

VICENTE JOSÉ BENITO GIL
(Universidad de Alicante)

Algunas reflexiones sobre el presente y el futuro de las reformas en las administraciones públicas postmodernas: la situación y problemática esencial de España ante los retos y orientaciones del cambio

I. INTRODUCCIÓN

Sobre la reforma, innovación y/o modernización del sector público, se ha hablado mucho en los últimos tiempos. Podría decirse que está casi todo dicho y que, por ello, no puede hablarse de recetas mágicas. Sin embargo, sí existen consideraciones y enfoques diversos que, sin duda, pueden contribuir en mayor o menor medida al éxito o fracaso de los objetivos planteados.

Por ello, el objeto de este artículo es hacer una reflexión personal sobre la cuestión, reflexión que estará apoyada más en mi experiencia como gestor público y como docente, que en el análisis del estado de la doctrina en el momento actual, razón por la que no se realizarán citas o se incluirá bibliografía.

La sociedad globalizada en la que vivimos, altamente influida por la información y el conocimiento, obliga a los Estados modernos a prestar especial atención a los cambios que demanda la ciudadanía respecto de los servicios públicos que prestan las diferentes Administraciones Públicas. Por esta razón, todo Estado que apueste por el progreso social y económico, debería abordar con valentía y de manera prioritaria los cambios y retos que implica la nueva gestión pública. Para llevar a cabo este cambio tan necesario y demandado, entiendo que debería tenerse en cuenta, sobre todo, con las siguientes circunstancias:

- Que tanto el proceso de reforma, entendido como innovación, como la modernización que se plantee, alcancen a todos los niveles de la Administración (central, regional y local).
- Que se profesionalice al máximo la gestión pública, evitando las interferencias de los políticos.

- Que se ofrezcan garantías de una gestión ágil, eficaz, transparente y de calidad
- Que existan los medios materiales y las infraestructuras necesarias para llevar a cabo las reformas precisas.
- Que los cambios sean compartidos y asumidos por el personal al servicio de las Administraciones Públicas, y que sean vistos por ellos como un elemento motivador y dinamizador.

Para analizar y valorar dichas circunstancias existen dos factores determinantes: la estructura político-administrativa existente, que determina el tipo de reforma que puede acometerse, y la voluntad real de los responsables políticos a la hora de plantear el cambio. Hacer una apuesta valiente a medio y largo plazo, más allá de los intereses partidistas del momento y del compromiso temporal que supone el periodo de tiempo en el que se ejerce el mandato electoral, resulta imprescindible para que un proyecto de esta importancia sea estratégico y por tanto pueda tener éxito.

2. REFORMA E INNOVACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA SOCIEDAD ACTUAL

Toda reforma de la gestión pública que se plantee pasa, no sólo por diseñar estratégica y cuidadosamente las políticas públicas correspondientes, sino también por contar con todos los actores implicados (servidores públicos, ciudadanos, políticos, grupos de presión, etc.) y por ponerlos de acuerdo en el tipo de reforma a realizar, los medios a emplear y los efectos y resultados que se desean conseguir. Teniendo esto en cuenta, en la Unión Europea –y mientras no cambien las circunstancias–, son los Estados miembros, de manera unilateral, los que deberían tomar las iniciativas y decisiones que sirvan para conseguir una Administración Pública más ágil, eficaz y transparente, generando con ello la necesaria credibilidad social.

El ciudadano de hoy dispone de más información, medios y conocimiento de sus derechos que nunca antes en la historia, y ello tiene sus consecuencias a la hora de exigir a la Administración un servicio de calidad. Esta circunstancia hace que el ciudadano del siglo XXI tenga un concepto de exigencia mayor respecto de los servicios públicos en función de la doble relación que mantiene con la Administración, por un lado, como «ciudadano» (beneficiario directo de las políticas públicas en razón de los impuestos que paga) y, por otro, como usuario de un servicio público con derecho a exigir el mismo trato y calidad que –al menos, teóricamente– recibe del sector privado.

Cualquier reforma que se formule sin tener presente la anterior premisa, no sólo entraña un error de planteamiento y planificación sino también un error estratégico en tanto que, en vez de buscar soluciones para generar confianza al

ciudadano, mira hacia otro lado, generando con ello una falta de credibilidad que no sólo afecta a los resultados electorales sino también, y muy especialmente, al desarrollo económico y social del país.

Por otro lado, si bien es cierto que no debería plantearse una modernización de la Administración Pública sin tener presente a sus verdaderos destinatarios –los ciudadanos–, tampoco debería iniciarse reforma alguna sin contar con otros «usuarios» muy especiales, como son los propios servidores públicos.

Los empleados públicos no deberían limitarse simplemente a ser testigos pasivos de la reforma, sino que deberían estar debidamente motivados e incentivados para participar en ella. Este reconocimiento e incentivación no debería ser necesariamente de naturaleza económica, ya que también podría –y, de hecho debería– tener la forma de reconocimiento público. La Administración Pública, como cualquier otra organización, debería promover las medidas, los incentivos, las motivaciones y las herramientas necesarias para que sus empleados la sientan como propia, promoviendo así una verdadera cultura organizacional. El hecho de pertenecer a una organización donde se apoya al empleado, se le otorga reconocimiento y se le facilitan los medios necesarios para su formación y desarrollo profesional, es clave a la hora de considerar los resultados a obtener, a la vez que constituye un requisito demostrado como necesario para el éxito del cambio.

Si en términos generales estas consideraciones son decisivas, por elementales que parezcan, está claro que no son suficientes por sí mismas. Cuando un Estado desea abordar una reforma estructural de sus Administraciones Públicas necesita, sobre todo, identificar los grandes apartados en los que ésta debería apoyarse.

En mi opinión, estos grandes apartados deberían incluir decisiones sobre –al menos– los siguientes aspectos:

- Descentralización administrativa.
- Profesionalización de la gestión pública.
- Flexibilización de las estructuras de gestión.
- Control del gasto y rendición de cuentas.
- Cultura organizacional, formación y motivación del personal.
- Evaluación de la calidad.

2.1 La descentralización administrativa

Si tenemos en cuenta la extraordinaria capacidad organizativa y estructural con la que cuenta el Estado para llevar a cabo cualquier reforma, hablar de gestión ágil, eficaz y eficiente, pasa incuestionablemente por plantear una descentralización de las estructuras centralizadas. Aquella Administración regional o local de un país

que no cuente con un nivel importante de autonomía, está condenada a ser presa de su burocracia y, en consecuencia, será incapaz de acometer las reformas estructurales a las que nos venimos refiriendo. Por ello, transferir competencias estatales a las Administraciones regionales y locales en materia de gestión pública no debería generar reparos, si se hace con la adecuada planificación técnica y política.

En España, la descentralización administrativa que se ha llevado a cabo en las Comunidades Autónomas y en la Administración Local ha supuesto, sin lugar a dudas, un verdadero acercamiento al ciudadano haciéndole partícipe de sus resultados, al tiempo que ha servido de motor de desarrollo económico y social del país. El Estado se ha quedado con un papel prácticamente residual en materia prestacional y de ejercicio de competencias, limitado a legislar y controlar la normativa básica –tarea ésta que, como es obvio, posee una trascendental importancia. No obstante lo dicho, es de justicia señalar que no es oro todo lo que reluce pues, si bien es cierto que lo antedicho es un hecho objetivo, no es menos cierto que se está produciendo un creciente conflicto en materia de competencias, tal vez, por no haberse concretado con el suficiente nivel de detalle los límites jurídicos de cada Administración Pública.

2.2 El político debe liderar y dirigir, y el gestor debe gestionar

El toda reforma estructural, uno de los aspectos más importantes a considerar es el de la profesionalización de la gestión pública. Ésta no pasa sin más por trasladar las técnicas de gestión privada al ámbito público, sino por aceptar que los políticos deben dedicarse a la política y los gestores a la gestión. Los políticos tienen la misión de diseñar las políticas públicas y los gestores la de ejecutar de manera profesional los mandatos de los políticos, eso sí, libres de presiones u oportunistas. Sobre esta idea, profesionalizar la gestión es contar con personal formado, motivado e incentivado adecuadamente; y para ello es imprescindible reformar, entre otros elementos, los sistemas de acceso a la función pública y de provisión de los puestos de trabajo, e institucionalizar una auténtica carrera administrativa. Por otro lado, también es preciso diseñar una verdadera carrera administrativa que facilite al empleado público expectativas en su promoción profesional, toda vez que ello constituirá a la vez un elemento eficaz a la hora de facilitar la introducción de técnicas eficaces –como por ejemplo «la gestión por objetivos»– y también un elemento decisivo para facilitar el cambio cultural necesario.

Otros aspectos decisivos a considerar en la actividad de todo gestor público lo constituyen dos palabras realmente significativas: «responsabilidad» y «ética pública». La primera, implica conocer el alcance y consecuencias de las acciones y decisiones que toman los empleados públicos, ya sean a nivel directivo o de *staff*, ya sean de carácter administrativo o patrimonial. La segunda implica, además de

una verdadera concienciación del alcance que tienen las decisiones públicas, una comprensión de las consecuencias que conlleva el uso de toda forma irregular de gestión para el lucro personal. Y es que de poco servirá profesionalizar la gestión pública, si no se cuenta con gestores eficaces en su labor y transparentes, tanto en sus formas como en su desempeño.

2.3 La flexibilización de las estructuras de gestión

El tercero de los apartados al que hago referencia en el punto 2, va directamente ligado a lo que venimos planteando en lo que a profesionalización se refiere. Una gestión pública flexible significa muchas cosas, entre ellas eliminar rigideces innecesarias, facilitar decisiones, delegar competencias o externalizar servicios. Pero lo que está claro es que, en todo caso, debe conducir a una mayor agilización y eficacia de los servicios, al tiempo que a un mayor rendimiento de los servidores públicos. Es cierto que existe un miedo generalizado a esta palabra porque a menudo se la asocia con «injustificadas» reestructuraciones de plantilla; sin embargo, una flexibilización debidamente estudiada y explicada implica más cosas positivas que negativas. Autonomía y flexibilidad de la gestión no son, desde luego, sinónimos de irresponsabilidad.

En este sentido, si el análisis lo hacemos desde el punto de vista del servicio que se presta, hay que estudiar y evaluar la relación existente entre dicho servicio, los medios de los que se dispone y los resultados que se pretende obtener. Sobre esta base, mantener la gestión de servicios, infraestructuras, medios y recursos humanos que son obsoletos o innecesarios, no sólo empeora el problema en el tiempo y en los medios, sino que, además, perjudica seriamente los resultados de la organización a medio y largo plazo. Por el contrario, tomar la decisión de externalizar servicios (en inglés, *out sourcing*) que generan a la Administración costes innecesarios e incluso excesivos, o trabas burocráticas, contribuye a una gestión pública más eficaz, además, de representar una necesidad desde el punto de vista organizativo y presupuestario. Es cierto que la decisión de externalizar un servicio siempre genera dudas y recelos entre los empleados y, en especial entre sus representantes; por ello, es sumamente importante contar con los representantes sindicales en la fase de análisis y elaboración del plan de externalización y, para ello, es de suma importancia ser transparente a la hora de informarles de los efectos laborales presentes y futuros.

Otro aspecto relevante a considerar al hablar de flexibilización es el relacionado con la jornada laboral y también con la conciliación de la vida familiar. El hecho de que la Administración ofrezca al ciudadano un horario de servicio más amplio (mañana y tarde) no tiene porqué suponer al empleado público una desventaja; claro está, si ello viene precedido de una adecuada distribución de los horarios laborales en las unidades administrativas, en función del tipo de servicio que se ofrezca. Una distribución racional de la jornada laboral contribuirá, además,

a mejorar la vida familiar y social del empleado público, por supuesto, siempre y cuando este hecho sea producto del consenso con los empleados de cada unidad. Una flexibilización horaria impuesta, sin antes haber escuchado a los agentes afectados ni haber valorado las diferentes situaciones planteadas, influirá negativamente en la calidad del servicio que ofrecen dichos empleados.

Partiendo de lo anterior, es importante mostrar al empleado las bondades de la flexibilización horaria sobre la base de las posibilidades que ésta puede conllevar para conciliar la vida familiar y laboral, especialmente en el caso de los padres con hijos pequeños, pero también del resto de empleados que pueden disfrutar de horarios más racionales para el descanso, la comida y el ocio. Está claro que distribuir la jornada laboral entre la mañana y la tarde no tiene porqué representar una desventaja para el empleado público, claro está, siempre y cuando esta circunstancia no conlleve un innecesario o excesivo desequilibrio en los hábitos regulares o necesidades del empleado. En definitiva, se trata de facilitar la compatibilidad entre la vida laboral, la personal y la familiar. Para la Administración, esto pasa por un cambio de mentalidad directiva, una adaptación normativa y una eliminación de la burocracia innecesaria; para el empleado, es una cuestión de mentalidad y de adecuada planificación personal.

2.4 Control del gasto, rendición de cuentas, e imagen social

Otros elementos decisivos que definen el éxito o el fracaso de cualquier cambio o innovación de la gestión pública, son el control del gasto y la rendición de cuentas. Desde el punto de vista interno de la gestión (los empleados), abordar reformas estructurales de calado y pretender que éstas se lleven a cabo con el mínimo coste o, por el contrario, con un derroche de gasto, no sólo genera escepticismo y desconfianza en los servidores públicos, sino también, una importante resistencia al cambio por parte de éstos. Desde el punto de vista externo —esto es: desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto— la falta de credibilidad interna puede rápidamente extenderse hasta acabar siendo compartida por los ciudadanos. En una opinión pública habitualmente muy dada al escepticismo y a la crítica a cualquier actividad pública, en este caso se darían razones añadidas generadas por la forma en la que la Administración hace uso de los fondos públicos y por los resultados que con ello obtiene.

Considerando pues los factores señalados, rendir cuentas a la sociedad sobre cómo se gasta el dinero público, con la máxima información y transparencia, no es sólo cuestión de imagen y de exigencia legal: es, sobre todo, una obligación necesaria para hacer creíble cualquier iniciativa pública. La *accountability* no es sólo una técnica para que los responsables públicos informen a la sociedad sobre la forma como se gasta el dinero público: es, antes que nada, una forma de generar confianza social basada en una gestión eficiente y de transparencia absoluta, así como una forma de cultura política y administrativa.

Conforme a lo señalado anteriormente, cualquier reforma o modernización de la gestión pública debería ir acompañada ineludiblemente de un plan y de un presupuesto objetivo que incluya los recursos económicos y humanos necesarios pero, también, de un exhaustivo control del gasto y de una transparente rendición de cuentas. Claro está, que esto será insuficiente por sí mismo si anteriormente no se ha planificado y valorado el alcance real de las iniciativas que se pretenden y se han tomado en consideración todas y cada una de las circunstancias que venimos analizando desde el punto primero.

2.5 Resistencia al cambio, cultura organizacional y gestión del personal

Siguiendo con el análisis de los factores que determinan toda reforma o modernización de la gestión pública, llegamos al apartado dedicado al personal, también llamado «recursos humanos». Se trata ésta de una denominación con la que no estoy de acuerdo en tanto que, si bien es cierto que es un recurso en sí mismo, por el mero hecho de ser humano se convierte en un elemento que reúne dos tipos de capacidades: de un lado, la meramente física; y de otro, la intelectual, que conlleva la capacidad de pensar, analizar, opinar, sentir, crear, innovar, etc. Cualquier planteamiento de reforma estructural que no tenga presente que un trabajador es algo más que un recurso, como pueda serlo un computador, está condenada al fracaso pues, antes o después, el «recurso pensante» planteará opiniones, críticas y resistencias que harán inviable el éxito esperado; por muy coherente, razonado y estructurado que todo esté planteado sobre el papel. Hoy se habla de «personas», denominación que cambia el contenido, filosofía y prácticas de la clásica Administración de Personal.

Partiendo pues de esta reflexión, de nuevo debo insistir en que los empleados que prestan servicio en todo el sector público son los verdaderos artífices de todo cambio que se proponga. Esta afirmación supone reconocer que cualquier iniciativa que se plantee debería tener presente que las medidas que se vayan a adoptar han de valorar en todo momento las circunstancias que rodean al personal en sus diferentes categorías, ya sea en el nivel *staff*, ya sea en el nivel *directivo*. Precisamente tomando como referencia este planteamiento, la primera idea que nos surge está relacionada con el hecho de evitar una gestión excesivamente jerarquizada.

Procedente del sector privado, el «*new management*» trata de abrirse hueco poco a poco en la gestión pública de la mano de los cambios y modernizaciones a las que nos venimos refiriendo. Este concepto implica, ni más ni menos, que pasar de una estructura de gestión de carácter vertical a otra de carácter horizontal donde todos los trabajadores tienen algún papel que jugar, de ahí que también aludamos al concepto de «*empowerment*». Y es que hay que hacer partícipes a los empleados públicos de los elementos que conforman la gestión diaria, con sus

dificultades, complejidades, retos y desafíos. Ello no debería significar en modo alguno darles un falso protagonismo, antes al contrario, es una forma eficaz de hacerles corresponsables de los éxitos o de los fracasos de la organización en la que desempeñan sus servicios y, también, una forma de ofrecerles una puerta a la creatividad y a la innovación, tan necesaria en toda organización o estructura laboral.

2.5.1 El papel de la formación en la Sociedad de la Información

Otro elemento fundamental a considerar en toda política de personal es el relacionado con la formación en los distintos niveles de la organización. Cualquier reforma o modernización de la gestión pública que no contemple un plan de formación continuada («*training for life*») está abocado al fracaso. La formación juega un papel extraordinariamente importante en las organizaciones públicas; no deberíamos hablar de profesionalización de la tarea pública, sin tener presente que su personal ha de contar con los medios adecuados para recibir toda la formación que precise de cara al desempeño de sus funciones y tareas en las mejores condiciones.

Por tanto, la formación del personal cumple un doble papel: por un lado, como elemento indispensable para conocer y utilizar adecuadamente los valores, las herramientas, y las técnicas que requiere el trabajo diario; y, por otro, como elemento estimulador e integrador del personal a la hora de valorar el esfuerzo organizativo y presupuestario de la organización. Pero la formación también es un motor de confianza y autoestima en relación con el esfuerzo que ello supone y, desde luego, un instrumento para el cambio de cultura organizacional.

Sin perjuicio de ello, no hay que perder de vista que la formación por la formación es un esfuerzo baldío, especialmente si no parte de una doble consideración: en primer lugar, pensar que detrás de todo empleado público hay unas capacidades y potencialidades, generalmente poco o mal aprovechadas; y, en segundo lugar, considerar las necesidades reales de formación de cada empleado. Los Planes de Formación, a menudo de carácter generalista están más ajustados a las conveniencias departamentales y económicas, que a las verdaderas necesidades de los empleados en relación con las tareas y responsabilidades que están desempeñando.

En la Sociedad del Conocimiento, la formación es clave si se considera al trabajador como «capital humano» y no como un «recurso». Si las Administraciones Públicas fueran capaces de aprovechar adecuadamente todas las capacidades y potencialidades de su personal —el rendimiento, la motivación, etc.—, los resultados de su labor o gestión serían infinitamente mejores de lo que lo son en las circunstancias habituales.

En la Sociedad de la Calidad y de la Excelencia, la formación, entendida en los términos expresados anteriormente, juega un papel decisivo como correa de

transmisión entre el «capital humano» y «el capital relacional». Hoy en día se utilizan con cierta facilidad expresiones como «calidad total», «excelencia», «gestión del conocimiento», etc. Sin embargo, más allá de las técnicas, análisis de procesos y circunstancias que rodean tales denominaciones, la realidad nos dice que existe una considerable distancia entre la teoría y la práctica. Sobre este hecho, si se entiende la formación como un elemento decisivo del «capital humano» y, además, se ponen los medios para gestionar correctamente el conocimiento que atesora el capital humano; el resultado será muy favorable para las organizaciones públicas.

Otro aspecto relevante en el ámbito de la formación es el conocimiento y uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs). Hace unos años, el objetivo formativo era aprender a manejar máquinas y programas (*hardware*, bases de datos, procesadores de texto, hojas de cálculo, etc.). Hoy, el desarrollo de las llamadas «nuevas tecnologías» (internet, telefonía móvil, redes inalámbricas, etc.) está revolucionando la forma de entender y acceder a la formación, pero también la capacidad de retener y adaptar dicha información a la velocidad con la que se suceden los cambios tecnológicos.

Las Administraciones Públicas modernas ofrecen cada vez más servicios *on-line*. Es un hecho probado que las transacciones telemáticas aumentan de día en día las posibilidades y la frecuencia de las relaciones de los ciudadanos con las instituciones públicas; de ahí la importancia de la formación de los empleados públicos en todo lo relacionado con las TICs, y la necesidad de que los responsables políticos y administrativos que diseñan los Planes de Formación, tengan en cuenta esta circunstancia a la hora de elaborar dichos planes.

Pero, más allá del papel que juegan las nuevas tecnologías en el ámbito de la formación, hay otros aspectos verdaderamente importantes que tienen gran incidencia en el desempeño del servicio que se presta y de la imagen de eficacia o ineficacia que se ofrece de los servicios públicos. Se trata de la preparación que tienen los servidores públicos para responder en las mejores condiciones a los ciudadanos, usuarios últimos de sus servicios. Nos referimos a aspectos relativos a los derechos de los ciudadanos, como son la participación ciudadana, quejas, recursos, sugerencias, etc.; a aspectos relativos a la actuación pública, como la transparencia, la ética, etc.; y también, a las obligaciones de los mismos en materia de trato al ciudadano, responsabilidad, rendimiento, etc. Entendemos que es necesario abordar estos extremos considerando igualmente los cambios que se están produciendo en las relaciones sociales; hacer lo contrario entiendo que supone nadar contra corriente.

Al empleado público hay que facilitarle por tanto las herramientas y los medios adecuados para que pueda asimilar y gestionar adecuadamente los cambios en relación con las demandas sociales, sin que ello sea entendido como una imposición de los responsables políticos y administrativos. Para ello, una vez más, hay que acudir a una adecuada planificación, a una oportuna estrategia y, desde luego, a la necesaria motivación.

Está demostrado que toda inversión en formación, por elevada que parezca desde el punto de vista presupuestario, redundará incuestionablemente en una mayor profesionalización, un mayor rendimiento y una mejor productividad del personal, contribuyendo así a una mayor motivación e identificación de los empleados públicos con la cultura de pertenencia a la organización. La formación es, ante todo, una inversión y no un gasto, entendido éste como un lastre económico.

2.5.2 Motivación y reconocimiento laboral y profesional

En el proceso de cambio al que nos venimos refiriendo, no todo se circunscribe a la formación: también es imprescindible plantear y resolver con acierto otros aspectos no menos importantes pero que, por motivos diversos, resultan de mayor preocupación para los empleados públicos. Entre estos aspectos, podemos citar algunos de los más relevantes, como por ejemplo la falta de reconocimiento hacia el trabajo que se realiza, la distancia existente entre los directivos y el *staff*, la lejanía entre quienes diseñan las normas de organización y de funcionamiento de la gestión pública y quienes las ejecutan en primera línea, la injerencia política, la mala praxis consentida, la ausencia de referentes, la falta de expectativas profesionales de promoción, la desconfianza hacia los sistemas de selección de personal, la incapacidad de los dirigentes públicos para escuchar a su personal, la política salarial, la negociación colectiva, etc.

Todas las situaciones analizadas y las reflexiones manifestadas hasta ahora pueden ser entendidas como comunes a las diferentes Administraciones Públicas de la Unión Europea. Sin embargo, si hay algo que de verdad nos acerca o nos aleja a los diferentes países, es la disposición de sus gobernantes a entender que los empleados públicos no son personas a su servicio, sino al servicio de la sociedad. Facilitar a los empleados públicos los medios y las herramientas adecuadas para desarrollar su trabajo en las mejores condiciones, no debería constituir una decisión caprichosa de los gobernantes de cada momento, sino una obligación directamente vinculada a la profesionalización de la gestión pública, lejos de la hegemonía política que ejerzan los gobernantes en función de un determinado mandato electoral.

Sobre esta base, aspectos tan relevantes como el diseño de la carrera profesional de los empleados públicos, las técnicas de acceso al empleo público, la evaluación objetiva del desempeño, una política salarial más cercana al mercado de trabajo, los incentivos al rendimiento, el reconocimiento de la negociación colectiva, el código ético, la conciliación de la vida familiar, o la negociación colectiva, son claves a la hora de valorar la relación existente entre las medidas que se adopten y los resultados que se obtengan. No descender a este nivel de análisis, puede suponer que los efectos de una reforma de la gestión pública, no sólo no respondan a los objetivos planteados, sino que, además, alimenten con

mayor intensidad la idea de que hay que «protegerse» de los responsables jerárquicos y limitarse a cumplir lo que marca estrictamente la norma.

Toda planificación o reestructuración de la gestión pública que se haga sin tener en cuenta que para poder ofrecer el servicio de calidad pretendido se debe pensar en satisfacer las expectativas del empleado público, estará condenada al fracaso antes de nacer o seguir existiendo. Cualquier reforma basada exclusivamente en normas y técnicas de gestión que no haya sido consensuada con los verdaderos protagonistas del cambio y que, en consecuencia, no tenga presente las necesidades y las circunstancias en las que se desempeña el servicio público, estará igualmente abocada al fracaso.

2.6 La evaluación de la calidad

En línea con lo comentado respecto de la gestión del personal y de la percepción que tienen los ciudadanos del servicio que se les presta en sus diferentes manifestaciones, surge el tema de la calidad y su evaluación. Hoy en día, hablar de calidad se ha convertido en una moda pero, dejando a un lado la filosofía que conlleva, representa un hecho de cultura organizacional de capital importancia. Por esta razón, más allá de las soluciones que aporta, las exigencias que plantea, los compromisos que promueve y los resultados que consigue, las Administraciones Públicas deberían prestar a la evaluación de la calidad la máxima atención en todas sus dimensiones: humana, tecnológica, cultural y filosófica.

En las Administraciones Públicas Europeas hace años que se viene hablando de calidad, al tiempo que se vienen adoptando normas y decisiones variadas para ofrecer a los ciudadanos el tipo de servicio que demandan en las condiciones más óptimas. Así, se habla de «Gestión de la Calidad Total» (TQM, en su acrónimo en inglés) o de «Excelencia Empresarial» en equiparación al sector privado. Sin embargo, en lo que a los servicios públicos se refiere –y, más allá de determinadas acciones que se lleven a cabo, como por ejemplo la auto-evaluación y la evaluación externa de los servicios–, de poco servirá la extraordinaria información que se recoja si posteriormente los responsables de tomar decisiones y plantear medidas no hacen nada para implementar las mejoras propuestas, generando así desconfianza y descrédito entre los actores del cambio, es decir, los propios empleados públicos.

En España, hay que decir que la implementación de técnicas de calidad en la gestión pública pasa más por una manifestación de buenas intenciones, reflejada en normativas y acciones variadas de segundo o tercer nivel que en decisiones atrevidas de corte económico, estructural y organizativo. Podría decirse que se está más preocupado por tomar el pulso a lo que pasa dentro (el rendimiento laboral) y a las opiniones que llegan de fuera (la imagen social) que en apostar realmente por conseguir una gestión de calidad con mayúsculas. Es más, lo que realmente se está haciendo es medir la distancia entre los objetivos y los

resultados, pero sin que ello suponga tomar medidas de calado y, mucho menos, poner los medios necesarios para utilizar de verdad los instrumentos eficaces de que se dispone, como por ejemplo la planificación estratégica o las certificaciones de calidad. En mi opinión, ello hace que existan demasiadas barreras naturales y creadas.

La situación a la que nos referimos es percibida por el ciudadano negativamente cuando, más allá de las ventajas que ofrece la reducción de la burocracia o las facilidades de la administración electrónica, se da cuenta de que los compromisos que dice asumir la Administración —como por ejemplo, los relacionados con las llamadas «cartas de servicio»—, en muchos casos se quedan en meras intenciones, generando con ello un cierto desencanto y descrédito respecto de las bondades intrínsecas que dichas iniciativas representan en sí mismas. Así pues, teniendo en cuenta lo dicho, utilizar la apelación a la calidad para confundir a los ciudadanos con propuestas y promesas variadas, más de carácter oportunista que conducentes a dar una solución viable a los problemas reales de la gestión pública, no es sólo un motivo de descrédito, sino también una forma de restar confianza hacia lo que supone la planificación estratégica y la calidad, al tiempo que puede generar un considerable desgaste político y administrativo para los administradores públicos.

Por tanto, más allá de las buenas intenciones y predisposición de gobernantes y gestores públicos para promover sistemas de calidad y evaluación de la gestión pública, es importante que se reflexione previamente sobre el verdadero interés de unos y de otros a la hora de adoptar decisiones y tomar medidas para resolver las carencias, los vicios y las incongruencias que suelen rodear la compleja gestión pública. Más aún, si no se tiene presente que no basta simplemente con detectar las carencias, los vicios y conocer los problemas, sino de aportar los medios y medidas realmente eficaces que ofrezcan los resultados esperados y si, además, todo ello no viene con garantías de transparencia en la información pública, tanto interna como externa; entonces, todos los esfuerzos habrán sido baldíos.

3. CONCLUSIÓN

La modernización de la gestión pública en general y, en particular su modernización en España, pasa por unas mismas fases y procesos de cambio necesarios. Esta claro que pretender abordar las reformas necesarias, simplemente con normas y planteamientos pensados exclusivamente para efectuar un cambio en el modelo burocrático de gestión, al tiempo que pretender un cambio de mentalidad en los empleados públicos mediante el obligado cumplimiento de normas diversas (decretos, disposiciones, resoluciones, instrucciones, etc.), no sólo supone perder una oportunidad histórica, sino un error estratégico que puede generar un coste económico importante y un desgaste en la credibilidad de

la gestión pública, erosionada históricamente por la imagen o «etiqueta» que suele tenerse del servidor público. Sobre esta base, tener presente en todo momento a los empleados públicos, en tanto que principales actores del cambio cultural que conlleva la reforma de la función pública en España, no sólo es una cuestión de justicia, sino una necesidad imperiosa si realmente se quiere que todo lo planificado conduzca a los resultados deseados a corto, medio y largo plazo.

Partiendo de esta premisa, el proyecto de Estatuto del Empleado Público – que esperamos vea la luz una vez sea aprobado por el Congreso y el Senado –, quedará en un simple documento organizativo si no se ponen los medios adecuados para que los postulados que contiene no se queden en una mera declaración de intenciones. Como es sabido, el Estatuto de los Funcionarios Públicos es una vieja reivindicación de los empleados públicos y un instrumento elemental para la estructuración y armonización de las diferentes Administraciones Públicas. Sin embargo, por intereses partidistas en unos casos, y por falta de valentía política en otros, se ha pospuesto una y otra vez dejando en entredicho la verdadera intención de los legisladores.

Tomando como referencia esta circunstancia, convencer a los servidores públicos y a la propia ciudadanía de la importancia de esta norma no va a ser fácil, a menos que se busque un amplio consenso entre partidos políticos y organizaciones sindicales para concretar la forma en la que se aplicarán los cambios que implica la entrada de dicha norma. Es de suma importancia poner los medios económicos y organizativos necesarios para asegurar la gestión de calidad a la que nos venimos refiriendo. Pero también es imprescindible ofrecer garantías de transparencia y eficacia por parte de aquellos funcionarios de alto nivel que tienen en sus manos la responsabilidad de pilotar los cambios. Ningún cambio será posible, si estos no son los primeros en *cambiar el chip* en su forma de dirigir y asumir responsabilidades; pero tampoco será posible el cambio si los empleados públicos en general no cuentan con las debidas motivaciones e incentivos, no necesariamente económicos.

La aplicación del Estatuto –y, con ello, la modernización de la Función Pública española–, se quedarán descafeinados si no quedan claros los tiempos y las formas en las que todo el proceso ha de moverse. Las prisas no son buenas, pero las pausas son peores. Solo la generosidad de un acuerdo amplio en el seno de los órganos políticos y sindicales, mirando más allá del momento actual, e incluyendo medidas de desarrollo a corto, medio y largo plazo, así como tomando las decisiones adecuadas para implementar el necesario cambio en la cultura organizativa de los empleados públicos, serán los «garantes» del resultado que todos deseamos.

Por último, me gustaría resaltar la idea de que cualquier reforma de calado que se pretenda implantar en la Administración, pasa incuestionablemente por contar con el consenso político del momento y con la garantía de desarrollo e implementación en el tiempo; libre de toda manipulación del Gobierno que en cada momento se encuentre en el poder. Solo con esta *cláusula* de compromiso

82 *Vicente José Benito Gil*

político atemporal, y con la observación de todo lo expresado en este artículo, será viable y posible el cambio que todos deseamos.