

e estudios/Working Papers

(WP-2011-02)

Título

La administración que se espera para después de la crisis

Autor(es):

Ramió Matas, Carles

Cargo/Adscripción:

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

Recibido: 01/09/2011

Aceptado: 01/09/2011

Publicado: 30/09/2011



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

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



La administración que se espera para después de la crisis

Ramió Matas, Carles

Resumen/Abstract:

El objetivo de este escrito es presentar y analizar los actores, las fuerzas y las tendencias que van a jugar en este proceso de cambio. La conclusión final de este ensayo es demostrar que los actores y fuerzas en liza no están en condiciones de dibujar una Administración pública de futuro con unas mínimas garantías de éxito. En nuestro sistema político, administrativo y en la sociedad española en general se detectan, desde hace tiempo, unas tendencias negativas que sólo pueden pronosticar un modelo de futuro de Administración pública defectuoso. Sólo desde la conciencia de esta pérfida tendencia se puede lograr que los actores y fuerzas modifiquen sus convicciones y sus estrategias y logren puntos de complicidad y de acuerdo para construir entre todos un modelo de Administración acorde con los retos que nos aguarda el futuro.

Palabras clave/Keywords:

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

Extracto curricular/Author Information:

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

La administración que se espera para después de la crisis

Ramió Matas, Carles

Charla Magistral presentada en el II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, "Innovación y Liderazgo: Desafíos para la Democracia y las Instituciones", GIGAPP-IUOG, Madrid, 12 y 13 de Septiembre de 2011.

La actual crisis económica española que se inició en 2008 está todavía lejos de ser superada. La crisis es de una magnitud inusual en nuestra historia por su profundidad y por su larga duración. Es una crisis financiera, una crisis monetaria y una crisis inmobiliaria pero que representan meros síntomas de dos crisis más profundas: una crisis de competitividad y una crisis de valores sociales. Los analistas económicos pronostican que esta crisis va a cambiar muchas pautas en el tejido productivo, de servicios y en las relaciones laborales. Los analistas políticos andan estudiando si van a producirse transformaciones políticas e institucionales. Seguramente éstas también se producirán pero, desgraciadamente, tendrán un alcance más bien superficial optando más por el maquillaje de los males objeto de crítica ciudadana y no por alternativas quirúrgicas que permitan cercenar los tumores malignos que aquejan al sistema político.

Pero la crisis también está afectando y va a afectar a la Administración pública española. La mayoría de los expertos coinciden en argumentar que nuestras administraciones públicas van a ser, después de la crisis, radicalmente diferentes a como son y funcionan ahora. Este cambio pronosticado se vive con cierto optimismo ya que hay una insatisfacción generalizada en la sociedad y sus medios de comunicación, y entre políticos y especialistas en como es y funciona actualmente la Administración pública. Es unánime la percepción que ésta tiene que cambiar. Yo me sumo con muchas reservas a este entusiasmo debido a que nadie sabe a ciencia cierta cómo será nuestra Administración Pública del futuro. Estamos ante un cambio anunciado de carácter reactivo que se genera por el catalizador de la crisis económica y se inicia sin que nadie tenga un diseño y una hoja de ruta sobre cuál es el modelo conceptual de la Administración pública del futuro ni tenga definida una caja de herramientas potente para conseguirlo.

Es decir, hoy por hoy el futuro de nuestras administraciones es incierto y está en el ánimo de todos que cualquier cosa puede ocurrir. Esta incertidumbre es inquietante ya que nadie puede asegurar que la Administración postcrisis tenga el modelo y las capacidades que requerirá la sociedad española en el futuro. Como todo es posible podemos generar una buena Administración pero también edificar una mala Administración. El proceso de migración de la actual Administración hacia la del futuro la hemos dejado entre todos en manos de diferentes actores y fuerzas muy distintas, divergentes e incluso contradictorias que sólo parecen

asegurar que el proceso será caótico y aleatorio y sólo queda la opción de encomendarnos a la divina providencia. Todos aquellos que no crean en la magia y en la suerte como motores de cambio deberían estar muy preocupados ya que no sólo se está jugando con el futuro de la Administración pública sino con el futuro de la sociedad española en el marco de un mundo en profundo proceso de cambio. Además en el caso de los países europeos encaramos la situación desde los puestos más incómodos de la parilla de salida.

El objetivo de este escrito es presentar y analizar los actores, las fuerzas y las tendencias que van a jugar en este proceso de cambio. La conclusión final de este ensayo es demostrar que los actores y fuerzas en liza no están en condiciones de dibujar una Administración pública de futuro con unas mínimas garantías de éxito. En nuestro sistema político, administrativo y en la sociedad española en general se detectan, desde hace tiempo, unas tendencias negativas que sólo pueden pronosticar un modelo de futuro de Administración pública defectuoso. Sólo desde la conciencia de esta pérfida tendencia se puede lograr que los actores y fuerzas modifiquen sus convicciones y sus estrategias y logren puntos de complicidad y de acuerdo para construir entre todos un modelo de Administración acorde con los retos que nos aguarda el futuro.

La única forma para iniciar el análisis que aquí se propone es estudiar con un cierto detalle los problemas actuales que aquejan a nuestras administraciones públicas. Sólo desde un diagnóstico preciso es posible construir una propuesta certera, sólida y competitiva.

Los problemas de la Administración pública en España son diversos y complejos. Los menos graves (o sólo meros síntomas) son los que concentran una mayor atención. En cambio los más graves (la enfermedad que provoca los síntomas) quedan ocultos o bien la mayoría los pasa de puntillas. Los problemas de la Administración pública se asemejan a un conjunto de matruskas rusas que siguiendo la lógica de la cebolla, una capa externa esconde otras capas más profundas y más substantivas y al final no hay modo de conocer donde están las causas de los problemas y se confunde la enfermedad con los síntomas y lo accesorio con lo relevante.

En este juego de matruskas la atención de la opinión pública y de la mayoría de los analistas recae en la muñeca rusa de mayor envergadura. La única que es claramente visible para todos. Hay que redibujar esta muñeca que muestra unos dibujos y unas características que producen disgusto general y que parece que no se adecuan a una buena administración.

En este nivel de análisis hemos descubierto entre todos que nuestras administraciones públicas, tienen problemas físicos y, más en concreto, que tienen problemas relacionados con la sexología. Ahora resulta que “el tamaño si importa” regresando a caducos debates cuando la sexología moderna lleva mucho tiempo que los ha considerado zanjados. La mayoría de los análisis que hacen políticos, estudiosos, empresarios y medios de comunicación concentran su atención sobre las dimensiones físicas de la Administración pública. Se critica que nuestro sistema administrativo sea demasiado largo (un exceso de niveles administrativos: Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Comarcas y Ayuntamientos). Se critica también que nuestro sistema administrativo sea demasiado grueso (hay un exceso evidente de empleados públicos se argumenta).

Este nivel de análisis es interesante pero, desde mi punto de vista, muy superficial ya que no incide en los problemas más profundos de nuestras administraciones públicas. Además es un debate que se ha cerrado muy rápido y con unanimidad: en efecto sobran niveles administrativos y hay una evidente inflación en el empleo público. Ya está sobre la mesa política cerrar al menos un nivel de administración pública (las Diputaciones provinciales) y ya se han iniciado las estrategias para reducir el volumen de empleados públicos (funcionarios interinos cesados y inicio de ERO a los empleados públicos con un vínculo laboral). Tanta celeridad en el cierre del debate y tanta unanimidad resulta sorprendente ya que la situación y el estado del arte de nuestras administraciones no es tan evidente como pueda parecer a simple vista.

En primer lugar está el tema sobre si nuestro sistema administrativo es demasiado largo. Es decir, si agrupa un excesivo número de niveles y subniveles administrativos. Ahora hemos caído en la cuenta que nuestro modelo autonómico, que nuestra descentralización política y administrativa es muy cara. Y hay la percepción que parece que España haya instalado un sistema administrativo mucho más complejo que la mayoría de países de nuestro entorno. Esto no es cierto ya que la mayoría de países de nuestro entorno poseen también sistemas complejos articulados a tres niveles (Estado, nivel intermedio y Administración local). La mayoría de estos países poseen también un nivel administrativo intermedio tanto si optan por un sistema federal o por un sistema regional y son una minoría los que sólo poseen dos niveles. Incluso la jacobina Francia posee desde hace tiempo un nivel de carácter regional. En todo caso es evidente que nuestro modelo autonómico está fuera de duda y no hay ningún peligro para su posible desaparición. El Estado autonómico es sólido y está más legitimado política y socialmente de lo que pueda dar a entender sus infinitos rediseños y las clásicas polémicas entre el centro y la periferia. Además no queda otra opción que seguir con el lastre de un incomprensible dibujo autonómico en el que coexisten grandes Comunidades Autónomas en población y/o territorio con diminutas Comunidades Autónomas de carácter provincial. Es cierto que hay un exceso de autonomías demasiado pequeñas para generar economías de escala y que, además, la razón de su existencia no está muy justificada desde un punto de vista social, económico, histórico y cultural. Pero esta evidente disfunción escapa a las posibilidades reales de impulsar un cambio por su elevado nivel de institucionalización y apoyo social.

Como no hay nada que hacer a nivel autonómico las miradas se concentran en el nivel local. La Administración local en España es compleja: Diputaciones (Provinciales, Forales, Cabildos, Consejos Insulares), Ayuntamientos y, en algunos casos, además Comarcas. De momento la víctima más propicia a su eliminación son las Diputaciones. Todo el mundo se pregunta: ¿Qué hacen y para que sirven las Diputaciones? Aparentemente no hacen nada y no aportan valor a nuestro sistema administrativo. Además son unas absolutas desconocidas por la ciudadanía (el hecho que el sistema de elección de sus dirigentes no sea directo no ha ayudado nada a su legitimación social). Que se esté planteando la posibilidad de suprimir las Diputaciones es un indicador más de la tendencia entre confundir problemas y no dar con la solución más adecuada sino todo lo contrario. En este sentido, hay que decir que las Diputaciones no son el problema sino una solución (algo precaria e ineficiente hay que reconocerlo) ante un problema de mayor calado que es el excesivo volumen de municipios que tenemos en nuestro país. En España hay más de 8.000 municipios y el 85% de los cuales agrupan a menos de 5.000

habitantes, es decir, tienen unas dimensiones insuficientes para ser eficaces y eficientes en su gestión. El inframunicipalismo es un problema extendido a otros países europeos (Francia y Alemania serían los ejemplos más sobresalientes). Es revelador el caso de Grecia que sin llegar ni de lejos a los extremos españoles a nivel municipal ha sido obligado por sus “rescatadores” financieros a suprimir de forma radical el número de sus municipios (ha suprimido dos terceras partes de los mismos). En cambio, la opción de agregación de municipios no se plantea en España por ser un país muy ligado al cantonalismo y a la aldea. Pero Grecia lo ha tenido que hacer y, por ejemplo, Dinamarca lo hizo por iniciativa propia hace una década. En cambio aquí no se ataca de frente al problema sino de forma lateral y equivocada ya que la supresión de las Diputaciones es un disparate sino se cambia el actual mapa municipal. La función de las Diputaciones reside precisamente en subsanar parcialmente las disfunciones de unos Ayuntamientos excesivamente pequeños para afrontar sus retos diarios de gestión. Suprimiendo las Diputaciones se agravan los problemas asociados al inframunicipalismo. En efecto, se pueden suprimir las Diputaciones siempre y cuando antes se racionalice el mapa municipal y pasemos de más de 8.000 a menos de 2.000 municipios. En todo caso alguien puede argumentar que las funciones de las Diputaciones pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Este planteamiento es equivocado ya que supondría la sumisión automática de los Ayuntamientos (que gozan de autonomía constitucional) hacia las administraciones autonómicas. Además, éstas, visto sus problemas de financiación y de tesorería, difícilmente podrían resistirse a utilizar los recursos procedentes de las extintas Diputaciones en beneficio propio y no de los municipios. En definitiva la solución fácil de suprimir las Diputaciones abocaría a toda la Administración local a una crisis sin precedentes en nuestra historia más reciente. Muchos estamos de acuerdo con la boca pequeña a reducir el número de municipios pero pocos son los valientes que lo plantean de forma abierta. E incluso esta opción, en la que yo estaría totalmente de acuerdo, no está exenta de problemas más allá de violentar el arraigo parroquial de los españoles. Sirva un solo argumento como ejemplo: ahora que está tan de moda hablar de la desafección democrática de los españoles que se manifiesta en la cada vez más baja participación electoral y en el incremento de los votos en blanco parece que casi nadie ha reparado en un pequeño detalle: La participación electoral no baja sino incluso incrementa entre la población que reside en los municipios pequeños. Es decir, el alocado mapa municipal no favorece para nada la eficacia y la eficiencia en la gestión pero en cambio ha permitido generar un capital político y social de confianza y complicidad entre una parte de los habitantes y sus instituciones públicas. Este argumento no niega seguramente la mayor, de que habría que agregar municipios, pero si es un buen ejemplo de cómo cualquier opción radical no debe medirse sólo en términos económicos y de gestión sino que también hay que valorar sus dimensiones políticas y sociales como posibles efectos colaterales que pueden ser más graves que sus posibles ventajas.

Otra conclusión, todavía más clara, que se deriva del análisis de la muñeca rusa administrativa más epidérmica es que hay en España un exceso de empleados públicos. En este país hay, más o menos, tres millones de empleados públicos y este volumen es considerado como totalmente excesivo. Lo primero que llama la atención es que hay que decir “más o menos” ya que a ciencia cierta nadie sabe cuántos empleados públicos hay (los datos entre el Registro Central de Personal y la Encuesta de Población activa difieren en nada menos que 400.000 empleados públicos que están en el alero) y esto es un síntoma más de que algo grave sucede en nuestras administraciones públicas. En términos absolutos y sin contexto puede parecer

que aparentemente hay demasiados empleados públicos que rondan por los edificios públicos. Pero la forma de poder medirlo con una cierta garantía es compararlo con los países europeos de nuestro entorno. Y esta comparación depara una sorpresa ya que si se compara con estos países el ratio población/empleados públicos resulta que España está en la media baja. Sirva de ejemplo un país como Gran Bretaña, que después de más de tres décadas de políticas ultraliberales hacia su sector público, posee en términos relativos más empleados públicos que en los que hay en España. Es decir, los datos comparados desmienten de forma rotunda el dogma sobre el exceso de empleados públicos. Otro argumento que se utiliza de forma superficial es que durante la última década se ha incrementado de una forma geométrica la presencia de empleados públicos. Es cierto, y añadido: es lógico. Hace dos décadas los demógrafos nos anunciaron que en el año 2010 España alcanzaría al fin la cota de los 40 millones de habitantes y los servicios públicos se diseñaron para servir a este volumen de población. Pero en 2010 España tenía 47 millones de habitantes (entre empadronados y moradores instalados). La Comunidad de Madrid o la Comunidad de Cataluña, por separado, recibieron durante la última década más inmigración que Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia juntos. No se ha conocido en el mundo un proceso migratorio tan profundo en un tiempo y espacio tan limitado. Y estos nuevos españoles, como es lógico, son unos grandes consumidores de servicios públicos (sanidad, educación y servicios sociales). Es, por lo tanto, normal e imprescindible el elevado crecimiento de los empleados públicos durante los últimos tiempos.

En definitiva, se ha podido demostrar que la primera muñeca rusa no es tan sencilla como da a entender la opinión experta dominante. Es una muñeca que tiene, por lo menos, dos caras: una vieja y con poco atractivo y otra lozana y seductora. Entre las dos el resultado no es tan apocalíptico como pueda parecer.

Pero esta muñeca oculta otra mucho más substantiva e importante de cara entender los auténticos problemas de nuestro entramado de instituciones administrativas. Esta segunda matruska tiene dibujada en su cara y en su cuerpo la mala calidad de la cultura política y de la cultura administrativa de nuestras administraciones públicas.

En este país hay una deficiente cultura política en relación con las administraciones públicas. Es una cultura política dominante (con sus honrosas excepciones) que percibe y observa con desconfianza a los empleados públicos y a las maquinarias administrativas. Los políticos perciben a la Administración y a sus empleados como los enemigos que hay que combatir o superar para poder poner en marcha los programas y proyectos políticos. No se entiende a la Administración como lo que realmente es: el instrumento de la política y de los políticos para ejecutar los proyectos políticos. Se detecta cada vez menos complicidad de la política con la administración. Además no se percibe que existan proyectos políticos claros sobre lo que hay que hacer con la Administración pública y la política suele inhibirse en esta temática tan relevante. La Administración pública y sus modelos de gestión deberían ser objeto del debate político entre izquierda y derecha. Los modelos de gestión no son neutros a nivel ideológico: optar por privatizar o no, o por externalizar o no (privatización de la gestión aunque no de su titularidad), o optar por un modelo gerencial o no o por un modelo de agencias tiene contenido y sentido ideológico. Pero si se analizan los datos empíricos que se disponen (por ejemplo en gestión local gracias a los esfuerzos de la Fundació Carles Pi i Sunyer) no se

detectan correlaciones entre externalización, gerencialización o agencialización y la ideología del equipo de gobierno. Lo hace en la misma medida la izquierda que la derecha. Sólo se detectan correlaciones de variables espurias: por ejemplo externalizan mucho más los gobiernos en minoría que los que gozan de mayoría sólida. Este es un ejemplo que no hay proyectos políticos claros en relación al sector público sino tactismo y contingencias.

Otro problema de la cultura dominante es la falta de valentía de los políticos que lideran las administraciones públicas. Dirigir un organismo público requiere capacidad, fuerza y tenacidad para tomar decisiones. En un contexto de crisis económica como la actual esta necesidad es todavía más evidente: hay que cerrar oficinas, hay que recortar presupuestos, hay que eliminar determinadas bolsas con excedentes de empleados públicos... en definitiva, hay que priorizar ámbitos y políticas. Para poder ejecutar con ciertas garantías esta necesidad se requieren líderes políticos valientes. Pero hay instalada en nuestra clase política mucha cobardía con un cierto aroma de infantilismo. La gran mayoría de nuestros políticos son profesionales de la política y no acreditan una trayectoria profesional o empresarial previa o en paralelo. Esto quiere decir que son políticos que viven literalmente de la política y esto hace que su objetivo más prioritario, cuando ocupan un cargo, sea mantenerse el máximo tiempo en el mismo. Su bienestar y el de su familia dependen de ello y esto los hace de forma natural muy poco valientes. La mayoría de los muy numerosos cargos políticos que colonizan las administraciones públicas rehúyen tomar decisiones. En este contexto tomar una decisión es arriesgado ya que puede no gustar a los superiores y la espada de Damocles del cese está muy presente. Por este motivo la mayor parte de los líderes políticos renuncian a la toma de decisiones y la elevan a sus superiores y así sucesivamente hasta inundar los despachos de presidentes, alcaldes, ministros y consejeros. Y éstos se ven abocados a decidir sobre todo y en todo momento tomando, muchas veces, decisiones erróneas y con una excesiva demora en el tiempo. En la cultura política y administrativa de este país, a diferencia de la cultura empresarial, no suele castigarse al que se pone de perfil ante los problemas y se inhibe. Este, en sentido contrario, es el mejor método para sobrevivir en el puesto en los momentos turbulentos como el actual. No se trata tanto de llevar a cabo un proyecto político sino de ejecutar un proyecto personal que consiste en mantener el cargo por encima de cualquier otra consideración.

Es un campo abonado entre los empleados públicos que la mayoría de los males que aquejan a las administraciones públicas hay que imputarlas a la deficiente calidad de la cultura política. Es una posición comprensible pero errónea ya que también hay una negativa cultura administrativa entre los empleados públicos que hay que contemplar en el análisis.

Puede detectarse una cultura administrativa predominante (en especial entre los funcionarios) muy acomodada y con escasa tensión profesional. Se trata de una cultura que tiende a maximizar en exceso los beneficios inherentes a la condición de funcionario y a minimizar las obligaciones asociadas a este estatus. En términos generales se detecta una falta de vitalidad y de dinamismo profesional (evidentemente las excepciones son numerosas). Se detecta también un clima negativo y elevados niveles de desmotivación. Hay que reconocer que ser funcionario no es sencillo: mala imagen social, dependencia de directrices políticas que cambian de orientación radical cada cierto tiempo, etc. El hecho que los funcionarios sean legítimamente dirigidos por los políticos no deja de ser un acto de una gran violencia ya que

nuestro sistema se articula sobre el principio que “el inexperto dirige al experto” y esto genera una lógica desazón entre los tecnócratas. Pero este malestar absolutamente inevitable en un sistema democrático oculta vicios que son propios de los funcionarios.

Cuando un cargo político pasa a dirigir una organización pública (como me ha ocurrido a mí en varias ocasiones) tiene que ser consciente de este bajo estado de ánimo entre sus empleados públicos. Los manuales sobre liderazgo dan algunas buenas recomendaciones en las competencias que debe acometer un cargo directivo. En primer lugar definir un proyecto sólido y claro para la institución que se dirige buscando la complicidad con sus profesionales. En segundo lugar tener la capacidad de relacionarse con el entorno de forma positiva para la institución (generar buena imagen, negociar y defender la institución). En tercer lugar ser un buen gestor de personas motivando al personal mediante la empatía y argumentando el proyecto. Sí un líder atiende correctamente a estos tres vectores la organización que dirige debería ir como un cohete. Pero resulta que no es suficiente en el caso de las administraciones públicas ya que hay una cuarta dimensión muy difícil de atender y de entender: la gestión de las pasiones de los funcionarios. Un cargo político se encuentra que sus funcionarios operan con cuatro agendas simultáneas. Una agenda profesional (que es la que controla y conoce el líder), una agenda paraprofesional (los funcionarios con un cierto nivel suelen ser profesores asociados en universidades, imparten cursos y conferencias, escriben artículos) que es legal y muy enriquecedora a todos los niveles. Una tercera agenda de carácter personal (conciliación con la vida privada que con las arquitecturas variables de las nuevas familias cada vez es más difícil) y una cuarta agenda de carácter familiar-institucional. Esta última agenda forma parte de la idiosincrasia de la función pública: los funcionarios cuando adquieren esta condición quedan ligados de por vida a la Administración pública (en la sociedad moderna es el único vínculo vitalicio que se conoce salvo el de tener hijos). Además, por la baja movilidad en sus puestos de trabajo suelen estar conviviendo muchos años con los mismos compañeros con los que suelen establecer lazos de carácter familiar con sus filias y sus fobias. Manejar las pasiones e interferencias derivadas de la convergencia de estas cuatro agendas es una tarea muy difícil para los altos cargos. El funcionario suele priorizar su agenda paraprofesional, personal y familiar-institucional por delante de su agenda estrictamente profesional. Justo a la inversa de lo que suele suceder con un empleado en el sector privado.

Entre esta mala cultura política y esta deficiente cultura administrativa se genera una sinergia perversa que va en detrimento de la productividad de nuestras administraciones públicas. Esta segunda Matruska nos ilustra mucho mejor que la primera sobre los auténticos problemas del sistema administrativo. El problema no es tanto un exceso de administraciones o de empleados públicos sino que el problema es la baja productividad de nuestras administraciones públicas. Sirva de ejemplo un solo dato: las horas que trabajan al año los empleados públicos en relación con los del sector privado son cerca de 200 menos. La misma diferencia existe entre los empleados públicos españoles en relación con los empleados públicos alemanes. Las condiciones de trabajo de los empleados públicos españoles son excepcionales (vacaciones, días de asuntos propios y políticas de conciliación) con relación a su entorno nacional e internacional. Esta es una de las consecuencias más plásticas de la mala cultura política y administrativa. Los políticos con su inhibición en los temas administrativos y con su cobardía suelen ceder con una gran facilidad a las draconianas demandas sindicales. Los sindicatos y los trabajadores públicos, conscientes de esta debilidad de la política, ejercen sin

piedad una gran presión en la que pierden la razón al obviar la situación del entorno laboral, social y económico. Políticos y empleados públicos entran en una perversa teoría de juegos en el que prevalece su rol de actores racionales, egoístas y liberales pero generando unas externalidades muy negativas para todo el sistema administrativo y, al final, para ellos mismos. La acción colectiva nunca sale bien parada cuando se deja todo en manos de estrategias racionales individualistas pero que carecen de los valores vinculados a la acción pública.

Otro ejemplo de sinergia negativa entre la cultura política y la cultura administrativa es la ausencia de regulación de la dirección pública profesional (ver anexo 2). Se entiende por dirección pública profesional al conjunto de puestos directivos que están justo debajo del nivel político y que representan la máxima categoría estrictamente profesional. Cualquier organización, sea pública o privada, requiere unos directivos profesionales plenamente capacitados y que gocen de una cierta estabilidad. Todas las innovaciones y mejoras que quieran introducirse en la Administración pública (gestión por objetivos y por proyectos, cuadros de mando, evaluación de políticas, carrera administrativa, evaluación del desempeño, etc.) requieren de una musculatura directiva no sólo de mantenimiento sino de alta competición. Sin dirección pública profesional no hay innovación, ni fortaleza institucional, ni eficacia y eficiencia en la gestión. Por más que el EBEP establezca el mandato a generar y regular una dirección pública profesional y por más que la mayoría de los países desarrollados de nuestro entorno lo hayan hecho en España este espacio sigue siendo todavía inédito. No hay en este país dirección pública como institución (en el sentido que se regulen mecanismos meritocráticos de entrada, permanencia y salida en la dirección). Sí que hay, en cambio, funcionarios que ocupan puestos directivos profesionales pero con criterios aleatorios que oscilan entre el clientelismo político y la profesionalidad (puestos de libre designación). ¿Por qué no se regula la dirección pública profesional en España? La respuesta es por la pinza que dibuja la mala cultura política y la mala cultura administrativa. La clase política no está interesada en su regulación ya que se siente muy cómoda ejerciendo una gran discrecionalidad política aunque ésta sea negativa para la institucionalidad. Los empleados públicos tampoco se muestran muy interesados en tener unos superiores con conocimientos suficientes técnicos para comandar la organización. Prefieren unos superiores con menos capacidades y competencias que les permita rentabilizar mejor sus derechos y cicatear con sus obligaciones.

En este punto el lector puede llegar con asombro a la conclusión que las administraciones públicas son unos imanes para reclutar a los perfiles más pérfidos y egoístas de nuestra sociedad, sean éstos políticos o empleados públicos. Esta percepción es totalmente desacertada. Si en un sistema público falla la cultura política y falla la cultura administrativa es que hay un problema más grave y que está en el seno de la sociedad española. Al fin y al cabo, políticos y empleados públicos pertenecen y son una muestra significativa de una determinada sociedad. Aquí es cuando aparece la tercera muñeca rusa, más diminuta que las anteriores pero más substantiva y más compleja.

La tercera matruska tiene que ver con la mala cultura social de los españoles en su relación con las instituciones públicas. La sociedad española, si atendemos a los datos de las diferentes encuestas realizadas (entre las que destacan las del CIS) sobre esta temática tiene una visión muy negativa de las administraciones públicas (ver anexo 1). Las percibe obsoletas e ineficientes con unos clichés más propios del siglo XIX que del siglo XXI. En este sentido, tal y

como destaca la autora que más ha estudiado estas percepciones (Eloísa del Pino), los españoles son “burófobos”: odian profundamente las administraciones públicas. Pero la percepción social es más compleja ya que cuando se pregunta a los españoles por su valoración sobre servicios públicos que conocen porque han consumido recientemente su percepción es muy positiva. En este sentido los españoles son “burófilos”: aman a las administraciones públicas. Esta contradicción tan estridente es más llamativa si comparamos estas percepciones de nuestro ámbito doméstico a nivel internacional con los países más desarrollados. En los países de referencia también hay una contradicción pero diferente: sus sociedades perciben de forma positiva en abstracto a sus administraciones y de forma negativa cuando se les pregunta más en concreto a las que conocen al consumir alguno de sus servicios. El hecho que en estos países (la mayoría de los países europeos de referencia) sean más críticos que nosotros sobre ámbitos y servicios públicos consumidos puede explicarse con un doble argumento: por una parte, son sistemas democráticos más consolidados con ciudadanos mucho más maduros i exigentes y, por otra parte, quizás reciban servicios públicos de menor calidad de los que se producen en España. Sobre este tema hay que dedicar un poco de atención ya que estudios internacionales demuestran que en España se prestan servicios públicos con un nivel de calidad superior a los países más desarrollados de nuestro entorno y esto nuestra ciudadanía lo reconoce.

Lo más preocupante es que cuando se pregunta en abstracto por lo público en España se sea tan crítico y no en los países de nuestro entorno. Este es el síntoma de la enfermedad que nos aqueja, de una mala cultura social hacia lo público. Cuando se pregunta a una sociedad en abstracto sobre lo público en el fondo se pregunta por como se valora a sí misma ya que las instituciones públicas son la fórmula que se dota una sociedad para defender el bien común y los intereses generales. Es una pregunta que nos ubica ante el espejo y lo lógico es lo que sucede en los países de nuestro entorno y que la valoración sea positiva. Lo normal es que una sociedad se guste a sí misma en términos generales y no lo que sucede en España que cuando se mira al espejo ve algo muy poco atractivo y se pone a criticarlo sin piedad sin detectar que lo que refleja el espejo es a uno mismo. Este es el problema de fondo de nuestras administraciones públicas: una sociedad que las necesita pero que no las quiere ni las apoya. Aquí es un deporte nacional criticar agriamente a las instituciones públicas y hacer de ellas una parodia que no refleja su situación real sino mitos que tienen sus raíces en el franquismo y en el tumultuoso siglo XIX. Esta visión crítica y acrítica hace que los funcionarios tengan un bajo prestigio social y posean baja autoestima. Políticos y funcionarios forman parte, obviamente, de esta sociedad enferma en su relación con el sistema público y también muestran odio y crítica hacia las organizaciones para las que trabajan. En este sentido por ejemplo, se puede entender algo que es de muy difícil comprensión: que los ingeniosos chistes de Forges sobre la burocracia sean tan celebrados y tan difundidos entre los servidores públicos (sean estos políticos o empleados públicos), que son paradójicamente el blanco de sus críticas.

En definitiva, este es el problema de fondo que tienen las administraciones públicas: la falta de complicidad de la sociedad hacia ellas. Y es una situación de muy difícil comprensión ya que la Administración que se ha diseñado durante estas dos últimas décadas es moderna y capaz de prestar unos servicios públicos de calidad por encima de la media de los países más avanzados. Es decir, la Administración se ha legitimado por la vía de sus actuaciones y la sociedad se lo reconoce en índices muy concretos de satisfacción. Pero en cambio, la sociedad española no

ha sabido modernizar su discurso en relación con el sistema público y sigue, de forma incomprensible, anclada en clichés propios del siglo XIX. Tenemos, por lo tanto, una Administración que carece de legitimación social en un sentido amplio y esto hace que sea una Administración débil a nivel de valores institucionales tal y como reflejan los problemas de cultura política y de cultura administrativa.

La sociedad española es una sociedad que está acomplejada desde la crisis de 1898 y que no confía en si misma. Las dos últimas décadas de prosperidad económica han permitido recuperar gran parte de la autoestima y sólo quedaban algunos complejos por superar como el de su desafección con sus instituciones públicas. La actual crisis económica también es una crisis de valores y puede tener un impacto muy negativo en nuestra sociedad y que ésta regrese a sus complejos y, especialmente, que sea mucho más beligerante hacia unas instituciones administrativas ya que considere que no han defendido sus derechos económicos, sociales y su calidad de vida.

Estos problemas de las administraciones públicas llevan mucho tiempo instalados. Y en esta situación llega una crisis económica de unas dimensiones desconocidas hasta el momento con capacidad para transformar a nuestro sistema administrativo. Hay que reconocer que no es la mejor situación para abordar cambios radicales. La crisis llega en forma de fuego ante un modelo de administración que es un auténtico polvorín. La negativa cultura social ante lo público es pólvora, la mala cultura política es pólvora y la mala cultura administrativa también es pólvora. A este arsenal incendiario hay que añadir nuevos actores que antes no estaban presentes en este debate sobre los problemas y el futuro de la Administración pública. Estos nuevos actores son los empresarios y los medios de comunicación.

Los empresarios están últimamente muy activos en el debate sobre el futuro de la Administración pública y mediante sus distintas plataformas opinan constantemente y elaboran informes. El empresariado se mueve por dos pulsiones: por una parte se preocupan por el problema de la baja productividad en España y consideran, con razón, que la baja productividad de las administraciones públicas es un lastre para la competitividad del país en el contexto globalizador. Pero por otra parte, codician, de forma totalmente legítima, unas administraciones públicas con reducidas dimensiones que transfieran la gestión de una parte de sus servicios públicos a las empresas privadas. En mercados maduros como es el caso de España el sector privado sólo puede fiar su expansión e incrementar beneficios a la internacionalización mediante multinacionales o a la gestión de servicios públicos.

A los medios de comunicación ahora les preocupa la situación de presente y los escenarios de futuro de la Administración pública. Es lógico ya que la crisis económica ha hecho despertar el interés de la sociedad hacia lo que ocurre en las administraciones públicas y los medios de comunicación desean atender esta demanda de información y de análisis. El problema es que los medios de comunicación en España, en términos generales, suelen ser bastante frívolos con el tratamiento de las instituciones públicas del país demostrando una baja lealtad institucional. Esto ha sido evidente ante el tratamiento que han hecho de las más altas instituciones políticas del Estado que han sido objeto de crítica merecida (por su mal diseño y por sus errores que los ha habido) pero también de crítica inmerecida derivada de elevar a categoría lo que, en muchos casos eran simples anécdotas. Un buen titular lo justifica todo y no se tiende a tener en cuenta el daño injusto e irreparable que se puedan hacer a estas

instituciones en su desafección social. Si los medios de comunicación abordan con el mismo método con las instituciones administrativas que con las instituciones políticas hay un problema serio. Además una buena parte de los medios de comunicación dependen de grandes corporaciones privadas y operan como instrumentos de sus intereses, variable que puede enmarañar todavía más el debate.

Con estos dos actores nuevos en liza hay más pólvora en el sistema: la pólvora de los empresarios y la pólvora de los medios de comunicación. No hay que ser un experto en análisis de prospectiva para poder predecir concatenaciones inquietantes entre tantos explosivos. Los empresarios arrecian con una crítica calculadamente extrema, los medios de comunicación se hacen eco a sabiendas que el enfoque será muy popular socialmente ante esta visión negativa endémica de la sociedad sobre el sector público. Los políticos se van a sentir presionados por la sociedad, los empresarios y los medios de comunicación a hacer algo pero como no tienen agenda propia sobre la materia (tal y como se ha demostrado) van a acometer reformas irreflexivas al dictado del mercado. Finalmente, los empleados públicos, lejos de detectar esta dinámica perversa, van a persistir en defender unos privilegios excesivos y que en todo caso la crisis los ha hecho totalmente obsoletos.

La crisis llega en forma de fuego y va a encender todos estos polvorines y va a provocar una gran explosión del sistema administrativo. No va a ser, desgraciadamente, una explosión controlada sino una explosión sobre la que nadie va a tener el más mínimo control. El resultado de la misma nadie lo puede preveer aunque sí se puede anticipar que los resultados difícilmente van a ser positivos. En estas condiciones no es descabellado plantear la hipótesis que la Administración pública postcrisis sea una administración de mínimos, una administración que no ha modernizado su arquitectura y que se ha limitado a practicar una adelgazamiento extremo. En definitiva, una administración anoréxica (término acuñado en países anglosajones que han sido expuestos durante años a políticas ultraliberales) que no será capaz de atender a las exigencias vinculadas a un modelo de Estado de bienestar para la sociedad del futuro. Y cuando nos encontremos con una Administración pública poco consistente con un Estado del bienestar puede acabar transformándose éste en un modelo que absolutamente nadie habría querido. Nos podemos encontrar dentro de 5 o 10 años con un modelo de bienestar y con un modelo de administración pública que no agrada a nadie: ni a la sociedad, ni a los políticos, ni a los empleados públicos pero tampoco a los medios de comunicación y a los empresarios. Es lo que tiene jugar con fuego y con pólvora: todos podemos participar con entusiasmo en la fiesta pirotécnica pero los resultados y las consecuencias no son del agrado de absolutamente a nadie.

¿Puede hacerse algo para evitar esta dinámica y estas consecuencias? Antes de responder hay que decir que esta dinámica ya se ha iniciado y que hay serias dudas que se esté a tiempo para evitar su desenlace. Hace unos meses un alto responsable político de una administración autonómica anunció que en su administración había un excedente de un número muy alto de empleados públicos. Reconociendo previamente lo obvio, dijo que no sobran empleados públicos vinculados a servicios directos (básicamente sanitarios, educadores y trabajadores sociales) pero que en el resto de los efectivos sobran el 50%. Es decir, sobran nada menos de la mitad de empleados públicos que tildó, en el marco del entusiasmo de la entrevista, como la “grasa” de la Administración.

El alto cargo político en cuestión es una persona sensata y buena conocedora de los entresijos del sistema administrativo y esto hace extraña una posición tan radical y la pregunta que hay que hacerse es: ¿hablaba con su propia voz o ya hablaba con la voz de otros? Seguramente ya no hablaba con su propia voz política debido a la afonía que genera la mala cultura política, antes relatada, sino que hablaba con la voz de empresarios y medios de comunicación a sabiendas que la mala cultura cívica de la sociedad española en relación a estos temas aplaudirían sin mayores matices sus conclusiones y propuestas.

Dejando de lado estos indicios que tienden a demostrar que este proceso ya está en un estado avanzado no hay que renunciar a intentar abortarlo. La estrategia es aguar tanta pólvora que hay acumulada y evitar la gran explosión por otra más pequeña, más razonable, controlable y, sin duda, necesaria.

En primer lugar hay que cambiar de forma radical la visión y actitud de la clase política con relación a las administraciones públicas. Las organizaciones públicas y sus empleados son los cómplices imprescindibles para llevar a buen puerto los proyectos políticos. Hay que abandonar las susceptibilidades injustificadas que contemplan a los empleados públicos con intereses políticos propios o vinculados a otros partidos. La gran mayoría de empleados públicos se comportan de forma profesional y dejan de lado sus convicciones o posiciones políticas como ciudadanos. Pero lo más importante es que los partidos políticos deben ubicar en su agenda la relevancia de tener un programa real y completo sobre como desean que sea y se comporten las administraciones públicas impulsando de forma proactiva las reformas que consideren convenientes en el marco del consenso político lo más amplio posible. Finalmente debe cambiarse la cultura política para premiar a aquellos que tomen decisiones y castigar a los que se inhiben. El actual contexto de crisis y los cambios administrativos que hay que hacer frente requieren de valentía política e institucional. En este sentido, hay que abandonar la tendencia mayoritaria que hace que ante la escasez de recursos económicos que entran en el sistema público se propongan recortes lineales para todos los organismos y servicios públicos. Hacer recortes lineales en el presupuesto implica en la práctica no tomar ninguna decisión y aboca a los ámbitos de gestión y sus servicios públicos a una precariedad generalizada y pérdida de eficacia, de impacto y de calidad hacia la ciudadanía. Tomar decisiones políticas en un contexto de gran escasez presupuestaria implica eliminar organismos y servicios que no son considerados como prioritarios pero mantener, e incluso reforzar, aquellas instituciones y servicios que políticamente son prioritarios.

En segundo lugar hay que cambiar de forma radical la actitud de buena parte de los empleados públicos. Si se es consciente que uno de los problemas básicos de la Administración pública es la falta de productividad los empleados públicos deberían proponer cambios y mejoras aunque sea renunciando a algunos de sus derechos. Desde un punto de vista colectivo sería lógico renunciar voluntariamente a días de asuntos propios, a ampliar el horario, etc. Todo ello en beneficio de la ciudadanía a la que están a su servicio y en beneficio también de la sostenibilidad económica del sistema administrativo. En este punto las organizaciones sindicales deberían transformar su rol vindicativo por una posición con mayor amplitud de miras si realmente su objetivo es mantener el papel del sistema público y la supervivencia del Estado del bienestar.

Sin duda lograr estos cambios en la cultura política y en la cultura administrativa es muy difícil. Pero la incertidumbre sobre el impacto que tendrá la crisis sobre la Administración pública es una oportunidad única para aprovechar a hacer esta migración en estrategias y en valores corporativos a estrategias y valores institucionales. Es el momento porque la realidad ahoga. Si no cambiamos nosotros (políticos y empleados públicos) haciendo una estricta dieta para ser más sanos y más productivos nos cambiará el mercado social y económico. Y el mercado no va adelgazar el sistema público con sutileza sino de forma rotunda: con liposucción y reducción de estómago. Hay que recordar que la anorexia está a la puerta de la esquina...

En tercer lugar hay que concienciar a empresarios y medios de comunicación en lo delicado que es este tema. No hay aquí que contemplar sólo ganancias a corto plazo en términos de mercado y beneficios sino que hay que atisbar el fenómeno a largo plazo, de forma estratégica y con sensibilidad institucional. ¿De que van a servir ahora más beneficios si al final no tenemos unos aparatos públicos que sean capaces de mantener una cierta calidad de vida para nuestra sociedad?

Reflexionemos sobre esta problemática poliédrica y después actuamos en base al análisis, a nuestra conciencia, valores e intereses generales más allá de la parroquia a la que pertenece cada uno. Eso sí hay que actuar deprisa ya que el reloj juega a la contra. 

Citación recomendada/Recommended citation

Ramió Matas, Carles (2011): La administración que se espera para después de la crisis. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2011-02. 14 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

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

Sobre el GIGAPP

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

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

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

Información de contacto

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