

## «Gestión de la Administración Pública: notas sobre la experiencia y propuesta de innovación»

*De la experiencia acumulada durante estos años se concluye que estamos en presencia de unos cambios que no han estado acompañados por las necesarias transformaciones administrativas. El problema generado por esta falta de adecuación de la organización administrativa a los cambios profundos que se están produciendo en el seno de la sociedad euro-occidental, es una de las razones básicas que incide en la falta de eficacia de nuestra Administración Pública. Hacer frente a este déficit, en la frontera del 93 y del Milenio, es el reto del proceso de modernización de la Administración Pública en el conjunto del Estado y que tiene su justa correspondencia en el País Vasco, máxime si consideramos su dimensión, que permite una organización racional de las estructuras administrativas al objeto de lograr una eficaz prestación de servicios. Por último, y en el marco de la evolución que está experimentado el «Welfare-State», se plantea la necesidad de buscar un papel estratégico a la Administración en los procesos de readecuación de los espacios económicos que estamos viviendo.*

Urte hautan jaso dugun esperientziatik ondorioztzen denez, eman diren aldaketak ez dira Administrazioaren aldetik behar hainbateko transformazioez lagunduak izan. Eta Administrazioaren antolamendua Mendebal Europako gizartearen baitan ematen ari diren aldaketa zakonetara ez-egokitze horrek sortutako arazoa da, hain zuzen ere, gure Administrazio Publikoaren eraginkortasun-faltan intziditzen duten funtsezko arazoietako bat. Horregatik bada, jadanik 93ko artearen eta Milurtearen mugan zankalatraba aurkitzen garen momentu honetan, arazo horri adarretatik heltzea izango da oro har estatuko Administrazio Publikoaren modernizazio-prozesuaren erronka, bere egokitzapen doiarekin noski Euskal Komunitate autonomoan, batez ere kontutan hartzen baldin badugu bere dimentsioa, honek zerbitzu-prestazio efikaz bat lortzeko egitura administratiboaren antolamendu razional baterako bidea ematen du eta. Azkenik, eta «Welfare-State» jasaten ari den eboluzioaren testuinguruan, bizitzen ari garen espazio ekonomikoaren birmoldaketako prozesuetan Administrazioarentzat paper estrategiko bat bilatu beharra planteatzen da.

*Considering the accumulated experience of the past years, the author argues that we are in presence of some changes that have not been accompanied by the corresponding administrative transformations. The problem created in the administrative organisation by this absence of adequacy to the deep changes happened in the West-European society is one of the basic reasons that produce inefficiency in our Public Administration. The challenge, for 1993 and the millenium, for the different Public Administrations of the State is to face this deficit and to start a process of modernisation. The dimension of Basque Country allows a more rational organisation of the administrative structures in order to provide the services more efficiently. Finally, the author, considering the welfare-state evolution, raises the necessity of providing a strategic role to the Administration within the processes of redefinition of the economic space in which we are immersed nowadays.*

- 1. Consideraciones generales**
- 2. Modernización de la Administración: líneas tendenciales**
- 3. Objetivos Estratégicos: el nuevo papel de la Administración**
- 4. Conclusiones**

Palabras clave: Administración pública, modernización de la administración, Estado de bienestar.  
Nº de clasificación JEL: H00, H72, H83, R13.

## **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

Se han escrito páginas y páginas sobre los efectos que la llamada «crisis» de los setenta y sus flecos en los ochenta ha tenido en los países occidentales. En todos ellos, y en la materia objeto de estas notas, con mayor o menor intensidad, se hacen continuos «Llamamientos» al cambio y a la innovación de los poderes públicos para que éstos, en justa correspondencia, den eficaz respuesta a las necesidades de una sociedad que está aprendiendo, con dificultades y fuertes pérdidas, a moverse en los nuevos parámetros de la sociedad del futuro.

En este marco de transformaciones generado por la evolución del «Welfare State» estos últimos años, que ha tenido profundas repercusiones en las esferas públicas y privadas, es donde se inserta la necesidad de cambio en las estructuras administrativas. Esta apuesta por la transformación de la cultura administrativa, imprescindible para llevar a buen puerto cualquier transformación

o reforma, tiene frente a sí un sentimiento muy interiorizado en la Administración Pública que indica, que lo mayor es mejor que lo pequeño y que la estabilidad es mejor que el cambio. Este es hoy por hoy uno de los factores más importantes que inciden a la hora de introducir dinámicas de cambio y de sucesión en las políticas públicas (1).

Por otro lado, las consecuencias en las actuales estructuras administrativas e institucionales de la europeización de los espacios, económico, social, cultural..., e institucional, saltan a la vista para cualquier observador de la política europea, y sus repercusiones en el modo de aprehender el papel, función y posición de la Administración Pública Vasca en nuestro caso. Las expectativas generadas frente a los cambios institucionales que se avecinan en esta década, debería tener su justa correspondencia en el orden doméstico de nuestra Administración,

---

(1) PETERS, B.G. (1984): «The Politic of Bureaucracy» (274 y ss.) Longuan New York.

dado que frente a los criterios de compartimentación y concepción inmovilista de los espacios institucionales y territoriales, nos encontramos con dinámicas económicas y sociales que demandan no sólo nuevos modelos de gestión y organización en las Administraciones Territoriales, sino adecuación y permeabilidad de las estructuras administrativas, para poder responder a tales dinámicas de cambio. Este reto de acompañamiento de la Administración a las nuevas perspectivas de los cambios anteriormente apuntados para seguir cumpliendo su objetivo de ser una organización al servicio de los intereses generales (2), no es fácilmente realizable si no buscamos referentes, no sólo en los factores que han incidido en los cambios institucionales territoriales producidos en los últimos años en el horizonte europeo, sino principalmente en el objetivo de superar las excesivas rigideces organizativas propias de la Administración Pública mediante técnicas que favorezcan al cambio organizativo (3).

En definitiva, la responsabilidad de las innovaciones en el campo de la gestión pública está exigiendo una decidida voluntad política de aplicar ese recetario complejo y lleno de obviedades compuesto de modernidad, innovación, cambio, nueva cultura de la gestión..., que los responsables políticos utilizan para llamar la atención sobre la necesidad de adecuación al reto europeo del entramado económico y el tejido industrial del País, al seno de la propia organización administrativa que lideran.

Las páginas que siguen surgen, pues, con la preocupación de favorecer un cierto cambio de cultura en nuestro país, sintonizando con lo que parecen, si nos atenemos a la información suministrada por los comunicadores sociales, preocupaciones sociales sobre los «productos» de la administración, y la necesidad de ofrecer un mejor servicio al «cliente» de esa administración.

(2) FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «Administración imperativa y administración concertada en la vida económica» (pág. 70).

Jornadas celebradas por el Forum Cámara sobre «El nuevo Derecho a la empresa», mayo 1987.

(3) SUBIRATS, J. (1989): «Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración M.A.P. (pág. 173).

Las presentes notas no tienen otro pretexto que llamar la atención sobre los problemas de la Administración Pública y ligarlos a la reflexión que en estos momentos se está produciendo en nuestro entorno.

No se ha querido conscientemente, a pesar de la comodidad que supondría, basar estas páginas en consideraciones estrictamente jurídicas (de gran desarrollo en los momentos fundacionales de nuestro Estado democrático) (4) o político-institucionales (de gran trascendencia para nosotros tanto en lo que se refiere a las relaciones entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado, como a las relaciones entre las instituciones Forales y las Instituciones Comunes en lo que respecta a nuestra organización institucional interna (5).

## 2. MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN: LINEAS TENDENCIALES

«En la Administración de las Comunidades Autónomas se juega el prestigio de las autonomías, acaso más que en sus Parlamentos. Lo más importante para conseguir el arraigo de las autonomías y realizar la significación del principio participativo, es la gestión eficaz de los servicios públicos y su sensibilidad para atender sus necesidades reales». De esta forma tan clara se expresaba el profesor García de Enterría en las jornadas que se celebraron en Girona para debatir el Primer Informe sobre las Autonomías (6). Con este comentario, este observador tan

(4) Sin entrar en la numerosa bibliografía publicada por los iuspublicistas sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estatuto, el problema del concepto de bases..., hasta terminar por los trabajos sobre federalismo cooperativo. Me gustaría traer a esta nota por su trascendencia el informe de la Comisión de Expertos sobre la Armonización del Proceso Autonómico que dará origen a la L.O.A.P.A. y después de la S.T.C. a la Ley de Proceso Autonómico.

(5) Véase, entre otras, la excelente publicación, bajo la dirección del Profesor José Manuel Castells, sobre las Actas del Congreso sobre la Ley de Territorios Históricos celebrado en San Sebastián (1986).

(6) AJA, E., TORNOS, J., FONT I LLOVET, T., ALBERTI, E., PERULLES, J.M. (1988): «Informe sobre las Autonomías». Editorial Cívitas (pág. 283).

privilegiado de la reciente y actual etapa histórica del Estado, no hizo más que plasmar en un comentario al capítulo IV del informe mencionado, que precisamente trata de la organización de la Administración Autonómica, lo que ya era y es un sentir general tanto de la doctrina iuspublicista como de los expertos en políticas públicas de gestión. Esta reflexión, que a más de uno le gustaría que se quedase circunscrita exclusivamente al ámbito académico, está paso a paso ganando adeptos en el terreno de los gestores políticos. Valga como botón de muestra las continuas referencias a la ligazón existente entre Autonomía y sociedad de bienestar, en los discursos políticos, así como los «cantos» a los principios de la eficacia en la gestión pública.

Sin embargo, la experiencia de más de una década de Estado autonómico nos está mostrando una panorámica de las Administraciones Públicas carente de perspectiva modernizadora, lo que está influyendo negativamente en la profundización y desarrollo de los principios constitucionales que conceptúan a España como un Estado Social y Democrático de Derecho (7). Una de las razones de esta perspectiva poco optimista, considerando las ilusiones generadas en la década de los setenta, es la ausencia total durante estos años de la obligada reforma general de la Administración del Estado (8), amén de otras de no menos importancia. Las consecuencias de la falta de visión sobre la necesidad de una reforma que acompañara el espíritu de los cambios políticos y socio-económicos que se estaban produciendo, dio origen no sólo a críticas ácidas como la expuesta por el profesor Nieto en su obra ya clásica sobre la Organización del desgobierno (9), sino lo que es peor, a la influencia malsana en el nacimiento de la organización de las Administraciones Autonómicas, de una Administración del Estado no reformada.

(7) Véase el excelente trabajo de Luciano Parejo Alfonso (1983): «Estado Social y Administración Pública. Los Postulados constitucionales de la Reforma Administrativa». Editorial Civitas.

(8) U.U.A.A. «Informe sobre las Autonomías». Ob. cit., pág. 81.

(9) NIETO, A. (1984): «La organización del Desgobierno». Edit. Ariel.

Consecuencias de ello, bastantes (10) pero fundamentalmente y en lo que nos interesa vemos que la Administración Pública en las Comunidades Autónomas ha sido presa del mimetismo de las estructuras administrativas del Estado y de una pasión desbordante por el organigrama, el relleno de los organigramas abstractos e infuncionales... En definitiva, nos hemos encontrado frente a unas administraciones que si bien son nuevas, y por tanto se podría presumir con ímpetu renovador y vigor regenerador, han nacido ya con el virus del «sida administrativo» transmitido por el contagio que supuso utilizar en exclusiva el modelo y los referentes normativos de una administración del estado no reformada.

Las complicaciones que generan estos factores apuntados, amén de los propios que se derivan de las transformaciones del Estado contemporáneo (11) y de la ausencia de un modelo de organización administrativa de las Comunidades Autónomas fijado a nivel constitucional, nos sitúa ante uno de los problemas no resueltos todavía. La falta de acople entre el objetivo de las transformaciones constitucionales y las transformaciones administrativas.

Este problema está incidiendo de manera notable en el pesimismo generalizado, que ha existido y existe todavía, sobre la ardua tarea de proceder a la definitiva modernización de la administración.

Sin embargo, es común la idea de que es necesario reflexionar y abordar decididamente la cuestión del insatisfactorio funcionamiento de la administración. El papel de la Administración prestacional, a pesar de su crisis (12), es todavía hoy determinante entre nosotros para los procesos de legitimación (13),

(10) MARTÍNEZ, MARÍN, A. (1990): «El buen funcionamiento de los Servicios Públicos» (Edit. Tecnos). En este trabajo el profesor Martínez Marín llega a afirmar que «desgraciadamente la prestación de nuestras Administraciones Públicas, en lo que a servicios se refiere, es insatisfactoria y esta deficiencia deslegitima al Estado mismo».

(11) Véase el ya clásico trabajo, pero de plena actualidad, de García Pelayo M. (1974): «Las transformaciones del Estado Contemporáneo» (Alianza Editorial).

(12) CASTELLS-ARTECHE, J.M. «La crisis de la Administración Prestacional». Revista Vasca de la Administración Pública N.º 9.

máxime en la fase en que se encuentran nuestras Administraciones Públicas. En este sentido se encuadra la idea de operar en las reformas precisas no sólo para afrontar con garantías razonables de éxito los retos a los que han de responder las Administraciones Públicas en el futuro de esta década, sino que es el único método plausible para que se encauce de modo racional y ordenado, entre otros, el problema apuntado en el reciente informe del Fondo Monetario Internacional del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas, especialmente en lo que se refiere a las Administraciones Autonómicas y la Administración Local.

De otro lado, esta necesidad de reforma se produce en unos momentos en que es bastante generalizada la opinión de que estamos ante una gradual pérdida de eficacia en la Gestión Pública. Asimismo, hay que sumar la idea de que hay que ser capaces de reconstruir el análisis de los «productos» objeto de la Gestión Pública y relacionarlo con el cada vez más complejo mundo de las acciones e interacciones entre actores sociales y económicos, por un lado, e instituciones Públicas por otro.

En sintonía con el profesor Castells(14) son inadecuados los esquemas teóricos, el bagaje conceptual... en el que descansa todavía hoy la estructura organizativa de la Administración y es preciso abordar el problema de la organización y gestión administrativa desde la perspectiva que suministran otras áreas de conocimiento y no las estrictamente jurídicas. Ello nos sitúa ante el apasionante tema de la reformulación del papel y posición clásica del Derecho Administrativo en la sacudida de la reforma administrativa, planteada ya en algunos foros, dado el complejo sistema de «productos» que dirige y gestiona la Administración Pública moderna.

Asimismo, la mutación de lo que se ha venido formulando como espacio público

durante la década de los ochenta (15) y las transformaciones en lo que afecta a las relaciones entre Administración Pública y Sociedad, tanto en lo que hace a su nivel de interrelación como a la lógica que preside la legitimidad de la actuación pública. A esto se une que la intervención masiva del Estado en los procesos socio-económicos, en la organización cultural..., ha favorecido un fortísimo incremento de los grupos-clientelas externos, lo que provoca una erosión cada vez mayor de los tradicionales confines entre la esfera pública y la esfera privada (16).

Cuando se observa, aunque de manera descriptiva y a modo de gruesos brochazos, las «viejas» concepciones que han venido informando todos los procesos en el seno de las organizaciones Administrativa y Territorial, vemos que aquéllas necesitan de un buen sistema de «reprogramación» para adecuarlas a los nuevos tiempos y así romper la tradicional tendencia a la petrificación de las organizaciones.

Parece que los pasos se han empezado a dar y no sólo en lo que respecta a los ámbitos académicos, donde los masters y cursos sobre gestión en la Administración Pública se están alejando de la formación estrictamente jurídica y se prima, por el contrario, las áreas de planificación estratégica, gestión y dirección de recursos humanos, formación económico-financiera, sino también en el ámbito de los operadores políticos y de los altos responsables de la Administración.

Al hilo de las reflexiones realizadas para la modernización de la Administración del Estado por parte del Ministerio para las Administraciones Públicas (1989-90), ya en la época del ministro Joaquín Almunia se prevé que en otoño del presente año y en el 92 nos encontremos inmersos en plena vorágine en materia de Reforma Administrativa, bajo el lema de que la competitividad también afecta a la Administración Pública. Según afirmó el

---

(15) Véase la ya clásica monografía de Habermas J. (1981) «Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública». (Editorial Gustavo Gili). Asimismo, véase el interesante ensayo de Mattelart Armand (1989): «La internacional Publicitaria» (Fundesco).

(16) SUBIRATS, J. (1989): «Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración». (M.A.P.) (Pág. 25).

---

(13) LAUFER, R., y BURLAUD, A. (1989): «Dirección Pública: Gestión y Legitimidad». Ministerio para las Administraciones Públicas. Colección Estudios. CASTELLS ARTECHE, J.M.

(14) CASTELLS ARTECHE, J.M. (1991): «Cuestiones finiseculares de las Administraciones Públicas». Editorial Cívitas.

Secretario de Estado para la Administración Pública, Justo Zambrano, en unas jornadas de estudio celebradas en julio del presente año en Madrid, los pilares de la reforma de la Administración Pública al objeto de hacerla más eficaz, más competitiva y capaz de afrontar el reto de la empresa privada en lo que afecta a su competencia para captar recursos humanos cualificados, se instrumentarán a través de cinco nuevas leyes, la modificación de la actual Ley Presupuestaria e *introduciendo el principio de coste-beneficio*.

Las cinco nuevas leyes que se preparan, y que según indicó «son criterios que deben tener aún el apoyo oficial» aunque todo indica que la reforma estaría en esta dirección, tratarían de hacer realidad la reforma de la Administración, pospuesta desde hace más de una década. Estas serían:

1. Una Ley que procediera a la separación entre el Gobierno y la Administración Pública para que ésta tenga independencia en la gestión de los servicios que afectan a los ciudadanos.
2. Una nueva Ley de Procedimiento Administrativo.
3. Una nueva Ley que regule la contratación del personal.
4. Una Ley que regularía la nueva organización de la Administración General del Estado.
5. Una Ley que regulara el Estatuto de la Función Pública.

A estas cinco nuevas Leyes se le añadiría, como he mencionado anteriormente, la modificación de la Ley Presupuestaria.

Esta batería legislativa está inspirada, siempre en opinión del Secretario de Estado para la Administración Pública, en cuatro pilares fundamentales:

1. Descentralización en la gestión y en la decisión de los responsables de los servicios públicos, «a los que se les dará más autonomía, pero se les exigirá resultados óptimos para los ciudadanos.
2. Introducir criterios empresariales en la gestión de la Administración, «porque no es de recibo que la administración no se preocupe de los beneficios ni de los resultados.

3. Potenciar los Recursos Humanos que tienen las Administraciones a través de la formación y de la reconversión de los funcionarios unido a la introducción de nuevas tecnologías.

4. La necesidad de dar «una dimensión correcta a la Administración», ya que bastantes áreas de los servicios públicos están sobrecargadas de un personal que habrá que trasladarlo y reciclarlo para otras áreas en donde sean más necesarios.

En estos cuatro apartados se resume con bastante claridad cuáles son las intenciones de los operadores y responsables políticos en esta materia.

La urgencia de esa modernización es ya sentida, dada la «constatación del insatisfactorio funcionamiento de la Administración del Estado en su conjunto y la consiguiente necesidad de operar en las reformas precisas para afrontar con garantías razonables de éxito los retos a los que ha de responder el Estado y su Administración» (17).

Estos retos, que constituyen nuestro marco de referencia, están siendo, asimismo, afectados por las profundas transformaciones en el ámbito internacional y las consecuencias del Mercado Único Europeo, que exigirán a la Administración española adaptarse en esta década a cuestiones como la movilidad de empleados públicos, la interconexión de mercados y comunicaciones... En esta sintonía nos situamos frente al siguiente bloque de exigencias (18):

1. Modificar el funcionamiento de los aparatos administrativos, e incluso su organización, a la vista de las actuaciones comunes que deban realizarse de forma unificada por todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas.
2. Lograr la cooperación y la corresponsabilidad de todos los poderes territoriales en orden a la más racional utilización del conjunto

(17) MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990): «Reflexiones para la modernización de la Administración Pública» (pág. 17).

(18) Ibidem Capítulo: «Consideraciones generales», pp. 17-24.

de recursos disponibles en beneficio de los ciudadanos.

3. Instrumentar las vías idóneas para formar la voluntad del Estado y conseguir la coordinación y preparación necesaria que permita la negociación eficaz de las normas y directrices comunitarias.
4. Dar cumplida respuesta a los problemas más importantes del modelo funcional vigente, que se concretan en los siguientes puntos débiles que inciden en la eficacia de la actuación administrativa:
  - \* La Presupuestación y Control del Gasto.
  - \* Los Procedimientos.
  - \* Los Contratos Administrativos.
  - \* Los Recursos Humanos.
5. Evitar el juridicismo tradicional de nuestra cultura, que afecta tanto a la forma en que se producen las normas como al modo de interpretarlas. La gestión de la Administración ha estado tradicionalmente ligada a la sobrevaloración de la virtualidad de las reglas jurídicas, sin tener en cuenta suficientemente los aspectos sustantivos del servicio público a prestar.

En definitiva, los análisis realizados por el Ministerio para las Administraciones Públicas han venido a «identificar aquellos valores que de forma predominante conforman la actual cultura administrativa y constituyen (alguno de sus valores) un factor entorpecedor de la modernización administrativa. Así, vemos que una de las consecuencias del exacerbado juridicismo imperante tiene reflejo en la insuficiente asimilación del principio de eficacia en la gestión y en la responsabilidad del gestor, que se plasma en una doble desresponsabilización. Ante los ciudadanos, puesto que al desconectarse sus obligaciones de los objetivos finalistas de la actividad no serán responsables de un deficiente funcionamiento del servicio. Ante el superior que fijó los objetivos, porque en el marco funcional vigente su responsabilidad prioritaria es la cumplimentación de los procedimientos

reglamentariamente establecidos y que regulan su campo de actuación (19).

En el presente marco de organización y funcionamiento, apoyado en la jerarquía y la competencia jurídica, resulta difícil encajar los principios de autonomía y responsabilidad del gestor propugnados reiteradamente como uno de los ejes de la modernización administrativa y, consecuentemente, provoca con frecuencia cierto grado de escepticismo sobre la posibilidad real de implantación de una nueva cultura administrativa basada en los siguientes parámetros puestos a debate por el Ministerio (20), que son:

- a) *La eficacia y la eficiencia como valores que junto a la legalidad constituyan los pilares de la actuación de la Administración.* El asentamiento de la actuación pública sobre valores propios y diferentes de los que rigen en el sector privado puede modular la definición de la eficacia y la eficiencia para ajustarlos a esos valores representados por la Administración Pública, en ningún modo debilitar la exigencia de su cumplimiento.
- b) La responsabilidad efectiva de la Administración ante los ciudadanos destinatarios de los servicios públicos, instrumentando para ello los mecanismos que faciliten la mutua relación, haga más accesible a la Administración y promueva la participación ciudadana en la gestión pública.
- c) La asunción por los órganos políticos de las decisiones estratégicas y la realización por la Administración de las funciones para su ejecución, con el fin de hacer efectivo el principio de responsabilidad en la gestión en un marco de objetivos claramente establecidos.
- d) En lo organizativo, *flexibilidad* de las estructuras al objeto de que puedan adaptarse a los requerimientos de

(19) Ibidem Ob. cit., p. 22.

(20) Ibidem Ob. cit., p. 23.

las tareas a desempeñar en cada caso, y mayor *autonomía* en su funcionamiento de acuerdo con el criterio anterior.

- e) *Apertura constante de la Administración a las experiencias de innovaciones introducidas en el funcionamiento de otras organizaciones públicas o privadas, con una particular sensibilidad hacia la incorporación de nuevas técnicas de gestión.*
- f) *Consideración de los recursos humanos como el elemento fundamental con el que opera la Administración, prestándoles una atención especial a partir de los criterios centrales adecuación de los regímenes del personal a las características de las tareas que tienen que desarrollar e incremento constante de la profesionalización a través de diversos mecanismos, tales como la provisión de puestos, sistema de carrera, formación, retribuciones, etc.*

Estos puntos pretenden ser los valores dominantes de una nueva cultura administrativa, que si bien se han orientado y dirigido al conjunto de la Administración del Estado, tiene su perfecta traducción, no sólo en estos apartados sino también en todos los anteriores, en las Administraciones Públicas Vascas, máxime considerando la fuerza que ha tenido y tiene el precepto 149,1,18 de nuestro texto constitucional y su interpretación restrictiva en la jurisprudencia constitucional.

Los problemas, sin embargo, no sólo son comunes considerando el poder organizativo y el peligro burocrático que representa la actual estructura de la Administración, sino que está en íntima conexión con todos los problemas que aquejan por igual, aunque cada uno en su dimensión y papel, a todas las grandes organizaciones. Las razones son múltiples, pero de entre ellas cabe destacar las transformaciones vertiginosas que están experimentando en los últimos años las prácticas de gestión debido a la *difusión de las nuevas tecnologías y la tendencia a la globalización e internacionalización de las actividades*. Estos cambios obligan a la creatividad en

la gestión frente a la complacencia y la carencia de dinámicas de cambio y adaptación continua. Así se expresaba recientemente el profesor del Massachusetts Institute of Technology (MIT) Arnoldo C. Hax al referirse a los nuevos retos de gestión y la importancia de la desaparición de las «comunicaciones verticales» y su remplazo por el trabajo en equipo. Este es un reto a superar si no queremos perder las «ventajas competitivas», dado que éstas están basadas cada vez más en los Recursos Humanos y su organización.

En esta sintonía, *a través de la potenciación del Sistema de Dirección por Objetivos y la formación de los Recursos Humanos*, se insertan las propuestas de innovación en las áreas de gestión de la Administración Pública, que tienden a romper la concepción separadora de las competencias, característica ésta del Derecho administrativo clásico, y a *disciplinar la actividad pública hacia la consecución de resultados y la obtención de rendimientos*.

Superar este reto de una administración sensibilizada por la eficiencia pública y receptiva a los cambios que se necesitan para *integrar su gestión a las nuevas técnicas* no es sólo una necesidad de nuestro país sino también de los países desarrollados de nuestro entorno.

En definitiva, se trataría de contraponer al «glamour» de la privatización (como antídoto a su vez de la imagen de mala calidad de los servicios públicos) el concepto de calidad en los servicios públicos, dado que la administración no se legitima por el origen de su poder sino por la finalidad y eficacia de su actuación principalmente (21).

Este cuadro marco, esbozo de las líneas tendenciales que van a marcar las pautas de la modernización de la Administración del Estado, también afecta e influye, como he dicho anteriormente, al futuro de las Administraciones Públicas Vascas. Hasta el presente el marco

(21) LAUFER, R. y BURLAUD, A., Ob. Cit. p. 46.

básico establecido por el precepto 149,1,18 de la Constitución ha sido la excusa o el auténtico límite para no iniciar con decisión el proceso de permeabilización real y efectiva del conjunto de las Administraciones Públicas Vascas en aras de una estructura administrativa racional y eficaz, tanto en lo que respecta a la cualificación y estructura óptima de los Recursos Humanos, como a la coordinación y amonización presupuestaria, a las competencias entendidas en un sistema de colaboración y cooperación leal entre los diferentes niveles Administrativos... Confiando, por otro lado, que en un futuro el precepto 149, 1, 18 no se convierta en un freno, las propuestas y criterios de reforma que ha expuesto el Ministerio para las Administraciones Públicas permite abrigar la esperanza de que el éxito de la reforma de las Administraciones Públicas Vascas dependerá de su esfuerzo y voluntad política para llevar a buen puerto todo el reto de la modernización que demanda nuestra administración y la sociedad en particular. Este objetivo de modernización, y a pesar de la juventud de nuestra Administración, tiene ante sí el *peligro burocrático*, porque el contenido de las decisiones está también en función de la relación de fuerzas que se establece en el seno de la administración entre los cuerpos y servicios. Siguiendo a Chevalier y Loschak (22), la Administración no es un bloque coherente, homogéneo y disciplinado que funciona al unísono, sino que está compuesto por múltiples elementos que se dividen el territorio administrativo y luchan encarnizadamente para la salvaguarda de sus posiciones y la defensa de los intereses de sus miembros. Cada «célula» vela por mantener la integridad de sus atribuciones, por extender sus prerrogativas y por disminuir su dependencia frente a las demás unidades administrativas. En buena medida, para los cuerpos y servicios el objetivo no consistiría tanto en mejorar la calidad de las decisiones y la eficacia social, sino que se ven tratados los objetivos generales de la administración como medios en relación a los objetivos particulares de los cuerpos y servicios. La

---

(22) CHEVALIER, J. y LOSCHAK, D. (1986): *Ciencia Administrativa: Teoría General de la Institución Administrativa Tomo II. I.N.A.P.*, p. 549.

decisión, por tanto, suele tender a convertirse en el pretexto de una confrontación soterrada.

Esta situación, general a todas las estructuras administrativas, tiene un impacto directo sobre las políticas públicas y muy en especial sobre los proyectos de modernización.

En este sentido, los mecanismos de concertación y dirección de recursos humanos aplicados en las modernas técnicas de gestión adquieren toda su virtualidad en el proceso de modernización de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, amén de las cuestiones que han aparecido en estas páginas, adquieren especial relevancia los datos geográficos, económicos, políticos, sociales..., para poder insertar el horizonte de la modernización de la organización Administrativa en una realidad bastante distinta y menos crispada a la que existía cuando se construyeron las que hoy están vigentes. Asimismo, vemos el nuevo papel asumido desde la década de los ochenta por la Administración como activador e impulsor de las estrategias orientadas a la «sociedad del bienestar» mediante los mecanismos de cooperación público-privado.

### 3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: EL NUEVO PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN

El debate sobre el proceso de composición del mapa institucional interno de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha primado en nuestra literatura jurídica y política en detrimento del necesario análisis sobre cuál era la dimensión o necesidad organizativa del País, atendiendo tanto a razones de orden demográfico, económico, geográfico..., como a criterios de prestación eficaz de los servicios. En definitiva, un debate sobre nuestro modelo, lejos de una visión convencional, definido por el marco del Estado-Nación

existente o deseable y que está cuestionado por los procesos económicos, políticos y culturales europeos.

No voy a entrar, por otro lado, en consideraciones sobre el significado y el papel de conceptos como coordinación, cooperación..., que aparecen repetidas veces en la producción normativa y en la literatura jurídica que estudia los sistemas compuestos así como la aplicación de los mismos a un modelo institucional como el nuestro, sustentado en la necesidad de lealtad (23).

Asimismo, no se me escapa la importancia del asentamiento de la organización institucional interna del País, lejos de aquel debate vivo que se produjo en la década de los ochenta.

Sin embargo, los procesos de integración política y económica que estamos viviendo en Europa cara al Mercado Único Europeo sitúan en otra dimensión geográfica-territorial al País Vasco, con las consecuencias que derivarían sobre nuestro modelo institucional. En este sentido, la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin entrar en estrategias territoriales que derivan de la permeabilización con territorios colindantes, sería una región urbana: físicamente discontinua, pero funcionalmente urbana en parámetros territoriales europeos.

En el marco de esta concepción de «ciudad-región», intensamente relacionada entre sí aparece una jungla político-administrativa claramente disfuncional en atención no sólo a nuestra demanda real, sino a lo que se exige a la Administración cara al reto europeo.

Los principios de modernidad, eficacia, redimensionamiento, reequipamiento..., son también exigibles a la Administración

(23) Véase el trabajo reciente del profesor Enoch Alberti Rovira: «La inserción de los Entes Locales en un sistema complejo: Las relaciones de colaboración entre Administraciones» (1990). Ponencia presentada en el grupo de trabajo constituido para la redacción del «Informe sobre la Administración Local». Fundación Pi y Sunyer.

y, en este sentido, un ejercicio sano que corresponde al sector público es la adecuación de su organización institucional a esta concepción del País como una ciudad-región articulada e integrada en el espacio urbano europeo (24).

Si en las páginas anteriores nos hemos ceñido a las pautas que están orientando la necesidad de abordar el proceso de modernización administrativa en aras de una mayor eficacia en la prestación de los servicios, a continuación nos centraremos en el hecho de que la gobernabilidad, en esta percepción de ciudad-región, no puede plantearse en términos estáticos, de gestión de servicios públicos y de control social, sino según *objetivos de promoción, de funcionalidad y de integración o solidaridad*. Los problemas que lleva aparejado este tipo de concepción son innumerables si consideramos las resistencias de los gobiernos, cualquiera que sea su nivel, a acceder a compartir funciones, competencias... Asimismo la presencia de un mapa político fragmentado y que al ocupar diferentes niveles de gobierno con competencias sobre un mismo territorio, fuerzas políticas de signo distinto pueden generar conflictos.

Estos últimos datos, que por otro lado son importantes factores a considerar para diseñar las estrategias de cambio, no impiden que expongamos el criterio de que la Administración en este País necesita adecuarse y ponerse en sintonía con las grandes tendencias que están articulando y configurando el futuro europeo. En este sentido, la reconversión del papel de la Administración, que está a su vez en íntima conexión con las pautas de modernización de su organización integrando conceptos como el del desarrollo estratégico, es necesario para hacer frente a los retos de un entorno marcado por:

- Los cambios generados en el sistema económico y social de los

(24) Véase el trabajo de ESTEBAN M., LAR RAYA J., LÓPEZ ACHURRA, E. «Un instrumento de planificación: El Plan Estratégico Gipuzkoa 2000». *Ekonomiaz* N.º 18.

países avanzados, en particular, las características de la internacionalización de la economía y el papel de las «grandes ciudades» y regiones en este proceso.

- La política europea en general, y más en concreto las consecuencias que derivan de las políticas públicas de impulso económico desarrolladas en el seno de los países de la CE., y en especial Francia.
- La evolución de las demandas del ciudadano respecto a la calidad de vida.
- La política del Estado.
- La acción territorial transfronteriza en *el marco de un concepto de territorio flexible*.

Los cambios para adecuar a este entorno pasan por una concepción estratégica del papel y función de la Administración Pública como elemento cualificado en la promoción y desarrollo socio-económico, amén de los criterios reiteradamente mencionados de orden organizativo interno expuestos en las páginas anteriores en las que describimos las líneas tendenciales de las propuestas de modernización administrativa. En este sentido, se deben considerar las siguientes premisas para la generación de políticas públicas:

1. Visión integral de la ciudad-región en el marco de realidades territoriales competitivas entre sí tanto en el orden doméstico como español y europeo.
2. Atención preferente, en este entorno competitivo en el orden europeo, por los puntos de atraktividad de la ciudad-región.
3. Contemplar el territorio y sus actores, y *no la institución*, como la base para la elaboración política. En este sentido, incidir en el entorno económico que nos movemos, en los nuevos presupuestos teóricos (planes estratégicos...) que articulan e inciden, los nuevos instrumentos de planificación o adecuación, si se quiere, a través de la nueva relación

interactiva entre *iniciativa pública-iniciativa privada* (25).

4. Eficacia, eficiencia, y calidad de los circuitos que se restauran para el proceso decisional moderno en la Administración (26).

Estas y otras premisas son las que nos informan, a partir del concepto *territorioflexible*, sobre la necesidad de adaptación y redistribución de objetivos, productos y servicios a ofrecer por la Administración Pública Vasca. En este sentido, adquiere plena virtualidad el papel y función de los Proyectos Estratégicos como espacios de colaboración y cohesión que permiten elaborar objetivos comunes sobre el territorio y la posterior territorialización de los objetivos. Y no al revés, como vemos en demasiadas ocasiones. Sin embargo, salta a la vista para cualquier observador la complejidad y fragmentación administrativa del País y los problemas que genera este tipo de técnicas en el magma de los operadores, políticos y gestores administrativos. También salta a la vista la dificultad de esta reorientación, en que la primera constatación es que el futuro no es un problema exclusivo de la administración, sino que afecta a su población y a los agentes sociales y económicos que actúan en ella, lo que lleva a primar el ejercicio de aunar esfuerzos y buscar objetivos estratégicos de desarrollo, asentado en la filosofía de la concentración público-privada.

Por todo ello, hay que apostar para que la Administración en la Comunidad Autónoma del País Vasco no sea un actor estanco o al margen de las dinámicas, sino que debe impulsar y actuar a veces de modo concreto, ayudando a la

(25) Véase el artículo de NEL-LO, O.: «Políticas urbanas en una Europa en Transición». Barcelona, Cuaderno Central N.º 15: «La ciudad ante el 2000» (Ayuntamiento de Barcelona).

(26) Véase el excelente trabajo de FORN, M.: «Evolución de las actitudes de cambio en la Administración». Ponencia mecanografiada. Jornadas informáticas de Administración Local. Pamplona (1989).

resolución de los temas más críticos de la vida ciudadana. Para ello se hace necesario elaborar una estrategia en el entorno de cambios que vivimos, que por medio de la participación de la Administración y la sociedad civil, sirva para el establecimiento de una «cultura de ciudad-región» común, y situarla así en posición competitiva frente al reto que representa el futuro.

Es evidente que este objetivo estratégico, a través de las técnicas de planificación modernas, no se implanta solo.

En este sentido, de acuerdo con los criterios metodológicos que se han utilizado para la elaboración y puesta en práctica de los planes estratégicos, el objeto de potenciar territorios y aprovechar las *nuevas oportunidades* que se nos pueden ofrecer en el futuro, las Administraciones han de actuar sobre cuatro puntos claves.

El aspecto humano. Es decir, la capacidad para centrar la atención de las personas hacia las orientaciones estratégicas previstas. No es fácil, en este sentido, actuar para estimular los procesos graduales de cambio sin un sentido de crisis o de inmediatez. Por eso, la implantación del plan no puede ser un proceso rutinario o acomodado «normal». Ha de ser un proceso especial en el cual se logre centrar la atención del ciudadano en unos puntos clave que hay que cambiar o modificar, aparentemente sin demasiada urgencia, pero que constituyen unos ejes básicos para impulsar la ciudad-región hacia los cambios cualitativos que se pueden prever. Se ha de facilitar, en definitiva, el acceso del pensamiento estratégico de todas aquellas personas que pueden influir decisoriamente en el porvenir de la ciudad. En este sentido, la constitución de grupos de impulsión —task forces del objetivo estratégico— puede constituir un paso básico para el desarrollo de la red o trama que hace falta constituir alrededor de las nuevas soluciones que nos proponemos para conseguir su diseminación al mayor número posible de personas.

El segundo punto clave de la implantación es el del procedimiento.

¿Cómo convertir las ideas estratégicas en realidad? En otras palabras, cómo vender unas ideas de manera que el pensamiento inicial heterodoxo se convierta en normas más convencionales y aceptadas.

Normalmente este tema parte de lo que se conoce como ciclo de vida de las ideas. ¿Cómo influir en este ciclo para acortar el período de tiempo que hay normalmente entre la aparición de una idea y su aceptación por una amplia mayoría?

En este sentido, el proceso de realización de cualquier Objetivo Estratégico ha de permitir la necesaria fluidez y flexibilidad para acortar este período temporal entre las propuestas y su realización. En algunos casos el propio proceso de elaboración del contenido de los Objetivos Estratégicos habrá actuado ya en esta dirección y nos encontramos con unos elementos ejecutores que ya han asumido las propuestas y que actúan ya en la dirección deseada. Entre otros, harán falta actuaciones de sensibilización por parte de unos task forces o grupos de impulsión. Finalmente, otras ideas o propuestas todavía no serán suficientemente maduras y requerirán nuevos debates y análisis.

Referente al tercer punto clave —los problemas estructurales—, hay que tener presente que el éxito de un plan estratégico recae, en buena parte, en el hecho de que las propuestas y su implantación se han pensado de manera simultánea y que en el proceso de implantación las instituciones formuladoras del plan juegan un papel relevante. Se trata, en cierta manera, de obviar el tradicional problema de que unos planifiquen y otros ejecuten. Dicho de otra manera, hay que asegurar de que las diferentes medidas y acciones emprendidas en el marco del plan converjan racionalmente hacia un resultado final —hacia un objetivo— de forma superior a la que se haya obtenido con actuaciones individuales sin una estructura organizativa que simultáneamente haya previsto el acceso a su realización. Y así nos hemos de referir al problema institucional. ¿Cómo actuar sobre Instituciones diferentes y que tienen sus competencias? ¿Cómo actuar en definitiva para estimular las ideas de

cambios en instituciones que actúan sobre otros niveles y, posiblemente, con unas políticas propias que pueden no ser coincidentes con las estrategias globalizadas que exige el desarrollo estratégico de la ciudad-región? Este es uno de los puntos cruciales de todo el proceso de implantación de la nueva cultura organizativa que demandan las instituciones. Estamos hablando, en definitiva, de insertar las culturas organizativas de las instituciones en el corazón más amplio de una cultura ciudadana. Obviamente no es una tarea fácil, y por ello, exige y se requiere un esfuerzo importante de los líderes institucionales.

En este marco de reconversión ad-intra y ad-extra de la Administración es donde encaja el proceso convergente de los proyectos de modernización en la Administración en una vertiente organizativa interna y el nuevo papel de la Administración como organización en la sociedad del futuro.

En definitiva, estamos en presencia del problema de encajar la modernización de la organización administrativa con la cuestión de la organización institucional del País más adecuada a nuestra dimensión.

#### 4. CONCLUSIONES

Los cambios que ya desde finales de los ochenta estamos viviendo en la sociedad europea han venido a complicar el panorama, ya complicado de por sí, que se veía en la sociedad contemporánea fruto de sus profundas transformaciones. Adecuarse a este entorno de cambios es una asignatura que todavía no ha superado la Administración Pública, siendo una de las consecuencias más importantes tanto la pérdida de su posición competitiva como la imagen generalizada de ineficacia en los servicios públicos.

A este proceso general le acompaña la falta de acompasamiento de las transformaciones administrativas a las transformaciones constitucionales operadas en nuestro ámbito, siendo una de las consecuencias más graves la

inexistencia de una reforma de la organización administrativa adecuada al proceso de modernización que ha experimentado España tanto en la esfera pública institucional como en el tejido socio-económico.

La inexistencia de la modernización administrativa, a pesar de la producción normativa «reformadora» que hemos presenciado estos años, ha provocado que el artículo 149.1.18 de la Constitución se haya convertido en un freno activo del proceso de construcción de un modelo de organización administrativa moderno en las CC.AA. y que permitiera realizar la significación del principio participativo (27) mediante la gestión eficaz de los servicios públicos y su sensibilidad para atender necesidades reales.

La necesidad de la modernización, frente a los criterios de reforma residenciados exclusivamente en la producción normativa, como un proceso dinámico y de concentración para la reconversión de la estructura administrativa al objeto de adecuar su función a criterios de eficacia y búsqueda de resultados y objetivos, está calando en todos los ámbitos de la sociedad y de los operadores políticos, siendo el *Sistema Integrado de Gestión por Objetivos* el utilizado para impulsar la modernización de la Administración al objeto de mejorar su funcionamiento con el nivel de calidad que demanda la sociedad actual.

La innovación en la gestión de la Administración Pública, pasa no sólo por introducir nuevas técnicas de organización y gestión, sino también por asignar un nuevo marco de actuación al papel de la Administración Pública y sus diferentes niveles en un entorno de profundas transformaciones y donde el territorio es un marco flexible, y no estanco, derivado de las tendencias que van marcando las dinámicas sociales, económicas..., cara al Mercado Único Europeo.

Por último, es pertinente resaltar que la

---

(27) Véase la excelente monografía de LAVILLA, J.J. (1991): *La participación pública en el Procedimiento de elaboración de los Reglamentos en los Estados Unidos de América*. (Edit. Cívitas).

Administración Pública Vasca, con la complicación añadida del sistema de organización institucional interna de la Comunidad Autónoma, es un fiel reflejo de todos y cada uno de los problemas

que aquejan a la Administración Pública en general en España, a pesar de su juventud y debido a las razones esbozadas en estas páginas.