que el cambio se produzca. Pues bien, yo entiendo que según los puntos de vista tradicionales hay unos cambios aspectos de la cultura administrativa que son innegables.

Primero: la Administración es un sistema de grupos y personas en colaboración y conflicto. Es una organización donde hay distintos grupos organizados de una manera o de otra que entran en conflicto, en competencia, en colaboración continua. Junto con este sis-

tema hay también otro de convivencia entre personas, aunque no se trate de personas de grupos opuestos. En este sentido, el avance de las viejas investigaciones de Michel Crozier fueron una aportación positiva porque describen bastante la realidad, de la que no podemos olvidarnos. Por ejemplo, cambiemos la Administración Española. Para cambiar prescindimos del sistema de cuerpos, ¿sí o no? No es lo mismo tener presente que hay un sistema de grupos organizados en conflicto que no tenerlo.

Segunda cuestión: la Administración es un mundo cerrado y enrarecido y al respecto yo recuerdo mi lectura juvenil de aquella interesante y brillante monografía francesa de la filosofía de la Administración. La obra sobre filosofía de la Administración tenía unas reflexiones sobre el espacio que no deja de tener su importancia: las jerarquías del uso de los despachos, los caprichos de los altos cargos de que me cambien el despacho de sitio, dejar mas o menos espacio a los usuarios del servicio. Pero sobre todo tenía unas reflexiones deliciosas sobre el tiempo en la Administración.

Todo el que tenga práctica de la Administración sabe que el tiempo que se puede tardar en tramitar un expediente es absolutamente imposible de definir. Lo mismo puede tardarse un mes, que seis días, que seis horas. Todo el mundo sabe que el tiempo que dura la reunión del jefe es inconmensurable. Todo el mundo sabe que el tiempo según se controle o no por unos inspectores, tiene un valor distinto. Las reflexiones sobre el ocio interrumpido por cortas temporadas de trabajos intensos en las Administraciones son algo absolutamente normal. Es decir, estamos hablando de un ambiente cerrado y enrarecido. Por eso no es extraño que en los colectivos de las administraciones públicas haya mas o menos un diez por ciento de perturbados mentales, en ocasiones en grado mínimo, pero eso sucede en todos los colectivos cerrados, los conventos, los cuarteles y otras colectividades análogas. Pero esto es una realidad de las administraciones y forma parte de su cultura. Y resulta además que este sistema de grupos en competencia, conflicto y colaboración, que se rige por estas extrañas reglas propias de los ambientes enrarecidos, es nada más y nada menos que una excrecencia de algo tan variable como el sistema político, como el conjunto de cargos políticos, y tan extraño como que es el único ambiente en el que ya hemos llegado a decir con toda naturalidad que no es que no sea lógico- los políticos tienen su lógica- es que es una lógica distinta de la común. Entonces resulta que nuestra colección de grupos en eterno conflicto que vive en un ambiente que puede ser próximo a la neurosis y no es el normal, está subordinado a un grupo de personas que no funcionan con la lógica común, sino con otra lógica diferente. Bien, pues éstos son los datos generales de la cultura que queremos cambiar. Empecemos por tomar conciencia de que lo que queremos cambiar es esto.

Yo ampliaría mi reflexión a otro punto, que son los impactos que han incidido sobre esta cultura tradicional de las administraciones públicas, algunos de los cuales no se han mencionado aquí. En fin, no es en absoluto mérito mío, pero yo creo que deben mencionarse. Ha habido una serie de impactos, por ejemplo el primero y más conocido: las tendencias de la modernización y el *New Public Management* ahora relativamente ya retiradas porque son antiguas. Entonces, tiene que ser una Administración competitiva, competitiva de competitividad, no de competencia. Tiene que ser una Administración más atenta al cliente, tiene que hacer una gestión mucho mas adecuada de los recursos públicos, tiene que plantearse con sensibilidad, etc. Pero no olvidemos una cosa. Hay dos importantísimos datos no mencionados.

Uno es, que como estamos aquí los profesores de Ciencia Política y de la Administración, pues nos hemos olvidado, no sé si conscientemente, de nuestros queridos enemigos los psicólogos sociales especialistas en materia de organización. Hay un aspecto, que es el desarrollo organizacional que tiene una extraordinaria importancia, y que más que con la modernización estuvo relacionado con el movimiento del ciudadano como cliente. Pero de golpe adquirimos la visión de que los psicólogos de las organizaciones tienen mucho que decir, en este cambio cultural: hay que mejorar la comunicación interna, hay que mejorar los fluidos existentes entre las personas, hay que mejorar la comunicación con los usuarios, hay que ejercer de otra manera la jerarquía administrativa, hay que contemplar desde un primer momento las relaciones entre grupos. Todo este conjunto de cuestiones produjo un impacto sobre una cultura que era la cultura tradicional a que antes me he venido refiriendo. Pero hay otro dato.

Yo no quiero hacer un cántico a la tecnología porque soy un absoluto negado para llegar a comprenderla, para no avergonzarme demasiado, no les diré a ustedes cuanto tiempo tardé en que mis hijos me enseñaran a manejar el Internet. Es decir, yo personalmente soy un torpe para la cuestión, pero no se puede ignorar el impacto de las nuevas tecnologías en materia de Administración pública. Y no se puede ignorar, ¿por qué? Pues no se puede ignorar no sólo por la historia de la globalización que te permite comprar en Internet una cosa en Santiago de Chile, no sólo porque haya quien hable de la democracia electrónica pensando que se puede sustituir el voto personal por el voto por ordenador en el presente y en el futuro. No, es que la aplicación de las tecnologías de la sociedad de comunicación y de las multimedia va a suponer una transformación inmensa, tanto en la gestión como en la comunicación con los ciudadanos, y esto es un impacto sobre la vieja cultura tradicional. Ni que decir tiene que la globalización y la supranacionalidad son también un impacto sobre la cultura. Pero la clave de bóveda de todo- repito en esto lo que ha dicho el profesor Villas- es la pérdida de legitimidad, lo ha dicho bien el profesor Vilas, no del Gobierno democrático, es decir, ni de la democracia, sino de la existencia misma de ese poder, pero ¿por qué es decisiva la pérdida de legitimidad? Pues muy sencillo. Porque, aun con todos estos impactos las administraciones públicas tienen tal capacidad de continuar insensibles a lo que suceda alrededor de ellas, que hubieran sido muy capaces de no tambalearse a no ser por un dato que es el decisivo: ya no se concibe los Estados nacionales y sus administraciones públicas como una especie de todos absolutos que integran un sistema que no es necesario poner en discusión. Al contrario. Ese sistema hay que ponerlo en discusión y se pone en discusión continuamente, y por eso los impactos anteriores son muy importantes sobre la cultura administrativa tradicional.

Llegados aquí yo les diría que yo creo que queramos o no queramos, quieran o no quieran los funcionarios, las administraciones públicas van a cambiar, y van a sufrir un cambio de cultura como está cambiando la sociedad. La cuestión es otra. ¿Se debe estimular ese cambio de cultura? ¿Cómo debe hacerse? ¿Debe procurarse que no queden zonas en la Administración a las que no haya llegado el cambio cultural precisamente por esa enorme diversidad de la que hablábamos antes? Esta es en definitiva la cuestión. Lo único que se puede hacer a mi juicio es adoptar medidas de estímulo de un cambio que las circunstancias de la sociedad contemporánea van a impulsar en cualquier caso.

Yo tengo que partir aquí de mis concepciones científicas logradas después de tantos años; entonces yo diría que hay distintos aspectos para ese estímulo del cambio cultural.

Uno de ellos se refiere desde luego al personal, pero está también el factor del empleo de las tecnologías y la consideración de la organización y las mentalidades con las que se actúa desde cada uno de los aspectos o zonas de esa organización. En cuanto al personal, soy un convencido de que una cosa son los directivos o alto personal de la Administración pública, no-funcionario superior, sino alto funcionario. Funcionario superior es quien tiene un título superior y precisamente yo me estoy refiriendo a un grupo cualificado dentro de estas personas. Mientras que aquí tenemos una serie de problemas que son fundamentalmente problemas políticos, en cambio tratándose del resto del personal son problemas fundamentalmente técnicos, de no menor importancia pero de otro carácter y naturaleza. Por supuesto, para ese estímulo del cambio de cultura hay que dar una gran importancia a las actividades de formación, lo que quiere decir que la persona que dirija la escuela o las instituciones de formación debe ser particularmente bien seleccionada y elegida por el responsable político, y esto porque tiene que tener la confianza continua del jefe de la organización. Entonces la selección a que me refiero está pensando más en la confianza que en otra cosa.

Desde luego, en esta formación de los altos directivos hay una serie de cuestiones que hasta ahora no se han tenido en cuenta y que son todo lo contrario de las interminables listas de temas de los dichos programas de oposiciones. En primer lugar, hay que dar una clara conciencia a los directivos de la Administración de los condicionantes que supone la supranacionalidad. No podemos permitirnos que nuestros funcionarios sigan ignorando que existe la Unión Europea y que existe la legislación de la Unión Europea. Esto es absolutamente inviable en el mundo actual. Naturalmente habría que imponer a estos altos funcionarios la existencia de las nuevas tecnologías de la comunicación a los que antes me he referido. Tendría que darse los mismos conocimientos suficientemente amplios de ciencia política y de sistema político, que es una cosa muy distinta de una lista de temas, llámese Derecho Político y Constitucional o llámese Ciencia Política. Estoy hablando de funcionamiento efectivo del sistema político y esto habría que hacerlo para cada uno de los funcionarios superiores, es decir, por todos los funcionarios con título superior. Me da igual que sea ingenieros de minas, que arquitectos al servicio de hacienda que administradores generales. Todos ellos van a ser directivos, y por tanto todos ellos tienen que conocer estos datos.

Otra cuestión fundamental es que estas personas tienen que habituarse continuamente a llevar a cabo intercambios y negociaciones, intercambios de experiencia y negociaciones no con la sacrosanta empresa privada exclusivamente. Con la empresa privada por cierto, naturalmente que sí -pero también con las otras organizaciones que no son exactamente privadas sino semipúblicas- tienen que fomentarse el diálogo, la comprensión y el intercambio con los sindicatos, con los demás partidos – distintos de los del Gobierno- , con las iglesias, con todo tipo de asociaciones, con las corporaciones, etc., porque si ello no es así nos fallará la posibilidad de que exista una buena gobernabilidad, concepto que entiendo en el sentido de capacidad de manejo de los subsistemas sociales.

¿A quién hay que impartir todo esto? ¿A los altos funcionarios o a todos los funcionarios con titulación universitaria? Este es el problema que yo tenía abierto y que mencionaba esta mañana y que me obsesiona hasta el punto de que no he entendido al señor que intervino esta mañana, y cuando él estaba sin duda hablando del centro en el sentido del centro político y geográfico, yo con mi obsesión del centro de la función pública le he con-

testado una cosa diferente, por lo cual le ruego que me disculpe, ahora, esto sí; tenga esta intervención mía como testimonio de lo mucho que me interesa el problema. Si esto se imparte a todos los funcionarios con titulación superior o sólo a un grupo muy reducido. De todas formas le diré que el centro político es un problema porque los políticos ven con indiferencia que continúe así la Administración en él. Anteayer celebré con mis compañeros de promoción el cuarenta aniversario de mi entrada en la Administración pública. Les aseguro que entonces que las condiciones eran distintas era muy posible montar una Administración mucho mejor desde el centro.

Quizá estoy exhumando viejas cosas que se dijeron hace años y ya están olvidadas, pero ¿cómo se conseguirían todos estos cambios de cultura sobre la base de una nueva formación a los funcionarios con titulación superior o todavía a un grupo más reducido dentro de ellos? Pues yo creo que hay una estrategia no experimentada que es el antiguo procedimiento de las *task forces*, es decir, los pequeños grupos de personas que ocupan puestos decisivos en las organizaciones o que tienen un especial prestigio y cuya mentalidad importa que cambien porque ellos pueden hacer como una especie de centro de difusión en su trozo, su entorno, de esos cambios reales. En cambio- hasta aquí la incidencia sobre los altos funcionarios o sobre el personal superior- los demás empleados públicos. Respecto a los demás empleados públicos hay dos cuestiones básicas. Primero, las condiciones de trabajo. Es decir, todo el conjunto de cuestiones que forman parte de lo que hablando de la Administración llamamos el Estatuto, pero que serían todas las negociaciones laborales en torno a los salarios y los condicionamientos del trabajo y de las personas. Esto es una cuestión fundamental a resolver. Y la segunda es que es necesario aplicar en todas las relaciones que se dan con ese conjunto de empleados, es particularmente importante aplicar todas las técnicas del desarrollo organizacional.

Yo me referiría a un segundo gran medio de impulsar la transformación que además a veces puede utilizarse cuando las estructuras y sobre todo las personas están en una situación de petrificación y están ya tan absolutamente hechas como cuero, que no hay manera de cambiarlas; que sería fomentar masivamente el empleo de las nuevas tecnologías de la información porque esto por sí mismo es un agente de transformación. Insisto en que aquí hay por lo menos dos grandes cuestiones. Una: hay que manejar los medios de comunicación para hacer consultas de opinión y para recabar informes, incluso esos informes preceptivos que la legislación exige. Y hay que emplear esto amplísimamente. Nuestra Constitución dispone, artículo 105.a, que antes de aprobar una disposición general se consultará a las asociaciones interesadas. La primera vez que se planteó esto en el Consejo de Ministros al aprobar la Constitución se dijo: “imposible”, ¿cómo vamos a consultar a todas las asociaciones de ciertas dimensiones del país?”. ¡Pues ya sería posible! ¿Se puede hacer el experimento sí o no? Y sobre todo hay que usar la cuestión para la gestión.

Voy a mencionarles a ustedes de forma bastante rápida, solo otras cuestiones, tanto más cuando ya ha sido mencionada por los compañeros. Primera, tenemos que partir claramente de que una cosa es la confrontación y la lucha política por el poder, otra cosa distinta, como ha dicho el profesor Bañón, es la lógica de la acción en una política pública determinada, especialmente cuando todavía estamos en las negociaciones propias de esa política pública, y otra cuestión distinta es la ejecución de esa política pública. Todos estos planteamientos deben tener un reflejo en las estructuras orgánicas. De una vez hay que diferenciar las estructuras que se ocupan de la negociación y la formulación de la decisión de

las estructuras ejecutivas, cuestión que es muy antigua por ejemplo en los países nórdicos, pero que tarda mucho en llegar a nuestra cultura mediterránea.

Y por otra parte hay que tener en cuenta- y esto sería la aplicación de ideas elementales en la teoría de la organización- que las organizaciones administrativas están profundamente diversificadas, que un hospital no funciona igual que un centro de enseñanza. Que una Dirección General que otorga rutinariamente cientos de miles de licencias no es en absoluto igual que una Dirección General que controla los llamados, como en el siglo XIX, Subdelegados del Gobierno. Las administraciones públicas tienen configuraciones distintas en función de sus distintas misiones. Y yo diría para terminar que hay una cosa bastante necesaria. Llevamos en España una década o más haciendo una serie de predicaciones sobre la Administración pública, su entorno político, las nuevas ideas el *management*, la participación. Parece que estamos olvidando que la Administración es realizar gestión administrativa. Hay que gestionar los recursos administrativos y a consecuencia de ellos prestar servicios o producir bienes al público. Si los políticos no tienen la percepción de que hay unas personas que hacen esto que son aquellas que tenían aquella organización de mentalidad disfuncional y extraña de los que yo hablaba al principio de mi intervención y que sufren las nuevas tecnologías porque tienen que manejar los recursos y prestar los servicios, si no se tiene esa percepción y no se está atento al cambio de cultura, me parece que este sería claramente imposible.

### **Manuel Arenilla Sáez**

Para animar el debate quisiera plantear una cuestión: ¿es posible plantear el cambio cultural desde las mismas premisas culturales en las que estamos viviendo? Porque una de las sensaciones que siempre se tiene cuando se habla de modernización, de cambio, de reforma, es que lo planteamos desde los aspectos de gestión, desde los aspectos de mejora de la calidad de los servicios, desde los aspectos de incrementar la eficacia y la eficiencia. Ese es el resultado que buscamos hablamos de cambio cultural, y, efectivamente, hace falta cambiar culturalmente para introducir criterios como la eficacia, la eficiencia, la calidad... y algunos nuevos sistemas de gestión provenientes de la empresa privada. Pero la pregunta es si con eso se cambia realmente la Administración.

Aquí han surgido cuestiones realmente muy importantes como es el concepto de cultura desde un enfoque sistémico. Esto significa que la cultura de la organización -se ha dicho de diversas maneras- está inmersa dentro de otra cultura que es la social, en interacción, y que además dentro de la propia Administración hay diversas culturas. Entonces cuando hablamos de cambio, lo hacemos desde unas premisas también culturales. Hay un autor que dice, que desde la misma definición de problema ya estamos condicionando la solución porque estamos partiendo de una serie de premisas culturales, desde una serie de gafas que nos hacen ver las cosas con un determinado color. Entonces quizás una de las explicaciones del fracaso del cambio -porque claro, si llevamos hablando de cambio tantos años y parece que seguiremos hablando otros muchos años, algo de fracaso tiene que haber. Ese dar vueltas al cambio, y percibirlo con unas pequeñas variaciones en cuanto a la percepción real de los ciudadanos en la Administración pública, algo tiene que significar.

Dejo encima de la mesa una aparente contradicción que es la siguiente: los ciudadanos cada vez valoran mejor la Administración pública como prestadora individual de servicios, lo que se traduce en que los indicadores de satisfacción de servicios son buenos. Nosotros tenemos alguna encuesta sobre el servicio de información, que es mejorable, por supuesto, pero muestra que los ciudadanos tienen un alto concepto de los funcionarios que prestan servicios de información. Pero sin embargo la contradicción es que los ciudadanos siguen percibiendo a la Administración como una institución ineficaz, ineficiente, donde no se les presta atención, donde la imagen del funcionario es un funcionario distante, donde no está orientada su actividad ni a la eficacia, ni a la calidad, ni a conseguir mejores resultados al menor coste posible. Son dos aspectos que salen en todos los trabajos europeos, en los españoles desde que se comienza en los años, sesenta a pesar de los innegables avances en la gestión.

El profesor Baena hablaba del enorme esfuerzo que hay que hacer en tecnología para producir cambios. Prácticamente todos los funcionarios de oficina en esta Administración tienen un ordenador de última generación conectado con banda ancha y con sistemas informáticos muy sofisticados. ¿Ha producido una mejora en el servicio? Esto habrá que estudiarlo en el tiempo, pero ¿Qué es lo que estamos mejorando? ¿El primer aspecto, la eficacia en la gestión, o la percepción del individuo de la mejora institucional y el papel que tiene la Administración en la sociedad? Por lo tanto el papel que tiene la Administración como legitimadora social y política, ya que el funcionamiento del sistema político en gran parte se percibe a través de la Administración, no sólo a través de los productos de la Administración, sino a través de la misma institución de la Administración pública.

Esta contradicción aparece en todas las encuestas "¿Usted qué piensa de la Administración?: Que es un desastre, unos vagos, no trabajan. ¿Cómo le han atendido la última vez?: muy bien." ¿Qué pasa, es una contradicción? Realmente no es una contradicción, ya que el ciudadano se está refiriendo a dos niveles distintos de actuación. Esta es una de las cuestiones que yo pondría aquí, aunque no sé si sirve para centrar o descentrar.

## **Público 5**

Quería plantear primero un comentario y después una pregunta, o dos temas y dos preguntas. El primero de ellos: el profesor Baena ha hablado de cómo los cambios forzados por la sociedad hacen y provocan cambios dentro de las Administraciones. Eso actualmente queda patente dentro del mundo local con todos aquellos cambios que están ocurriendo en los grandes ayuntamientos, llámense planes estratégicos en algunas ciudades, planes de actuación en otras, con los paternariados, buscando nuevas vías, nuevos recursos, nueva financiación a la falta de recursos que hay dentro del mundo local. Eso por un lado.

Por otro lado en el ámbito autonómico aquí tenemos el ejemplo patente de la Fundación para la Sociedad del Conocimiento como un elemento flexible de actuación y de respuesta por parte de la Comunidad Autónoma ante el devenir que se está implantando poco a poco en la nueva sociedad. Esto a su vez nos plantea los elementos legales con los que se construye toda esta actuación, toda esta nueva actuación de la Administración en la sociedad. Son elementos basados en figuras jurídicas anteriores a la nueva realidad pero que aprovecha la Administración para poder actuar más rápidamente sin los anquilosamientos

tos administrativos que muchas veces, como ha planteado muy bien el profesor Baena, hay veces que tardan las cosas seis días, seis horas o hasta cuatro meses.

Todo esto a su vez con participación de ciertos grupos de presión, sindicatos, grandes empresas, etc. Esto es positivo, una realidad cambiante que es forzada por la sociedad, por los nuevos cambios. Pero a la vez me plantea un interrogante. Por un lado esto ¿no profundiza más en la deslegitimación ante el ciudadano, provocando o dando lugar a resultados y realidades por parte de la Administración, que no han pasado por los órganos representativos políticamente hablando?

Eso por un lado, y por otro también me llama a la reflexión la ponencia del profesor Bodiguel esta mañana sobre los funcionarios que querían cambiar. Yo creo que quieren cambiar, pero ¿en todos los planos? Pregunto, porque me imagino que todo funcionario querrá cambiar todo lo que tenga que ver con el sistema, todos los procesos a los que se ve sometida su labor diaria. Evidentemente eso mejora cualquier departamento y todo el mundo está más contento, realiza una labor más relajada y más eficiente, etc. Cuando hablamos, por ejemplo, del sistema retributivo, y una buena labor es premiada por el sistema retributivo, pero es que no miramos la otra parte, que una mala labor también perjudica al propio funcionario. Ese cambio, ¿el funcionario está dispuesto? Porque ahí es donde creo personalmente – aunque lanzo la pregunta también a la mesa- ahí es donde creo que el funcionario no está dispuesto a entrar.

### **Profesor Baena**

Yo entiendo que la cuestión es pertinente y que lleva razón en cuanto a que una serie de desfases entre la actuación de la Administración, la legalidad y la transformación social más bien provocan un aumento de la falta de legitimidad, esto es cierto. Sin embargo, justamente que esto sea una realidad aumenta la presión social sobre la Administración que a su vez provoca un cambio. Hace unos años no se admitía la notificación por fax. Había que hacer unas notificaciones por escrito. Ahora puede emitirse la notificación por fax, pero no por correo electrónico, no por e-mail, y hay una razón para ello: el fax se firmaba, el e-mail no se firma. Pero esto terminará por engendrar una presión social, no cabe duda. Hay una decisión del Tribunal de Justicia Europeo, que cuando se conozca, que por ahora se procura mantener secreta, va a provocar una verdadera revolución en la justicia. El Tribunal ha declarado que puede presentarse cualquier escrito dirigido a un juez en cualquier dependencia administrativa, no es necesario que sea precisamente en un Tribunal. Esto es una auténtica- si se cumple- revolución en el funcionamiento de la Justicia, de golpe no sirven para nada los procuradores, se alteran todos los plazos, va a ser un auténtico revulsivo. De momento los funcionarios perderán legitimidad y la Administración perderá legitimidad porque no se ha adaptado, pero tendrá lugar una presión social que contribuirá a que finalmente se adopte el cambio. Ahora, inicialmente es cierta la afirmación: el que la Administración no esté adaptada a las nuevas tecnologías lo que hace es aumentar la falta de legitimidad.

## **Profesor Bodiguel**

Hay algo en lo que estoy pensando. No sé si voy a responder directamente a la pregunta que me ha hecho mi interlocutor pero creo que efectivamente todas las nuevas tecnologías de las que acabamos de hablar es verdad que van a revolucionar las cosas y el profesor Baena acaba de decir que por e-mail todavía no se pueden hacer ciertas cosas, pero yo también pienso que esto no hace mas que adelantar, mas que avanzar, y el problema de la firma electrónica es algo que llegará. En Francia por ejemplo en nuestro caso, el Decreto que legaliza la firma electrónica acaba de ser adoptado y por lo tanto a partir de ahora, tras un período de adaptación claro está, cada vez mas procedimientos administrativos podrán ser transmitidos únicamente por el correo electrónico, y eso va a implicar una revolución. Sin duda alguna se van a producir una serie de cambios muy profundos para los funcionarios, para el conjunto de los funcionarios. Creo que esto es un punto muy importante que hay que destacar.

También querría apuntar un segundo comentario. Creo que, se podría decir que en un primer momento se pensaba que al cambiar los procedimientos y la estructura los funcionarios se adaptarían y cambiarían de actitudes y de comportamiento. Creo que ahora se ha comprendido que eso no ocurría así y que había que empezar por intentar cambiar primero las actitudes de los funcionarios y su comportamiento, y en el fondo estas actitudes de cambio debían progresivamente empujar a las Administraciones a cambiar sus procedimientos y sus estructuras. Estoy pensando en algo muy concreto, por ejemplo, generalmente nuestros mecanismos financieros de gastos en las Administraciones suelen ser mecanismos muy arcaicos. Cuando los funcionarios se dan cuenta de los errores de ciertos mecanismos que implican que muchas veces hay que gastar todo porque si no se gasta todo el año siguiente se pueden tener menos fondos. Es algo que ocurre muy habitualmente, es algo que ocurre cada vez más. Los funcionarios se dan cuenta de que es totalmente estúpido, y que no hace mas que hacer que las Administraciones se digan “tenemos que obtener presupuestos plurianuales, que podamos transferir cantidades a otros años, traspasarlas para así reducir gastos y ahorrar”.

Conclusión: en Francia actualmente existe un debate muy importante que está teniendo lugar en el Parlamento sobre el cambio de las ordenanzas presupuestarias que fueron creadas en mil novecientos cincuenta y nueve. Ahora se parte de los funcionarios, de las actitudes para intentar mover, cambiar los procedimientos y las estructuras, porque si no los funcionarios se adaptan y cambian muy poco. Cambian solo los procedimientos y las estructuras el mínimo posible, intentan adaptarse y nos damos cuenta de que - para emplear una expresión francesa- es dar palos en el agua. Esto es una serie de reflexiones que quizás no responden directamente a la pregunta pero sí intentan aclararla.

## **Profesora Olías de Lima**

Yo voy a intentar añadir algo mas a lo que se ha dicho respecto del cambio, a propósito de la pregunta planteada por usted. Evidentemente hay una disposición al cambio, pero depende de cómo se administre esta disposición puede conducir al fracaso, porque evidentemente el cambio se puede vivir como una amenaza si no queda claro qué es lo que se quiere conseguir y si se pone mas el acento en los aspectos punitivos cubiertos o encubiertos, o mas en las posibilidades de ganar, de obtener desde posiciones mejores, hasta

algo tan elemental como un trabajo mas grato, mas interesante, en fin, mas incentivador. El problema es que liberar esas posibilidades de cambio, administrar bien el cambio implica como punto de partida ser muy respetuoso con los funcionarios públicos, y el ambiente cultural en el que nos movemos no tiende a ello. Pero sería, a mi manera de ver, el punto de partida.

### **Profesor Ridley**

Algo muy rápido sobre el cambio. Yo sé que la cultura es algo sistémico y todos sabemos lo difícil que es cambiar los sistemas, pero quiero asegurarnos que el cambio depende mucho de la sociedad, es algo generacional hasta cierto punto y ocurre muy rápidamente a veces; a veces ocurre mas despacio, y cuando llega, viene de los nuevos, de los que entran al servicio civil. Y otra idea es que todas las reformas en Gran Bretaña en los últimos veinte años, todas las grandes reformas son partes de una estrategia de cambio cultural, y el cambio cultural ha sido realmente dramático sobre todo en los altos cargos. Los altos cargos allí ahora piensan totalmente diferente, se comportan totalmente diferente, viven totalmente diferente de como lo hacían hace veinte años. Todos los estudios sociológicos dicen esto, y no solamente de cómo se comportan en la oficina, sino de cómo viven, de cómo piensan. Y eso quiere decir que la sociedad ha cambiado también, y es un cambio dramático, de verdad. Y a niveles más bajos los funcionarios que tratan con el público día a día en el mostrador, ayudan, son muy amables, y eso ha cambiado también. También hay que decir que, por ejemplo, ahora tenemos mas burócratas en mentalidad en el sector privado de lo que tenemos en el sector público, y eso es verdad.

Quiero que entiendan que todo esto ha sido parte de una estrategia para crear el cambio. Por ejemplo, nuevas formas de trabajar, nuevas tecnologías, diferentes formas de pensar en el trabajo, cómo tener contacto con el público. Todo esto son cambios que no son tan difíciles de introducir. Algunos ocurren simplemente cuando se introduce la tecnología, por ejemplo si se trabaja mucho con gestión, con las finanzas, con nuevas técnicas de gestión para organizar una pequeña oficina, pronto se genera esta cultura de orgullo por el trabajo y los funcionarios empiezan a considerarse como gestores dentro de su pequeña oficina, de su pequeña área dentro del departamento y cambian, se motivan. Quiero decirles de verdad, que no se como serán de conservadores aquí en España pero, desde luego es increíble como puede cambiar la sociedad y qué rápido, y apuesto a que dentro de diez años no se van a reconocer.

### **Manuel Arenilla Sáez**

Yo querría hacer una precisión al profesor Baena sobre la firma electrónica. La Directiva europea sobre firma electrónica se traspone en España en diciembre de mil novecientos noventa y nueve. El problema no es la firma electrónica ni el *e-mail*, sino la certificación, es decir, tener la seguridad de que el que envía el correo electrónico es solo una persona y que la transmisión es inviolable. En España existen ya varias entidades certificadoras. Una es la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, otra la han creado los notarios y registradores, otra la gran banca española, existiendo otras en constitución.

En La Rioja llevamos más de un año trabajando con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre en la certificación electrónica de los órdenes del día y los expedientes que van al Gobierno. Respecto al voto electrónico está resuelto tecnológicamente por la vía que acabo de decir, pero culturalmente no. Las empresas que están desarrollando sistemas de voto electrónico han llegado a la conclusión de que la sociedad española no está preparada para eliminar las papeletas ni las urnas, por eso la solución tecnológica que proponen es muy inferior a la que permite la tecnología actual. Todo esto tiene que ver con modelos culturales y no de seguridad.

Respecto a una cuestión que ha hecho el interpelante sobre qué sucede cuando algunos de los fines esenciales prestacionales de la Administración pública se encargan a organizaciones específicas no integradas en la institución Administración pública. El concepto neoinstitucional que se utiliza ahora cada vez tiene mas importancia desde un concepto sistémico. Lo sistémico ha vuelto de nuevo. Los trabajos que tenemos nosotros en La Rioja, bastante profundos, nos dicen que el ciudadano no percibe esa nueva organización vinculada a la Administración pública como institución. El nuevo organismo puede ganar en eficacia, pero el ciudadano no asignará ese valor, y la legitimidad que de él se deriva, a la institución Gobierno-Administración. Y esto sí que es grave, porque mejoramos la eficacia pero, vuelvo a la pregunta anterior, ¿cuánto valor otorga el ciudadano a la eficacia sobre el total de legitimidad? Se puede aventurar que la eficacia sobre el total de legitimidad puede ser aproximadamente el treinta por ciento, el resto es legitimidad institucional que está vinculada a muchas más cosas que la simple eficacia o la eficiencia.

Lo anterior se puede solucionar, y el estudio que estamos realizando en la Rioja nos demuestra que la única forma de solucionarlo es que el líder de la organización correspondiente personalice la nueva organización funcional para adscribirla indudablemente a la organización. Esto va en contra de la propia cultura organizativa de segregación de organizaciones, que hace que un organismo autónomo tenga otra persona al frente, en vez de la persona titular de la actividad general. Esto es una cuestión que tiene que ver con la percepción, con los valores operativos del ciudadano. El ciudadano lo percibe así porque al ciudadano no se le puede trasladar el esquema- en el caso español- de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y las correspondientes normas del resto de las administraciones. En realidad no le interesa ni quiere que se lo contemos. Pero cuando vota sabe a quién está votando. Entonces, si nos vamos quitando valor en la Administración, porque lo que vamos externalizando es lo que da valor político, ya que suele ser lo nuevo o lo importante desde la óptica del ciudadano.

Si el nuevo organismo no queda indisolublemente vinculado al Gobierno-Administración se está perdiendo legitimidad institucional, y eso significa, - volvemos a las cuestiones importantes- quiebra del sistema, imposibilidad de generación de cambio y de vertebración social etc., y nuevas pautas culturales difícilmente reconducibles al único sistema de legitimidad que tenemos, que es lo que preguntaba el interpelante, que es la validación democrática a través de los foros representativos. Es un sistema en el que mejoramos la eficacia- y esto es una paradoja- pero perdemos legitimidad. Y por lo tanto, el plus añadido de esa eficacia no se la pone el ciudadano a la institución que es a la que se vota. Porque no se vota a las agencias, ni se vota a las fundaciones, ni se vota a los organismos autónomos, ni se vota a las empresas públicas.

## **Público 6**

Yo había pedido la palabra precisamente para hablar de la externalización. Creo que hay una mezcla de racionalidades de las que yo hablaba antes y por eso yo las cuento; racionalidad de mercado por un sitio, racionalidad de poder público por otro sitio, y después, superpuesto a esto hay unos modelos de equidad que es con los que actúa el Estado y la Administración pública. Los modelos de equidad principales son tres: el de mercado, el distributivo y el compensatorio. Y después tenemos la “cacho P” del Poder Público.

Bien, nosotros estamos intentando meter el mercado en el Estado, o al revés, estamos diluyendo la frontera del Estado con el mercado. Cuando nosotros externalizamos, que esto es su pregunta y la respuesta del Consejero, ¿qué hacemos? Al meter esa racionalidad funcional de externalización, que puede ser una institución pública o no, es decir, puede estar en un metaestado -ONG, fundación, agencia o lo que usted quiera- o puede ser una empresa privada. Cuando nosotros externalizamos ¿qué hacemos en la Administración pública? Que al mismo tiempo que le metemos el mercado, le estamos metiendo el poder, la *potestas* del siglo XIX, porque ¿cuál es la función que le queda a la Administración, aparte de la pérdida de identidad? Pues el control, el garantismo de que ese organismo externalizado, sea una empresa o sea una agencia- lo hace correctamente con arreglo a ley, y entonces reforzamos precisamente lo que queríamos combatir, que es la dimensión garantista, controladora de la Administración y no la vocación de servicio público, de prestación de servicios. Es más, al externalizar queda la función vacía y muchas veces el control ni siquiera lo ejercemos de forma institucional con funcionarios, ni siquiera con personal contratado, improvisado. Estoy pensando, por ejemplo, en las políticas activas de empleo o en las políticas de servicios sociales, de rehabilitación de drogadictos, etc., que son estacionales. Y eso nos hace por una parte pérdida de identidad como decía el Consejero y por otra parte reforzar la peor identidad.

## **Profesor Vilas Nogueira**

Bien, voy a decir una cosa, un par de referencias en relación con lo que dijo muy brillantemente el Consejero de Desarrollo Autonómico. Cuando plantea que es perfectamente posible desde el punto de vista tecnológico la admisión del voto electrónico, alude a una resistencia cultural, una resistencia cultural que deriva, que al menos pone en cuestión que el paradigma del cambio cultural se evalúe básicamente sobre un parámetro de eficacia. Porque, bueno, quizá todo el mundo conozca las cosas que a este propósito- aunque no me parecen de las más brillantes que haya escrito- ha escrito Sartori.

Segunda cosa. Yo creo que el problema del plus de exigencia de los ciudadanos a la Administración respecto del sector privado no es un rasgo, no digo que el colega como profesor y gobernante como Consejero lo haya dicho así, pero por si alguien lo ha entendido así, no creo que sea un rasgo específicamente español. Hay en un libro cuyo título cito en español *Por qué la gente no confía en el Gobierno*, del año noventa y siete, en la presentación –es una edición literaria- de este libro se destaca esa especie de plus de exigencia, - en el contexto norteamericano que no se parece mucho al español, y en un contexto temporal de una deslegitimación muy grande de la eficacia del Gobierno- el hecho de que son mas indulgentes los ciudadanos con los fallos de la empresa privada que con los fallos de la Administración pública. Yo no recuerdo que Knight formule una hipótesis explicativa, a mi

me parece que tampoco es muy difícil imaginarla, porque claro por definición en la Administración pública, tiene una carga ideológica de servicios los ciudadanos de modo que alguien que se te presenta a ti como tu servidor altruista y desinteresado está generando involuntariamente una mayor exigencia que el que se te presenta a ti como vendedor de un coche “ y si no le gusta a usted se va al concesionario de al lado”.

### **Público 7**

Yo solo quería comentar sobre el tema de la externalización y todos estos temas que estamos hablando. Yo lo que observo es que si lo que lanzamos a la empresa privada, a las agencias o a las fundaciones son temas que realmente necesariamente tienen que seguir adelante y que no están dependiendo de que si les va mal a la empresa pública o privada o del tipo que sea puede cerrar como en el sector privado, realmente no estamos lanzando nada al mercado. O sea, estamos haciendo lo que decía el Consejero, estamos haciendo que parezca que lo lleva otra persona cuando la responsabilidad sigue siendo de la Administración, y encima no se lleva las ventajas sino solo los inconvenientes, y todos oímos hablar luego de los déficits que hay que enjugar, de la subvenciones que hay que pagar y de todo tipo de cosas. Y por otro lado quería comentar que claro, la Administración pública está sometida al control político, y el verdadero mercado al control del mercado, pero estas especies de cosas indefinidas en el medio pues no se sabe, salvo que ejerzamos de verdad bien el control y volvamos a caer en lo que se decía, pues no se sabe a qué están sometidas, y que habría de tener un poco de cuidado de que lo que vaya al mercado vaya de verdad al mercado porque pueda cerrar y puede quebrar como de verdad exige el mercado.

### **Público 8**

En mi corta experiencia estudiando cosas de Administración siempre he visto que el cambio en la cultura es un tema recurrente. Siguiendo las ideas filosóficas me gustaría saber si esto son quizás sombras de la teoría platónica de las cavernas, y siguiendo al profesor Bañón, realmente ¿qué es la cosa pública en una sociedad como la actual? Porque se habla de externalización, de penetración de la sociedad en la Administración, ¿cuál es la frontera, cuál es el papel que tiene? Yo creo que hay que eliminar esta estrategia valorativa de “qué piensan de mí” para funcionar con una estrategia objetiva de “queremos conseguir esto”. No una estrategia maquiavélica de justificar todos los medios con un fin, pero tampoco estar continuamente justificando el camino sin saber bien dónde va a llegar, y creo que tanto los ciudadanos como la gente que participa, incluso la propia estructura, debe saber cuál es el futuro de la cosa pública, o si pasa como en el Estado que está en crisis, pero no en una crisis de legitimidad, sino una crisis de definición por falta de papel. Y aprovechando la presencia aquí de todos los eruditos administrativos, pues a ver si pueden decirnos cuál es en estos momentos el papel de la cosa pública.

### **Profesor Bañón**

Pues ojalá lo supiera ¿no? Efectivamente, el límite de lo público, desgraciadamente – porque lo haríamos muchísimo mejor- no lo hacemos los académicos, lo hacen los políticos. Lo hace el legislador, pero, bien, es que estamos en un momento de confusión. Pero no

es un momento de confusión sobre adónde vamos, que ahora mismo estamos en ese momento; es lo que hablaba yo antes del anticlimax, de que de pronto no hay estrategia y tenemos estructuras cristalizadas, sino que además estamos en un momento en el que lo que tenemos tampoco lo sabemos definir muy bien. Son dos cosas distintas: lo que tenemos no lo sabemos definir muy bien y a la vez estamos adaptándonos a un cambio que ya ha ocurrido y sufriendo un cambio que efectivamente no controlamos. Y eso es donde nos encontramos ahora, si esto no puede ser más ilustrativo.

### **Profesor Baena**

Yo quería decirle a la primera interviniente que el problema que plantea es un problema muy serio y que hay que denunciar en todas las oportunidades. Qué sucede con estos híbridos, quién tiene la responsabilidad y porqué a unos efectos no son Administración y a otros sí, y qué sucede en caso de que entren en una situación de fracaso económico. Hace mucho tiempo ya, empecé un discurso que repetía continuamente, nadie me hizo caso, claro, y entonces lo abandoné, que fue “las empresas, sociedades o fundaciones de capital público o en las cuales decide la Administración pública porque su capital presencial es mayoritario son Administración pública, a pesar de los legalismos que digan lo contrario”, claro, y eso condiciona directamente el tema que acaba de plantear. Primero es una cuestión que hay que denunciar y destacar continuamente a mi juicio, por tanto le felicito por la intervención.

En cuanto a la segunda pregunta yo tengo mi propia idea sobre lo que es la cosa pública, pero como no estoy muy seguro no le voy a contestar. Le voy a contestar a otra cosa. A esa reflexión que ha hecho, muy cierta, de que desde que empezó a hacer estudios sobre temas de Administración parece que siempre se está hablando del cambio, del cambio de cultura. Me acuerdo de hace algunos años, no voy a decir si muchos o pocos, en que quien me contaba continuamente esa historia era la profesora Blanca Olías de Lima, que está a mi derecha. Debe llevar razón, y yo no le he dado tanta importancia al cambio... pero yo quiero decirle una cosa. Tengo escrito, y por supuesto sigo creyéndolo, que una cuestión que apenas se ha estudiado en España, - está mejor estudiada en Francia y en Inglaterra- es la Historia de la Administración. ¿Porqué? Pues porque es reciente, de cuatro o cinco décadas como mucho, el que la Administración cambia, y está sometida a cambios. La percepción que se tenía hace unos años es que era algo casi inmóvil, que se mantenía, tenía pequeñas transformaciones al compás de lo que sucedía con el sistema político. Como en aquellos tiempos todos los estudios de Administración en Europa eran de Derecho Administrativo, pues todos nos habíamos creído el refrán alemán de “El Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece”. Y pensábamos que la Administración permanecía. Hace poco se ha descubierto que no, que la Administración va cambiando. Son necesarios los estudios de Historia de la Administración, y un tema apasionante es el cambio. Yo ya le he oído llamar reforma administrativa, movimiento de atención al cliente, modernización administrativa, al final hemos terminado con “el cambio de cultura”, una cosa que contemplábamos en la Facultad de la Complutense de Madrid como si fuera una gran novedad allá por comienzos de los ochenta, pero que un poco resume todo lo anterior.

## CLAUSURA

### Manuel Arenilla Sáez

Voy a plantear en la clausura dos cuestiones, con dos leyes como ejemplos. Para tratar de atajar una fuerza centrífuga y otra centrípeta. La centrífuga es la externalización, es decir, el paradigma de que lo privado es mejor que lo público. Hay una creencia dentro del modelo cultural de la propia sociedad y de la propia Administración en los últimos años donde lo bueno es parecerse al sector privado y, por lo tanto, lo bueno es externalizar y ofrecer al mercado una serie de servicios y bienes. Como muy bien ha dicho el profesor Vilas hay que establecer de una forma muy precisa que la competencia puede ser mala si es mala la propia competencia en sí. Sobre este asunto, desde la Consejería de Administraciones públicas estamos tramitando una Ley del sector público. En esta se parte de una premisa fundamental cultural, de cambio cultural para evitar las fuerzas centrífugas, y es que independientemente de la forma jurídica adoptada, todo aquello que recibe fondos públicos está sometido a control en cuanto a personal, fondos, patrimonio y en cuanto a los sistemas normales de intervención. Independientemente del grado de flexibilidad de la propia gestión interna, que una cosa no tiene que ver con la otra.

Segunda cuestión para evitar las fuerzas centrípetas. La fuerza centrípeta del cambio cultural lleva a que constantemente estemos discutiendo sobre cómo debemos cambiar nuestras propias realidades, basadas esas realidades y sus cambios desde siempre en la misma perspectiva, que no es otra que nosotros mismos, nuestras propias creencias. Son los demás los que están equivocados. En la cultura de la organización es cierto que se han producido cambios organizativos, de gestión, en la parte operativa, pero ¿cuántos cambios culturales reales? ¿Cuántos cambios de valores, de creencias, de prácticas? ¿Cuántos reales? ¿Cuántos son cambios de verdad en los sistemas de la Administración pública?

Y esto lleva a otra ley, la ley de firma electrónica. Nosotros estamos desarrollando la ley de firma electrónica que sólo tiene un objeto, además de atender la competencia que tenemos en esta materia para intentar que el ciudadano se dirija a la Administración pública y pueda ser atendido por correo electrónico, cumpliendo una medida prevista desde el año noventa y nueve. Pero eso es un subterfugio. Realmente el objetivo cultural de esa ley es darle un arma poderosísima al ciudadano, de tal forma que –así está redactado en el borrador de la ley- cuando active el proceso de la exigencia de que se le admita todo el procedimiento de notificaciones y de cursar su expediente a través de correo electrónico, se inicie un procedimiento interno validado por el propio Gobierno de revisión de los procesos y procedimientos. Dicho de otra manera, como después de seis años no hay manera de que voluntariamente los servicios, Direcciones Generales y Consejerías quieran cambiar revisando los procedimientos, dejamos en manos del ciudadano cuánto quiere cambiar la Administración, y le decimos que ése es el poder que tiene. Es el ciudadano el que va a cambiar la Administración. Dejaría una última reflexión: veremos también el éxito que tenemos con la ley. No el éxito de aplicación, sino de ver hasta dónde llegamos, hasta cuánto nuestra cultura nos permite de cambio. Estas dos cuestiones son dos medidores de cambio.

Una última cuestión hablando sobre el cambio. Yo también soy de los que desde hace años, como al profesor Baena, les ha preocupado el cambio, lo que lleva a una pregunta: ¿cuánto cambio es capaz de generar la Administración? No hacia dentro sino hacia fuera, porque, claro, es que el papel de la Administración es un papel de generadora de cam-

bio. Lo curioso es que ha sido generadora de cambios social como Administración pública durante siglos prácticamente en solitario. Entonces, ¿sería un buen indicador, desde el punto de vista de ese estudio histórico, saber cuánto cambio hace la Administración y cuánto cambio hace la sociedad y si esa entrada mayor del cambio de la sociedad se debe a esa falta de legitimidad de la Administración? De esa falta de asumir su papel fundamental, que la propia sociedad lo desborda. Dicho de otra manera, ¿no es en cierta medida un fracaso que gran parte del cambio actual, incluido el de la Administración pública lo esté generando la sociedad, desbordando el propio fin del Estado y por ende de la Administración pública, tratando de buscar, por ejemplo, la Administración pública por la vía de esa firma electrónica una mayor legitimidad no sólo en el cambio sino en los procesos de cambio hacia adentro y hacia fuera?

Este sería un poco el planteamiento que me preocupa y me ocupa como Consejero. Para finalizar quiero agradecer profundamente a los profesores que han venido a estas jornadas, especialmente al profesor Siedentopf, al profesor Bodiguel y al profesor Ridley, y al resto de los compañeros, en este caso el profesor Bañón, el profesor Vilas, la profesora Olías de Lima y a mi maestro el profesor Baena. En este agradecimiento incluyo a los asistentes, casi todos ellos altos funcionarios del Gobierno de La Rioja, en la esperanza de que entre todos podamos realizar el cambio que nos demanda nuestra sociedad.