



MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

**PRIMERA PARTE**

# Los desafíos

**A** lo largo de las dos últimas décadas, España ha protagonizado un tiempo histórico denso en acontecimientos de enorme relevancia para la vida política, social y económica del país. La promulgación de la Constitución de 1978 no sólo devuelve el protagonismo a los ciudadanos, sobre la base de un pacto de tolerancia y de concordia para la protección de los derechos fundamentales y la organización de la vida colectiva, sino que establece una nueva ordenación del Estado y apuesta por el reconocimiento de los territorios históricos y por la descentralización política y administrativa.

Ocho años más tarde, la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea abre definitivamente sus puertas al exterior y se intensifican progresivamente las relaciones económicas y culturales, los flujos de información y de influencia; aumenta la movilidad de los ciudadanos y se incrementa el dinamismo de las empresas. En 1998 se culmina la etapa de integración europea y se asegura la presencia destacada de nuestro país en el grupo fundador de la Unión Económica y Monetaria.

En este periodo histórico España ha asumido, a un tiempo, sus propios ajustes de carácter específico y ese dinamismo social, tecnológico y económico acelerado que se configura como un rasgo general común a los países más avanzados.

Por efecto de la combinación de factores tanto internos, vinculados a la nueva organización territorial del Estado, como externos, a causa de la creciente apertura de sus fronteras, físicas, económicas y culturales, la sociedad española ha experimentado en las dos últimas décadas un proceso de modernización relativamente homogéneo y de enorme intensidad; y, en el momento presente, se sitúa ante el umbral del siglo XXI cargada de expectativas y de esperanzas, de desafíos y de oportunidades, circunstancia que concierne, también, a las Administraciones Públicas.

# 1. Qué Administración para qué ciudadanos

La Administración constituye un subsistema del sistema social y por ello es alcanzada inexorablemente por los procesos de cambio que afectan al conjunto de los ciudadanos. Pero se trata de asegurar que participa activa y no pasivamente en esas mutaciones históricas; que coopera con la sociedad y facilita su progreso; que elude, en fin, de un modo inteligente y responsable el riesgo de constituirse en un elemento retardador, en una rémora para el incremento del bienestar social y del avance económico del país. Éste ha de ser el propósito de cualquier proyecto de reforma de la Administración; reforma que ha de hacer de los ciudadanos y de la sociedad sus principales destinatarios, los polos que la cargan de sentido y la dotan de legitimidad.

La evolución social emerge del dinamismo del individuo y de las organizaciones y, a la vez, influye sobre ellos. Los avances tecnológicos se han acoplado intensamente a los potentes mecanismos del mercado y generado una aceleración de los procesos de innovación que alcanzan, con sus desarrollos, a la mayor parte de los ciudadanos en su vida tanto laboral como doméstica. Esa mayor tecnologización de los entornos laborales ha

incrementado la carga de conocimiento de los puestos de trabajo y revalorizado las competencias cognitivas de quienes los desempeñan. Los empleados se acercan así, progresivamente, al arquetipo de los llamados “trabajadores del saber”, con la consiguiente elevación en la autopercepción de su cualificación y de sus posibilidades.

La práctica generalización de la educación secundaria y la demanda elevada y creciente de estudios superiores se une a la multiplicación de entornos no formales de educación y formación, de cultura y comunicación, para dar lugar a ciudadanos más preparados, mejor informados y más reflexivos.

Todo ello confluye con un movimiento social de revalorización del individuo, de su autonomía y de su responsabilidad, y se evidencia un incremento del protagonismo de la persona. Se conforma así un ciudadano más maduro, mejor conocedor de sus derechos, dispuesto a cumplir con sus obligaciones democráticas y a asumir sus compromisos con lo común; pero también mucho más exigente en sus relaciones con instituciones u organizaciones tanto públicas como privadas.

La preservación, en lo esencial, de la sociedad del bienestar ha garantizado al ciudadano el soporte básico, la red de seguridad necesaria, para la consolidación de su autonomía personal. No hay autonomía sin una cierta forma de dependencia del entorno. Pero, a la vez, la extensión de los mecanismos del mercado ha incrementado notablemente la libertad de elegir en la vida cotidiana y han resurgido los valores de la responsabilidad individual. Ambos fenómenos -tributarios de tradiciones políticas, en cierta medida, contrapuestas- convergen, sin embargo, para facilitar ese mayor protagonismo del individuo; generan una ampliación del horizonte de posibilidades de los ciudadanos y modelan sus comportamientos y expectativas con respecto a la vida colectiva.

El resultado de esa evolución compleja es que el ciudadano no sólo está en mejor disposición para un más amplio ejercicio de la democracia sino que, de un modo tácito o expreso, lo reclama. Emerge, así, una concepción renovada de la participación democrática que sobrepasa los aspectos más

tradicionales de la vida política para alcanzar nuevos ámbitos entre los cuales aparece, como elemento indiscutible, el mundo de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos a través de las Administraciones Públicas.

En este nuevo pacto social, el ciudadano adquiere una mayor capacidad de acción y de decisión frente a la Administración y demanda también una mayor participación en la actividad administrativa con el fin no sólo de que aquélla atienda sus demandas, sino también de asegurarse la mejor calidad de los servicios que recibe e, incluso, preservar ámbitos donde la iniciativa de la sociedad civil sea la que ofrezca soluciones a los problemas.

## Imagen de la Administración del Estado

	Valores de 1 a 5		Valores de 1 a 5
Eficaz	2,2	Cercana al ciudadano	2
Autoritaria	3	Burocrática	3,5
Lenta	3,5	Participativa	2
Profesional y competente	2,5	Receptiva	1,8

Fuente: CIS 1993.

## 2. La respuesta del sector privado

Esta evolución del contexto ha sido claramente detectada por el sector privado que, conectando prospectiva y gestión, ha reaccionado con rapidez y ha puesto en marcha estrategias y mecanismos de adaptación a los nuevos tiempos y a sus requerimientos. La respuesta del sector privado toma en consideración el nuevo papel del individuo en la sociedad postindustrial, su mayor grado de exigencia, la demanda de personalización en la relación tanto laboral como con los entornos proveedores de bienes o de servicios, una apuesta decidida por la calidad y su disposición a quebrar la fidelidad cuando no quedan convenientemente satisfechas sus necesidades y atendidas sus expectativas razonables.

El movimiento por la *Calidad Total*, que viene protagonizando el mundo empresarial con particular intensidad durante la última década, constituye

uno de los modos de responder a los desafíos que plantea ese contexto cambiante. La orientación humanista de la empresa de calidad sitúa al cliente (externo) en el centro de atención de toda la organización y alcanza, asimismo, a los empleados los cuales son elevados a la categoría de clientes (internos). La estructura de la organización se transforma, se aplana la jerarquía, se estimula la horizontalidad, se revaloriza la ética y se promueve el liderazgo; la satisfacción del personal es considerada como un factor de calidad; se desarrollan las políticas de personal, la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional; y se potencia, en fin, la vinculación entre empleado y organización de modo que el trabajo contribuya al desarrollo del individuo en la esfera personal, aporte un espacio gratificante de participación e impulse la mejora de la empresa en el campo de juego propio de una economía competitiva.

Esta nueva concepción de la empresa como organización humanista y de calidad, supone una superación de algunas de las debilidades de las organizaciones privadas: su gestión se hace más transparente, el respeto a las personas y su responsabilización por los impactos en el medio ambiente y en el entorno, le hacen conciliar el interés por la obtención de beneficios con la defensa de los valores de la sociedad en la que trabaja.

Las Administraciones Públicas pueden entrar en una nueva relación con las empresas privadas y producirse un efecto de aprendizaje mutuo. A pesar de que la Administración es permanente y no puede desaparecer, ni dejar de prestar sus servicios, sí que es posible transponer, respetando su especificidad, aquéllas soluciones de las organizaciones privadas que pueden incrementar su eficacia y eficiencia dentro del ordenamiento jurídico. Igualmente, el progreso y la innovación de las unidades administrativas, así como su asociación con las organizaciones privadas, cuando proceda, pueden producir efectos beneficiosos en estas últimas.

### **3. Hacia una Administración receptiva**

El desarrollo del Estado providencia ha tenido en el mundo occidental una clara repercusión sobre el papel y el alcance de las Administraciones Públicas. La extensión progresiva de una red de prestaciones y de servicios gestionados directamente por aquéllas no ha podido evitar una cierta continuidad con la tradición histórica de la relación paternalista. La ficción de la gratuidad en esa forma de protección ha propiciado la imagen de una Administración asistencial que dispensa generosamente sus atenciones a los ciudadanos. Por otro lado, al multiplicarse los servicios públicos se han incrementado los riesgos de degeneración burocrática.

Sin embargo, tanto por el origen de los recursos que se distribuyen como por la propia justificación de la Administración Pública en una sociedad democrática, su evolución pasa, necesariamente, por una orientación hacia el ciudadano, por una mayor receptividad ante sus expectativas y por una clara apertura a su participación. La articulación cabal de diferentes formas de cooperación y de diálogo entre la Administración y los ciudadanos constituye uno de los desafíos, en el plano político, con los que se enfrentan todas las sociedades maduras en este tiempo histórico finisecular.

Esa aproximación dialogal de la Administración en el desarrollo de su actividad, ha de articularse en políticas, procedimientos de gestión e iniciativas legislativas que permitan institucionalizar las diferentes formas de comunicación entre la Administración y los ciudadanos y promover sus efectos benéficos. Esta comunicación ha de tener un carácter bidireccional. No sólo se trata de mejorar los sistemas de información y de atención al público y de explicitar cuáles son los compromisos de calidad en el servicio que cada unidad adquiere con sus usuarios, sino también de potenciar los sistemas de consulta que aporten a la Administración información relevante sobre las prioridades de los ciudadanos en los diferentes aspectos que cubren los servicios públicos, sobre sus expectativas y preferencias, sobre su

nivel de satisfacción y sobre las posibles áreas de mejora en aquellas unidades con las que se relacionan.

La generación externa de información sobre la organización, y su utilización como factor de mejora, constituye uno de los aspectos de los mecanismos de tipo mercado que, tanto por razones de efectividad organizacional como por exigencias de legitimidad democrática, debe ser potenciado en el seno de las Administraciones Públicas.

## La percepción del espíritu de servicio

(En porcentaje)

	<b>Abr.93</b>	<b>Oct.96</b>	<b>Nov.98</b>
Muy	1	2	1
Bastante	19	16	22
<b>Muy + Bastante (1)</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>23</b>
Regular	38	33	37
Poco	29	31	25
Muy poco	11	11	8
<b>Poco + Muy poco (2)</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>33</b>
<b>(1) – (2)</b>	<b>- 20</b>	<b>- 24</b>	<b>- 10</b>
N.S./N.C.	2	7	7

Los ciudadanos perciben una insuficiente receptividad en sus relaciones con la Administración. Así se manifiestan cuando se les pregunta si los funcionarios están deseosos de servir a los ciudadanos.

*Fuente:* Barómetros CIS .

## La comparación de la calidad de los servicios con el sector privado

(En porcentaje)

	<b>Abr.93</b>	<b>Oct.96</b>	<b>Nov.98</b>
Más (1)	8	8	10
Igual	36	37	37
Menos (2)	49	47	44
<b>(1) – (2)</b>	<b>- 41</b>	<b>- 39</b>	<b>- 34</b>
N.S./N.C.	7	8	9

Se han trasladado a las Administraciones Públicas las expectativas de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios. Esta es la conclusión que se obtiene cuando se pregunta si los funcionarios están más o menos preocupados que el sector privado por prestar un servicio de calidad.

*Fuente:* Barómetros CIS.

## 4. Las Administraciones Públicas al servicio de los ciudadanos

La metáfora del *ciudadano-cliente* ha de ser desarrollada en términos prácticos mediante una mayor atención a las reclamaciones, a las quejas y a las demandas de indemnización por errores de servicio; pero, sobre todo, mediante la implementación de políticas de calidad en la gestión que las prevengan, acompañadas, allá donde sea posible, de una ampliación de la libertad de elegir. Junto con ello, se hace preciso explorar las posibilidades que ofrece esa nueva condición del *ciudadano-protagonista* a la hora de orientar nuevas formas de participación de los ciudadanos y de cooperación en la gestión de la *res publica*.

La atención al ciudadano, individualmente considerado, ha de hacerse compatible con la atención a los ciudadanos, como esa entidad colectiva que se encarna en la propia sociedad. Corresponde a las Administraciones Públicas –en tanto que instrumentos para la implementación de políticas– cohesionar los legítimos derechos individuales con los intereses generales que no queden atendidos por efecto de la agregación de aquellos.

Los ciudadanos financian el funcionamiento de las Administraciones Públicas a través de sus impuestos. En tal sentido, su relación con éstas es de exigencia de un uso eficiente de los fondos públicos y de prestación de servicios en las mejores condiciones de calidad a los menores costes.

Del total de ciudadanos, hay algunos que presentan una relación o vinculación más directa con la Administración. Son aquellos que bien son usuarios directos de sus servicios, o que precisan de un determinado acto administrativo para el desarrollo de su vida personal o profesional, o bien se trata de ciudadanos que pueden verse concernidos por el mero funcionamiento de sus servicios. Hay, pues, ciudadanos donde se puede comprobar más claramente la aplicación de la metáfora ciudadano-cliente, dado que se benefician de los servicios ofrecidos por la Administración.

Incluso en el caso particular de aquellos ciudadanos que se ven obligados a su pesar a depender de la Administración, también éstos esperan un correcto funcionamiento de los servicios públicos y la toma en consideración de sus circunstancias particulares.

Por otra parte, es preciso insistir en el papel equilibrador de intereses que tienen las Administraciones Públicas, de manera que la necesaria atención a los intereses generales y a los propios de quienes directamente se relacionan con la Administración, no puede diluir la exigencia de todos ellos, cada uno desde su posición, de un funcionamiento ágil, eficaz y eficiente de la Administración Pública.

Una Administración al servicio de los ciudadanos ha de constituir la meta irrenunciable de los diferentes procesos que comporta la reforma. Los caminos de avance son múltiples, las relaciones e influencias se cruzan, los objetivos políticos de la receptividad y la cooperación se entremezclan, por la vía de las sinergias, con los del progreso económico. Pero es esa meta, como referente permanente, lo que otorga dirección y significado a las diferentes acciones de modernización de las Administraciones Públicas que se plantean en este Libro Blanco.

## **5. El ordenamiento jurídico como marco de actuación de una Administración orientada a los ciudadanos**

Las respuestas que las Administraciones Públicas ofrezcan a las nuevas demandas ciudadanas de receptividad, calidad, simplicidad y agilidad en las prestaciones deben enmarcarse, en todo caso, en el modelo político administrativo que diseña la Constitución y sus normas de desarrollo.

De este modo, todas las propuestas que se recogen en los sucesivos capítulos de este Libro Blanco tienen perfecta cabida en el marco

constitucional vigente y en el espacio de actuación de las Administraciones Públicas a la hora de ejecutar las políticas del Gobierno. Ello no obsta para que, en ocasiones, se plantee la conveniencia de adaptar una parte del ordenamiento jurídico a los contextos cambiantes, reconociéndose que esta es una tarea reservada al poder legislativo.

En todo caso, el marco constitucional actual determina para la Administración Pública una doble exigencia de legitimidad: formal, que se deriva del ajuste de su comportamiento al sistema de valores existente sobre cómo debe ser la actuación administrativa en un Estado Social y Democrático de Derecho, y material o por rendimientos, en la que la Administración viene obligada a justificar su papel de instrumento al servicio de la sociedad produciendo políticas, bienes y servicios públicos que sean socialmente valorados.

En definitiva, la actuación administrativa que se propugna y que deriva directamente del tratamiento constitucional de la Administración es la que articula los principios de legalidad y control, que entroncan con la legitimidad formal, con los principios de eficacia y eficiencia, tan constitucionalmente plasmados como los anteriores, y que se aúnan con la legitimidad material del sistema político.

De este modo, en el Estado Social y Democrático de Derecho en el que nos movemos, las Administraciones Públicas se configuran como organizaciones que gestionan los intereses colectivos, que deben actuar de acuerdo con tres principios básicos: legalidad, eficacia y servicio.

Legalidad, porque la definición por el derecho del cauce que ha de seguir la actuación administrativa es la garantía de la salvaguardia de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Eficacia, porque el ciudadano de las sociedades desarrolladas no pide a la Administración sólo protección o seguridad, sino también productos y servicios de calidad. Ha dejado de ser el “administrado”, sujeto a la acción imperativa y dominante de una Administración dueña del interés general,

para convertirse en cliente y protagonista de la gestión de los intereses que le afectan.

Y servicio, porque lo que justifica la existencia de la Administración es el ser una organización que gestiona los intereses colectivos que en cada momento le encomienda la sociedad a la que sirve.

■ Todos los países desarrollados se enfrentan al desafío de acomodar sus estructuras económicas y administrativas a las exigencias que plantea un contexto crecientemente abierto y un nuevo orden global que está afectando, con inusitada rapidez, a múltiples aspectos de las relaciones económicas, de las concepciones políticas y de la vida individual y social.

La adaptación de las Administraciones Públicas a este nuevo contexto tiene repercusiones importantes en el plano económico. Sus actuaciones condicionan las posibilidades de desarrollo del sector privado, inciden en el rendimiento global de la economía del país y afectan a su competitividad.

# 1. Las sociedades avanzadas y la globalización

Las sociedades avanzadas se están configurando, en efecto, como sociedades abiertas en dimensiones mucho más abarcales que las puramente ideológicas. Son abiertas en un sentido espacial y lo son, además, en un sentido temporal.

La apertura en el orden espacial afecta *prima facie* a la eliminación de barreras en los ámbitos financiero, comercial, cultural y social, con el consiguiente incremento de la libertad de circulación de capitales, de bienes y de servicios, de información, de conocimientos y de personas. Es lo que se conoce por *globalización*, proceso que en su vertiente económica comprende, básicamente, la mundialización de la economía, la deslocalización del capital y del trabajo y la interconexión de los actores sociales y económicos a través de las nuevas infraestructuras de la información y de las comunicaciones.

Pero, además, las sociedades avanzadas están protagonizando un tiempo histórico que se caracteriza por su dinamismo interno, por la rapidez con la que se producen los cambios en su seno. Son sociedades en permanente mutación que refuerzan esa visión constructiva de un futuro abierto a nuevas oportunidades, a nuevas formas de progreso personal, social y económico.

Ambos fenómenos -la globalización creciente y la aceleración del tiempo histórico- no son independientes y las dimensiones espacial y temporal de las sociedades abiertas se entremezclan, refuerzan sus efectos y generan un panorama social altamente complejo. Los avances tecnológicos se aceleran estimulados por mercados abiertos que se benefician, a su vez, de la aparición de nuevos productos y nuevos servicios. En el ámbito concreto de las telecomunicaciones, la desregulación y la competencia entre diferentes operadores están contribuyendo a una generalización en el acceso a la denominada Sociedad de la Información y del Conocimiento, a la aparición

de nuevos servicios y aplicaciones y a la creación de nuevos espacios productivos y de nuevos yacimientos de empleo.

Ese incremento fenomenal de los flujos de información *cuasi* instantáneos, a la vez que facilita la globalización, estimula los procesos de cambio. Los avances tecnológicos desembocan en cambios culturales; las relaciones e influencias recíprocas, facilitadas por las nuevas posibilidades de interconexión, tejen redes de distinta naturaleza entre individuos y entre organizaciones; y a la multiplicidad de componentes -incrementada por efecto de procesos autoorganizativos- se suma la multiplicidad de interacciones y su diversidad para definir un entorno individual y social, dinámico, global y complejo.

## **2. Globalización y competitividad**

En el plano económico y comercial la globalización amplía los mercados, permite una reducción de los costes de producción y abre nuevas oportunidades de negocio. Pero, a un tiempo, facilita los movimientos de capitales y establece fuertes conexiones entre mercados y sistemas productivos remotos. Todo ello estimula la competitividad entre las economías nacionales y requiere de los individuos, de las empresas y de las Administraciones Públicas, la máxima dosis de acierto en todas aquellas actuaciones que tienen su repercusión en la vida económica e influyen en su productividad.

La globalización de la actividad económica ha supuesto un cambio radical en el concepto de competitividad. En efecto, la aparición de mercados supranacionales y la adhesión de la mayor parte de los estados occidentales a organizaciones de libre comercio, determinan que la competitividad se concentre en las empresas o en el tejido productivo. En este contexto, las Administraciones Públicas tendrán la responsabilidad de impulsar la capacidad de competencia de las empresas mediante la mejora de la regulación y de su eficacia y eficiencia.

Además, el surgimiento en la escena internacional de nuevos competidores cuyos sistemas de protección social están infradesarrollados produce importantes cambios en los factores de competitividad tradicionales, muy ligados a coste y precio. Cada vez, con mayor intensidad, la competitividad depende de la diferenciación en producto o en proceso.

En este contexto internacional, el conocimiento se ha convertido en un factor decisivo de progreso económico, en una fuente de ventaja competitiva sostenible. Indudablemente, la innovación tecnológica propia puede generar más empleo que el desarrollo de patentes externas, pero el valor añadido a través del conocimiento no sólo se centra en aquellos puntos en los que éste se genera sino que se extiende a todos los ámbitos en los que el conocimiento se aplica, se transfiere, se distribuye o se gestiona. A diferencia de los recursos energéticos o de las inversiones materiales, el conocimiento aumenta con su uso, se multiplica cuando se comparte y se enriquece cuando se emplea inteligentemente en el seno de las organizaciones. Por ello, genera retornos crecientes y facilita ventajas competitivas continuas.

Una economía global competitiva es ya -y lo será mucho más en el futuro- una economía basada en procesos intensivos en conocimiento. Por dicha razón, se hace necesario la implementación de políticas, tanto a nivel macro como micro e intermedio, que favorezcan de forma ubicua la generación de conocimiento, su mejora y su explotación en todos aquellos entornos vinculados directa o indirectamente, de un modo próximo o remoto, con el mundo productivo.

### **3. Lo global y lo local**

Pero la globalización no hay que entenderla únicamente como un proceso planetario que afecta a todos los países, se apoya en las tecnologías de la información y de las comunicaciones, promueve la interconexión en tiempo real de personas, organizaciones y mercados y facilita la movilidad de capitales, bienes y servicios. Constituye, además, una nueva forma de pensar la realidad organizacional, social y económica que permite mejorar la comprensión de entornos locales y optimizar su gestión.

Lo global reside también en lo local. De ahí la necesidad de aproximarse a ello desde enfoques sistémicos, abiertos a la captación de las múltiples conexiones causales que se dan en su seno y atentos a la existencia de relaciones de dependencia con respecto a factores de influencia aparentemente remotos.

La gestión de los procesos, de los equipos y de las organizaciones ha de beneficiarse de esa visión integral que orienta la acción con mayores posibilidades de acierto, facilita la mejora y contribuye al progreso social y económico.

Por otra parte, la globalización ha llevado consigo, paradójicamente, una revalorización de lo local. Esa tensión dialéctica entre lo global y lo local, que ha generado en el mundo de la reflexión cultural el concepto de lo *glocal*, afecta al Estado-Nación de muy diferentes maneras y genera demandas contrapuestas en el ámbito de la Administración Pública. Así, por un lado, se requiere de ella respuestas rápidas y flexibles en la toma de decisiones y, por otro, se espera una mayor receptividad ante los ciudadanos y el desarrollo de procedimientos nuevos de consulta y participación. La búsqueda de fórmulas capaces de mejorar la calidad de las decisiones a través de la participación y, al mismo tiempo, asegurar las respuestas ágiles y rápidas que la economía necesita constituye otro de los desafíos de las Administraciones Públicas del próximo siglo.

## **4. Las Administraciones Públicas en un entorno global**

Los sistemas complejos se caracterizan porque en ellos se teje una red de interrelaciones e influencias, directas e indirectas, que explica el comportamiento del sistema en su conjunto. La globalización ha dado lugar a un aumento de la complejidad de los sistemas sociales y económicos y, por tanto, a una mayor interdependencia de los factores de progreso en los países correspondientes. Es en esa red donde opera la Administración,

estableciendo regulaciones, definiendo impuestos, desarrollando mecanismos de control y de apoyo o prestando servicios a los ciudadanos.

La Administración actúa sobre el sistema económico no sólo directamente, sino porque, además, se constituye en elemento mediador entre los agentes generadores de riqueza, o entre estos y el propio sistema económico. El hecho de que el conjunto de Administraciones Públicas gestionen cerca de la mitad de la riqueza nacional -medida en términos del PIB- revela la magnitud de ese impacto directo de las Administraciones Públicas sobre la economía real y evidencia la repercusión de la eficacia y de la eficiencia en la gestión de aquéllas. Los tiempos en que era posible aumentar el gasto, mediante el recurso fácil al incremento de los impuestos, al aumento del déficit o a ambas cosas, han quedado atrás. La modernización de las Administraciones Públicas pasa pues por una mejora de su propia competitividad que permita contener el déficit y obtener un mayor rendimiento social del gasto público.

## Evolución del gasto de las Administraciones Públicas

(En porcentaje P.I.B.)

Año	Alemania	Francia	Italia	R. Unido	España
1975	48,4	43,4	41,5	-	24,4
1980	47,9	46,1	42,2	-	32,2
1985	47,0	52,1	51,3	-	40,2
1990	45,1	49,8	54,0	41,8	42,5
1995	49,8	54,3	52,7	44,4	45,5
1997	47,9	54,2	50,2	41,0	42,2
1998 *	47,1	54,1	49,2	40,8	41,2
1999 *	46,8	53,6	48,5	41,1	40,5

\* Previsiones.

Fuente: OCDE.

## Evolución del déficit en las Administraciones Públicas

(En porcentaje P.I.B.)

Año	Alemania	Francia	Italia	R. Unido	España	U. E.
1992	-2,6	-3,9	-9,6	-6,5	-4,1	-5,2
1993	-3,2	-5,7	-9,5	-8,0	-7,0	-6,4
1994	-2,4	-5,7	-9,2	-6,8	-6,4	-5,7
1995	-3,3	-4,9	-7,7	-5,8	-7,3	-5,3
1996	-3,4	-4,1	-6,6	-4,4	-4,7	-4,2
1997	-2,6	-3,0	-2,7	-2,0	-2,6	-2,4
1998	-2,0	-2,9	-2,7	-0,4	-1,8	-1,6
1999 *	-1,9	-2,5	-2,5	-0,2	-1,8	-1,6

\* Previsión OCDE junio 1999.

Fuentes: OCDE y UE.

De otra parte, la posición de la Administración, como encargada de crear las condiciones necesarias para que la iniciativa privada pueda potenciar la competitividad de las empresas, más que como participante activo en los mercados, ha determinado un nuevo modelo de competencia. Las decisiones, controles y modos de gestión de las Administraciones Públicas repercuten en los costes de producción de las empresas, se reflejan en sus cuentas de resultados y condicionan su productividad. En el momento presente, el sector privado no compite aisladamente sino integrado en lo que se ha dado en llamar “comunidad económica” o entornos formados por grupos de empresas de un mismo sector, concentradas geográficamente y dirigidas por empresarios, las Administraciones Públicas, gobernadas por políticos, y las organizaciones sin ánimo de lucro con sus líderes cívicos. Las Administraciones Públicas deben aportar a la comunidad económica las bases necesarias para mejorar su competitividad en una economía global. Las infraestructuras de comunicación, la preparación básica del capital humano, la agilidad en la toma de decisiones y la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios y en la gestión constituyen algunos de los ámbitos en los que la contribución del sector público resulta fundamental. La mejora de la competitividad en una economía global es pues una cuestión que concierne también a la Administración.

En España la mayor parte de los puntos donde, de un modo intensivo se genera o se transfiere el conocimiento están bajo la tutela de las Administraciones Públicas, lo que supone una nota diferencial de nuestro sistema de Ciencia-Tecnología-Empresa, con respecto al de los países de nuestro entorno. Por ello, se hace necesaria una decidida actuación de fomento de la iniciativa privada en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica. Indudablemente, los sistemas públicos de investigación y tecnología no pueden sustraerse a este impulso de reforma.

## Gasto en Investigación y Desarrollo

	% P.I.B.	% financiado por	
		Estado	Empresas
<b>Alemania</b>	2.29	37.2	60.7
<b>Austria</b>	1.52	46.7	49.0
<b>Bélgica</b>	1.59	26.4	64.2
<b>Dinamarca</b>	2.01	34.4	50.2
<b>España</b>	0.87	43.9	45.5
<b>Finlandia</b>	2.58	35.1	59.5
<b>Francia</b>	2.32	41.5	48.5
<b>Grecia</b>	0.48	46.9	20.2
<b>Irlanda</b>	1.39	21.6	68.5
<b>Italia</b>	1.03	48.8	45.7
<b>Países Bajos</b>	2.09	41.5	48.5
<b>Portugal</b>	0.58	65.2	18.9
<b>Reino Unido</b>	1.94	31.8	47.3
<b>Suecia</b>	3.59	28.8	65.6
<b>UE-15</b>	1.84	38.2	53.1

Fuente: OCDE. 1996.

Corresponde, asimismo, a la Administración facilitar la consolidación del *tercer sector* -o sector social- a fin de aprovechar la energía y la capacidad autoorganizativa de la sociedad civil en beneficio de los grupos de población desfavorecidos. La proximidad humana y el compromiso comunitario otorgan sentido a ese ejercicio efectivo de la ciudadanía y contribuyen a un uso eficiente de los recursos públicos con una Administración que provee, orienta, delega y supervisa.

La multiplicación de las sinergias entre las Administraciones Públicas, el sector privado y el tercer sector, constituye uno de los desafíos de la Administración del futuro; de una Administración facilitadora, capaz de hacer más con menos, de conseguir que el todo sea mayor que la simple suma de las partes, y contribuir a un bienestar para todos sostenible.

# 5. Una Administración inteligente para un contexto complejo

En tiempos de globalización, de cambios rápidos y de complejidad, la fortaleza del Estado reposa en un modelo de Administración capaz de responder a las exigencias que plantea ese nuevo contexto. Un Estado avanzado necesita una Administración inteligente.

La Administración inteligente:

- Dispone de una filosofía y de una forma de pensar la realidad que nutre su visión, clarifica su misión y orienta sus acciones en un plano superior.
- Comparte una cultura, basada en valores de respeto a las personas y consideración del servicio público, que otorga fuerza a los compromisos individuales y sentido a las actuaciones colectivas.
- Es una organización adaptativa que no responde pasivamente a los acontecimientos, a las tensiones internas o a las presiones del entorno; desarrolla, sin embargo, estrategias que le permiten modificar sus estructuras y sus comportamientos y aprovechar las oportunidades que le plantean las situaciones nuevas.
- Es capaz de corregir sus errores y aprender de la experiencia -propia o ajena, próxima o remota- mediante el desarrollo sistemático de ciclos de aprendizaje y de mejora.
- Sabe gestionar el conocimiento; captarlo, generarlo, almacenarlo, organizarlo, transferirlo, compartirlo, reutilizarlo y ponerlo, en fin, al servicio de la definición de su visión y de un mejor cumplimiento de su misión, de conformidad con sus valores.

El reto consistente en impulsar a las Administraciones Públicas y cada una de sus unidades constituyentes hacia esa meta resulta, aunque ambicioso, imprescindible para hacer posible el resto de los cambios y sostenible ese nuevo dinamismo del Estado que se demanda.

# LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES COMO AGENTE Y EXIGENCIA DE UNA SOCIEDAD DINÁMICA

# 3

Las tecnologías de la información están cambiando nuestros trabajos y nuestras vidas. Las herramientas de comunicación global basadas en el ordenador definen -de hecho- un nuevo espacio para la investigación científica, los negocios y la interacción social.

Las posibilidades que estas tecnologías abren -en lo referente a la disponibilidad y accesibilidad de la información así como a la rapidez y facilidad para distribuirla y compartirla- están actuando a modo de motor en la transformación de las relaciones entre individuos y entre organizaciones. Este cambio se ha iniciado en el ámbito profesional pero no se detiene ahí y su presencia puede detectarse, cada vez más ampliamente, en el resto de los intercambios sociales.

En un primer estadio, se trata de una alteración aparentemente simple: lo que cambia no es lo que se hace, sino el modo de hacerlo. A medida que las herramientas que están detrás se difunden y que las ventajas de este primer cambio se hacen evidentes, la propia mutación se modifica, y se avanza hacia una segunda fase –hecha ya presente en España- en la cual la modificación instrumental de un entorno estable deja su lugar a una transformación sociocultural, a la aparición de un nuevo paradigma que, como tal, incluye esos nuevos modelos de comportamiento, esas nuevas actividades y esas nuevas expectativas que caracterizan a la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Esta relación entre tecnologías avanzadas y cambio social no es unidireccional ni estática, sino recíproca y dinámica. A medida que los individuos y las organizaciones van contribuyendo al cambio y adaptándose a él en las áreas que les conciernen, demandan, cada vez con mayor insistencia, que el resto de organizaciones con las que se relacionan hagan lo mismo; de este modo, las tecnologías avanzadas son percibidas no sólo como un agente de transformación social sino también como una exigencia de esa sociedad dinámica y como una fuente de ventaja competitiva.

Este panorama alcanza a las Administraciones Públicas no sólo como una cuestión de modernización y de contribución al sistema económico, sino como una exigencia del servicio público: se trata de ser particularmente sensibles al cambio, de identificar, en este nuevo escenario, las oportunidades para servir mejor a los ciudadanos, de un modo más eficaz, definiendo las políticas adecuadas y aportando los medios necesarios para su implementación.

## Información y Comunicación

	Por 1.000 habitantes						Hosts de Internet Por cada 10.000 personas julio 1997
	Diarios 1994	Radios 1996	Televisores 1996	Líneas Telefónicas Principales 1996	Teléfonos Portátiles 1996	Ordenadores Personales 1996	
<b>Alemania</b>	317	-	493	538	71	233,2	106,68
<b>Austria</b>	472	345	493	466	74	148,0	108,25
<b>Bélgica</b>	321	-	464	465	47	167,3	84,64
<b>Dinamarca</b>	365	-	533	618	250	304,1	259,73
<b>España</b>	104	1.273	509	392	33	94,2	31,00
<b>Finlandia</b>	473	1.386	605	549	292	182,1	653,61
<b>Francia</b>	237	-	598	564	42	150,7	49,86
<b>Grecia</b>	156	-	442	509	53	33,4	18,76
<b>Irlanda</b>	170	-	469	395	82	145,0	90,89
<b>Italia</b>	105	-	436	440	112	92,3	36,91
<b>Países Bajos</b>	334	-	495	543	52	232,0	219,01
<b>Portugal</b>	41	-	367	375	67	60,5	18,26
<b>Reino Unido</b>	351	-	612	528	122	192,6	149,06
<b>Suecia</b>	483	-	476	682	282	214,9	321,48

Fuente: Banco Mundial.

# 1. Las tendencias y desafíos de las tecnologías de la información en las Administraciones Públicas

En este contexto tan abierto resulta necesario identificar cuáles son las grandes líneas de evolución de las nuevas tecnologías de la información con el fin de facilitar la visión respecto de las posibilidades de actuación de las Administraciones Públicas, de sus desafíos presentes y futuros.

## *El formato digital de la información*

Durante años, el conocimiento ha sido almacenado en diferentes soportes de naturaleza analógica. En las últimas décadas, los avances en microelectrónica han facilitado una manera común de almacenar información: el formato digital. Los libros, la radio, los periódicos, el teléfono, la música, la

televisión, los vídeos, las fotografías -e incluso el dinero- se crean, se guardan, se distribuyen y se utilizan en formato digital.

Las tecnologías asociadas han producido, por un lado, la reducción del volumen de almacenamiento requerido, varios órdenes de magnitud inferior al exigido por los soportes analógicos; y, por otro, el abaratamiento de los costes asociados con esta forma de almacenamiento.

Paralelamente, las herramientas para la exploración y recuperación de la información así almacenada no han dejado de mejorar, haciéndose progresivamente más sencillas e intuitivas.

En consecuencia, el volumen de información disponible con sólo apretar un botón sobrepasa ampliamente lo imaginado hace solamente unas décadas; esa información puede ser extraída, manipulada y analizada con gran rapidez y su actualización, en muchos casos, resulta inmediata.

El individuo tiene, pues, acceso a un caudal de información extremadamente elevado y diverso, procedente de fuentes variadas, permanentemente actualizado y que no requiere ni grandes inversiones ni elevados conocimientos técnicos.

A la luz de lo anterior, las Administraciones Públicas se enfrentan al reto permanente de diseñar y mejorar los sistemas que le permitan avanzar en la gestión de su propia información, no sólo en beneficio de la actividad interna sino, especialmente, en beneficio del ciudadano que demanda esa información

### ***La capacidad de los canales de comunicación***

En todas las épocas, las redes de comunicación han ofrecido oportunidades para la innovación, en la medida en que facilitan el contacto entre humanos y los intercambios de ideas.

En la actualidad, la red telefónica aumenta su despliegue en formato digital, permitiendo servicios como videoconferencias y acceso a Internet de alta velocidad. Adicionalmente, los pares de hilos de cobre adquieren una nueva dimensión con la aplicación de tecnologías que permiten obtener capacidades de transmisión de datos muy elevadas sobre esta red tradicional. La fibra óptica y el cable coaxial van extendiendo su trazado, haciendo llegar a los usuarios servicios con altas velocidades de transferencia y bajo coste. La digitalización de las señales de televisión, tanto en las emisiones vía satélite como en las terrestres, multiplican los canales existentes ofreciendo, además, otros servicios complementarios.

Los avances en las redes de comunicaciones han producido una auténtica revolución en lo que a intercambios de información se refiere; en la actualidad, es posible transmitir, de un modo extremadamente rápido, seguro y simple, grandes volúmenes de información entre cualesquiera puntos del planeta, lo que facilita los intercambios comerciales, profesionales o personales de modo estable y regular sin depender de la distancia que los separe.

En consecuencia, las organizaciones disponen de nuevos y potentes mecanismos para desarrollar y fortalecer sus estructuras, con independencia de la ubicación geográfica, pudiendo incluso convertir lo que hace unos años era una desventaja en un recurso estratégico.

Las Administraciones Públicas, por su carácter de organizaciones territoriales así como por la obligación de ofrecer el mismo servicio a todos los ciudadanos sea cual fuere su localización, constituyen un caso claro de organizaciones en la que las nuevas tecnologías de las comunicaciones deben ser consideradas como recursos estratégicos en la consecución de sus objetivos fundamentales.

## ***Internet***

Internet es, en cierto sentido, el producto de una efectiva simbiosis entre las tecnologías de la información y las tecnologías de las comunicaciones. Se

trata de un medio, en su esencia, básicamente igualitario, no regulado, en continua evolución tecnológica y que experimenta un crecimiento vertiginoso tanto en la cantidad de sus contenidos como en el número de personas que lo utilizan. Es posible, a su través, generar amplias comunidades virtuales que pueden compartir ideas de forma casi instantánea, sin que la presencia física sea estrictamente necesaria.

Actualmente, España se sitúa en el décimo puesto mundial de acceso a internet, con más de 2,5 millones de accesos. Dentro de aproximadamente una década, cerca de 1.000 millones de personas tendrán acceso a Internet. Cualquier ciudadano, podrá localizar y obtener una copia de cualquier recurso de conocimiento sin más que señalar con el ratón o tocar una pantalla sensible. Y demandará este mismo tipo de servicio y de facilidades a la Administración Pública que ha de estar preparada para ello. Dicha preparación debe ser tal que, además de responder a las nuevas necesidades, pueda anticiparse a ellas con el fin de contribuir a una verdadera mejora cualitativa del servicio público.

## **2. Una visión de futuro**

Las nuevas tecnologías difuminarán la separación entre los ámbitos locales, regionales y globales. La información fluirá invisible entre las fronteras y los programas de traducción automática permitirán a cada individuo usar su propio idioma, haciendo realidad una sociedad en la que se interacciona globalmente, aunque se viva en pequeños entornos. Por dichas razones, es preciso, también, la preservación, así como la promoción de la diversidad cultural y lingüística de España en el uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Cualquier ciudadano podrá tener acceso a los mismos recursos de información, lo que facilitará la reducción de las desigualdades que en este ámbito se producen actualmente entre áreas urbanas y rurales.

Las tecnologías de la información facilitarán que muchos puestos de trabajo no tengan que estar vinculados con una ubicación geográfica determinada,

no siendo estrictamente necesaria la proximidad a las grandes ciudades para desempeñar los trabajos cotidianos.

Los tipos de trabajo que esta sociedad emergente demandará serán distintos de los que hoy se conocen. Se requerirán nuevas habilidades y el desarrollo de las destrezas esenciales en tecnologías de la información será tan necesario como la lectura, la escritura o los conocimientos matemáticos básicos.

La formación en estas herramientas será determinante en términos de acceso al mundo laboral. Asimismo, las tecnologías de la información se convertirán en un poderoso instrumento para profundizar en una sociedad plural y democrática, al facilitar el intercambio de ideas entre los ciudadanos, posibilitar la consulta instantánea y promover la participación.

Ante este escenario, se precisa generalizar el conocimiento sobre estas nuevas herramientas y disminuir las barreras que dificultan su utilización mediante el desarrollo de políticas activas que contribuyan a eliminar discriminaciones y eviten la generación de nuevas fuentes de exclusión.

Especial atención merece el ámbito educativo, en tanto que espacio público, por su papel en la preparación de los jóvenes para la vida y para el trabajo. Una gran parte del éxito de los estudiantes en la sociedad del siglo XXI y de su empleabilidad dependerá de su nivel de destreza en el uso de las nuevas tecnologías.

Se hace, por tanto, necesario incrementar la formación y el empleo de las nuevas tecnologías en la educación obligatoria a fin de asegurar que todos los ciudadanos estén familiarizados con las herramientas informáticas y con su uso, de conformidad con las exigencias que plantea la Sociedad de la Información y del Conocimiento. A este respecto, resulta imprescindible diseñar e implementar políticas compensatorias específicas, orientadas a aquellos grupos sociales cuyo riesgo de abandono del sistema reglado es mayor.

Los avances de la Sociedad de la Información y del Conocimiento permitirán, así, a las Administraciones Públicas prestar nuevos servicios hasta ahora no imaginados, o atender expectativas de los ciudadanos que no podían ser satisfechas con los medios tradicionales.

Por otra parte, este panorama nuevo de interconexión, fluidez del conocimiento e ingentes reservorios de información, disponible en tiempo real, plantea a las Administraciones Públicas el reto de aprovechar, en beneficio de los ciudadanos, ese enorme potencial de conectividad y de asegurar una mayor integración de los diferentes sistemas de información correspondientes a las distintas esferas competenciales de gobierno. Se hace imprescindible el diseño, por parte de las diferentes Administraciones Públicas, de políticas y estrategias cooperativas en la introducción y en la gestión de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como la búsqueda de acuerdos sobre la compatibilidad de los sistemas de información. La opción a este respecto es bastante clara: colaboración o caos.

Asimismo, constituye una tarea inalienable de la Administración asegurar la privacidad y confidencialidad de la información que afecta a los ciudadanos en su vida personal y a las organizaciones en el desarrollo legal y legítimo de sus actividades.

## LAS NUEVAS EXIGENCIAS ORGANIZATIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

# 4

La Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), supone una respuesta a los retos que comportan la nueva conformación territorial del Estado y la integración de España en la Unión Europea. Esta norma cumple una doble función: por un lado, configura una Administración profesional que desarrolla y ejecuta las políticas del Gobierno y por otro, establece las bases esenciales para construir unos servicios públicos de calidad y dirigidos a los ciudadanos, como un referente que ha de orientar los procesos de renovación administrativa, de modo que las transformaciones que se operen en la realidad puedan tener un rápido reflejo en la ordenación de los órganos y en el funcionamiento de la Administración.

# 1. La autonomía organizativa de la Administración

La Administración tradicional se caracteriza por estar formada por órganos rígidos, que responden a necesidades no cuestionadas y que, consecuentemente, no sufren demasiadas alteraciones en su existencia. Debido a esta situación la aparición de nuevos ámbitos de acción de la Administración se traducen en la creación sucesiva de nuevos órganos. En estas circunstancias, se elude la reflexión sobre los criterios organizativos de las Administraciones Públicas o sobre las formas de integrar los servicios que se prestan, los órganos que los realizan y las personas que han de trabajar en dichos órganos.

Este crecimiento impropio de los órganos de la Administración tiene su punto de inflexión con la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que plantea asimismo la resolución de los problemas asociados al solapamiento entre la Administración periférica del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales.

La realidad española ha protagonizado una importante acción de descentralización territorial lo que ha facilitado el afianzamiento del papel de las Administraciones Territoriales. La agilidad que se le requiere a una administración moderna genera en el interior de cada Administración la demanda de un mayor grado de autonomía.

Esta conjunción de tensiones descentralizadoras, territorial y funcional, impulsa a las Administraciones a adaptar, progresivamente, sus órganos a las transformaciones de la sociedad, a las exigencias del progreso económico y a la evolución de los avances tecnológicos.

En España ya se habían formulado en 1990 propuestas de ordenación de la Administración en órganos autosuficientes, con unas competencias propias y con su propia capacidad de decisión sobre los medios instrumentales que precisaban. Estos planteamientos no pasaron nunca del terreno de las

propuestas, ni alcanzaron su generalización sobre la realidad organizativa de la Administración, ni se completaron con la previsión de medidas de evaluación de la eficacia y de la eficiencia en el funcionamiento de esos órganos y la determinación de la responsabilidad de sus gestores.

Quedan, por tanto, como aspectos a desarrollar de las previsiones contenidas en la LOFAGE, la justificación continuada de los órganos existentes, de conformidad con las necesidades reales de servicio, la integración de los extremos del binomio autonomía-responsabilidad en la conformación de los órganos, así como la orientación a los resultados y las exigencias de la eficacia y la eficiencia en su funcionamiento.

El nuevo contexto social y económico va a requerir órganos y organismos que surjan y desaparezcan fácilmente, según se necesiten, que se sitúen próximos a los ciudadanos, que sean ágiles, que no dupliquen sus servicios con otros, de la misma Administración o de las demás existentes, que estén abiertos a la sociedad, que sean transparentes, de modo que se conozcan sus logros y la calidad de sus servicios, que sean susceptibles de adaptarse rápidamente a las mejoras exigibles, y que respondan por los recursos que emplean y por los resultados del balance entre lo que ofrecen a la sociedad y lo que obtienen de ella.

## **2. El reto de una planificación adaptativa**

No se puede pretender en el momento presente, que la planificación, entendida en el sentido clásico, sirva para asegurar una estabilidad en el funcionamiento de la Administración, que permita anticiparse ampliamente a los problemas y a las soluciones de futuro y, en consecuencia, prevea los medios de que es preciso disponer para los próximos años y su organización.

La variabilidad social y, sobre todo, el alto nivel de complejidad que se ha introducido en las relaciones entre ciudadanos y entre instituciones, hacen escasamente operativas las formas usuales de planificación. Se requiere que

los centros de decisión tengan una visión sistemática de la realidad sobre la que operan de modo que se analicen globalmente las diferentes asociaciones entre causas y efectos que se producen sobre cualquier hecho relevante.

Se origina, por tanto, una tensión permanente entre los sucesos del entorno y los hechos ajenos a la propia Administración y situados fuera de su esfera de previsión y de control, y la necesaria búsqueda de estabilidad, de horizonte amplio y del ciclo temporal más largo que es consustancial a toda organización.

La interacción entre realidad y Administración, para que ésta realmente sirva a los intereses que la justifican, hace preciso que se articulen nuevos mecanismos de planificación, teniendo en cuenta que la Administración ha de integrar su planificación en las políticas gubernamentales con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional.

La planificación adaptativa ha de conjugar el establecimiento de la visión de cada órgano, entendida como la concreción de la realidad deseada a la que se quiere llegar, con la definición, permanentemente actualizada, de la misión que ha de desempeñar el organismo. El proceso de acercamiento de la misión a la visión y la revisión y actualización de ambas constituyen el núcleo de esta nueva planificación. Para que realmente sea adaptativa, se requiere, además, que la identificación de la misión, y de las estrategias que han de implementarse para cumplirla, sean consecuencia de una prospección profunda de la realidad y de las decisiones y hechos que la completan, donde evidentemente la voz de los usuarios de los servicios y de las personas que los prestan se convierten en elementos capitales para dotar de contenido a la planificación y para asentar su legitimidad.

La regulación normativa o el establecimiento de las diferentes políticas públicas, constituyen una expresión de la planificación. En su creación confluyen multitud de intereses que no siempre son coincidentes, toda vez que, en la mayoría de los casos, aparecen grupos de personas con aspiraciones contrapuestas y con expectativas contrarias con respecto a los resultados de la Ley o de las correspondientes políticas públicas. El análisis

sistemático de estas expectativas y la evaluación continuada de los resultados de políticas que ya están en marcha facilita que las futuras regulaciones o políticas comporten medidas que supongan unos niveles mayores de satisfacción y de acierto.

La planificación y, en definitiva, las normas y las políticas públicas, han de responder a un ciclo de revisión y mejora permanente, que de forma continuada va tomando en consideración los efectos que produce, los intereses de los afectados, los medios que se utilizan, las nuevas expectativas que surgen y su impacto en otras políticas y en el conjunto de la sociedad. En esta planificación adaptativa no sólo se presta atención a la fase de análisis previo de necesidades, de programación de objetivos y de definición de las estrategias y medios para conseguirlos, sino que se extiende inevitablemente a través de la evaluación del proceso de implementación, de los resultados obtenidos y de los efectos producidos, tanto de los esperados o previstos por la propia planificación como los generados por causas ajenas a ella.

### **3. La potencialidad de la presupuestación**

La presupuestación por programas, introducida en España en 1984, tiene como finalidad dotar de racionalidad al gasto público mediante la sustitución de un presupuesto de medios por un presupuesto de fines.

Mediante este enfoque presupuestario, se puede incorporar la orientación a los resultados en la acción administrativa, dotar de autonomía a los órganos administrativos, evaluar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas y adoptar, sistemáticamente, el análisis para las decisiones presupuestarias.

Sin embargo, no podemos hablar aún de una verdadera implantación de esta técnica presupuestaria. Los problemas planteados van más allá de los conceptuales que puedan surgir por el hecho de que la Administración no opera en el mercado y, consecuentemente, el valor monetario de su actividad

no responde a la idea de precio. Uno de los mayores obstáculos para su aprovechamiento estriba en la falta de coincidencia entre los programas presupuestarios y los planes de actuación reales de las unidades administrativas; no se establecen unos verdaderos objetivos ni tampoco se fijan los indicadores que permitan medir realmente el cumplimiento del programa.

Esto ha conducido a que no exista una verdadera asignación de recursos según los fines de la administración y que no se cuenten con los medios que permitirían conocer el rendimiento de las unidades administrativas, los costes y los beneficios que reporta a la sociedad la actuación administrativa. La única discusión existente se ha instalado en la negociación interna sobre los incrementos presupuestarios difuminándose la referencia a las necesidades de los ciudadanos y de la sociedad. Igualmente, ello ha determinado una práctica por la que los gestores que aprovechan eficientemente los créditos son penalizados, al detraerse en ejercicios posteriores los recursos ahorrados. De esta forma se ha creado una apariencia de buena gestión cuando son agotadas, al final del ejercicio, todas las dotaciones presupuestarias, con independencia de su vinculación con el logro de los objetivos asignados.

## Sistemas de presupuestación

El estudio Delphi sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública, realizado en 1990, señalaba las siguientes disfunciones en el modelo presupuestario:

- Desconexión entre el presupuesto y los concretos programas de actuación (84% de las respuestas).
- Carácter difuso e incrementalista de los presupuestos (83% de las respuestas).
- Excesivo control legal y ausencia de control de eficacia y eficiencia (83% de las respuestas).

*Fuente: MAP 1990.*

Estas circunstancias han contribuido también a que no se cuente con un verdadero sistema de información sobre el funcionamiento económico de la Administración, al mismo tiempo que ha rebajado la tensión de las organizaciones para la obtención de resultados.

La presupuestación por programas, no obstante, tiene todavía capacidad para ser utilizada como base para la acción administrativa y puede servir para configurar un mejor funcionamiento de las unidades administrativas, con la experimentación de las posibilidades que se podrían derivar del alargamiento de la vigencia del presupuesto, haciéndolo plurianual, de dotar de mayor autonomía a los gestores presupuestarios, de concretar el presupuesto en un menor número de artículos, conceptos y subconceptos con una mayor movilidad interna, de poder emplear los remanentes presupuestarios en ejercicios futuros y de establecer mecanismos adecuados de evaluación de la eficacia y la eficiencia y determinar la responsabilidad de los gestores por los resultados obtenidos con respecto a los esperados.

# LA IMPLICACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN UNA ADMINISTRACIÓN PARA LOS CIUDADANOS

# 5

El progreso de las organizaciones depende, cada vez en mayor medida, de las personas que las integran. En un entorno cambiante y competitivo, la adaptabilidad y el aprovechamiento de las mejores oportunidades por parte de las empresas y de las instituciones, la racionalización de sus actividades y el incremento de su productividad derivan de la capacidad de sus empleados y de su actuación cooperativa.

Ante este panorama, se consolida una nueva concepción de la dirección de las personas que valora la creatividad, la innovación y la flexibilidad; el trabajo en equipo, la calidad de la atención a los usuarios, la autoevaluación y su consiguiente mejora continuada; la formación permanente y el gusto por el trabajo bien hecho, desde el convencimiento de que todo ello redundará en la calidad del producto o del servicio que presta la organización.

Para lograr esa implicación de las personas que una organización de calidad requiere, es preciso confiar en el personal, conferirle un grado de autonomía amplio en relación con las actividades que realiza, incorporar sus aportaciones a los procesos de mejora, reconocerle públicamente y promover su desarrollo profesional y personal.

La Administración tiene dificultades para adaptarse a esta nueva concepción, que toma en consideración las exigencias de los nuevos tiempos y la evolución de las expectativas de los individuos con respecto a la actividad laboral, y prescinde de un potencial considerable de transformación y de avance.

Sin embargo, no hay razón alguna que justifique mantener a las Administraciones al margen de este movimiento que hace de las personas la clave del éxito de cualquier programa de cambio organizacional.

# **1. Los empleados públicos: el único capital imprescindible**

Las personas que trabajan en la Administración tienen la responsabilidad de la ejecución y desarrollo de las políticas públicas. La presencia de los empleados públicos asegura la defensa de los intereses generales, garantiza la aplicación de los principios de independencia y equidad en las relaciones de la Administración con los ciudadanos y promueve una mayor integración y cohesión social. Su trabajo resulta indispensable para la prestación de servicios. Por la propia naturaleza de la actividad que desarrollan, el capital humano es la piedra angular del buen funcionamiento de las unidades administrativas. Son los empleados públicos quienes, con su preparación y dedicación, se convierten en un factor crítico para el logro de una Administración más sencilla, más ágil y más eficaz.

El conocimiento generado, a partir de las capacidades de los empleados públicos y de su experiencia en el desempeño de las actividades encomendadas, constituye una parte fundamental de este capital humano.

Los saberes acumulados por el conjunto de la Administración -y, particularmente, los de carácter procedimental- residen en las propias personas que la integran; pero, además, existen aspectos no estrictamente intelectuales, ubicados en la esfera de los valores, los sentimientos y las actitudes, que promueven la identificación del funcionario con su misión y completan lo esencial de ese capital imprescindible.

## **2. Las exigencias éticas de la Función Pública**

La legitimación de la Administración ante la sociedad no radica tan sólo en su capacidad de prestación de servicios sino en la calidad de dicha prestación. Esta forma de legitimación se traslada a los empleados públicos e incide en su prestigio que dependerá, como colectivo, de la consideración que los ciudadanos tengan de su trabajo y de la percepción que posean de sus resultados.

La sociedad plantea a la Administración una doble exigencia; por un lado, espera de ella la defensa del interés general, su contribución a la cohesión territorial y social; y, por otro, demanda la solución a los problemas concretos que cada ciudadano o usuario se puede encontrar en su relación particular con los servicios públicos. Esa doble exigencia se traslada, asimismo, a las personas que trabajan en la Administración sin que sea posible limitar la relación de servicio a uno de esos dos planos ni obviar en el desempeño diario la existencia de esa doble realidad.

Por las razones expuestas, los empleados públicos tienen la responsabilidad de realizar bien su trabajo y de contribuir a su mejora de forma permanente; de lo contrario, el mal desempeño no sólo dará lugar a un mal servicio, sino que, además, incidirá negativamente en los intereses generales y en el logro de esos fines de equilibrio territorial y social atribuidos a las diferentes Administraciones. La falta de preocupación por obtener los resultados que los ciudadanos y la sociedad esperan y necesitan genera injusticia y es contrario al espíritu constitucional.

Difícilmente será posible contribuir al interés general si se descuida la calidad del servicio que se presta a los usuarios directos de la Administración, a sus destinatarios. La mejora en la atención a los intereses generales requiere la mejora de los servicios que se prestan a cada ciudadano y a cada organización. En esta esfera dual se inscriben las exigencias éticas de los funcionarios públicos y el cumplimiento de los principios constitucionales.

Los empleados públicos han de mantener, asimismo, los principios de neutralidad política, imparcialidad, objetividad e integridad moral, principios que configuran una Administración profesionalizada e independiente al servicio de los ciudadanos y del progreso de la sociedad y dispuesta, permanentemente, a una óptima ejecución de las políticas públicas que en cada momento se generen.

En definitiva, el concepto de servicio público y su plasmación en las actuaciones cotidianas ha de reposar, para todos los niveles organizativos, en una ética renovada de la Función Pública; una ética de la responsabilidad que revaloriza la importancia de los resultados de la gestión y asume las consecuencias derivadas de las actuaciones individuales.

### **3. Hacia una nueva cultura organizativa**

La rápida evolución de la sociedad, del mundo de las empresas y de las organizaciones no ha impedido a la Administración mantener un sistema de Función Pública, prácticamente estable en las últimas décadas, sin que pareciera necesario o urgente acompasar sus respectivos ritmos de cambio.

La posición estratégica que hoy ocupa la Administración en la vida colectiva y su papel como condicionante del progreso social y económico, le obliga a una profunda transformación que no será posible sin un replanteamiento de la Función Pública.

Sin perjuicio de las diferencias existentes entre el sector público y el sector privado, que derivan de sus propios fundamentos, la búsqueda de una mayor aproximación entre las relaciones laborales del mundo público y del mundo privado constituye una orientación de indudable valor estratégico. Las ventajas obtenidas por las empresas e instituciones privadas, las mejoras de los productos y de los servicios que ofrecen a sus clientes, como consecuencia de los nuevos modelos de dirección de su personal, proporcionan algunas lecciones que pueden ser aprovechadas, en su justa medida y con las debidas adaptaciones, por las organizaciones públicas para responder a los desafíos y atender las nuevas demandas de los ciudadanos y de la sociedad.

La nueva cultura organizativa de la Función Pública que se requiere ha de promover el incremento del conocimiento experto de los empleados, la profundización en sus valores de servicio público y un compromiso renovado de orientación de la Administración a los ciudadanos, en un clima laboral que reconozca, valore y confíe en las capacidades de los empleados públicos y promueva su involucración en los procesos de mejora.

El capital de conocimientos y de destrezas obtenido por la Administración, mediante la selección de los más aptos, se verá enriquecido con el nuevo conocimiento experto fruto del trabajo diario de los empleados públicos y de su formación permanente. El conocimiento constituye un factor clave para conseguir una Administración que mejore continuamente la calidad de sus servicios, y se convierte, asimismo, en un elemento esencial para ordenar la organización del empleo en la Administración.

En este contexto, la formación se configura como un factor estratégico para la mejora del conocimiento y para la adecuación sostenida de las personas a las sucesivas actividades que en un mismo ámbito o en ámbitos diferentes hayan de desarrollar.

Junto al conocimiento, la calidad del desempeño y de los resultados obtenidos por los empleados son factores determinantes para el logro de una organización moderna de la Función Pública. Una mayor autonomía de los

empleados ha de corresponderse con la mayor exigencia de eficacia y de responsabilidad en su actuación.

De una cultura organizativa basada únicamente en la jerarquía y en el cumplimiento de los procedimientos, ha de pasarse a una cultura que ponga en valor el trabajo en equipo, la gestión del conocimiento y la preocupación por la obtención de los resultados que esperan los ciudadanos y que hacen avanzar a la sociedad.

El mejor conocimiento y los mejores resultados -es decir, el mérito- deberán configurar la asignación y distribución de responsabilidades y tareas a los empleados públicos y permitirán construir una carrera administrativa flexible que asegure la mejor adecuación posible entre persona y actividad.

En la nueva cultura administrativa que se precisa, ha de tener cabida el respeto a la diversidad, la consideración de pluralidad de la sociedad como valor y la presencia de la mujer en todos los niveles y tipos de actividades. Como sucede en las mejores organizaciones privadas, la Administración debe facilitar el desarrollo personal de los empleados públicos.

El diálogo se sitúa en la base de esta Administración renovada. Un diálogo entre los empleados públicos, en todos sus niveles organizativos, entre aquéllos y los ciudadanos y, también, con las entidades asociativas vinculadas a la Administración. El diálogo de la Administración con los sindicatos de la Función Pública, permite avanzar en el consenso, en la búsqueda de soluciones y en el logro de unas relaciones laborales que atiendan las demandas razonables de los empleados y, favorezcan, a la vez, unos mejores servicios a los ciudadanos, de conformidad con los principios de eficacia y eficiencia, de mérito y capacidad.

## Carrera administrativa

El estudio Delphi sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública, realizado en 1990, estableció como características principales sobre las que habría de articularse un sistema de carrera las siguientes:

- La experiencia (79% de las respuestas).
- La profesionalización (73% de las respuestas).
- El desempeño.
- La evaluación anual.
- La personalización de las retribuciones.

*Fuente:* MAP 1990.

# 4. Dirección y liderazgo en las Administraciones Públicas

La incorporación del personal a un proceso de cambio y la transformación de la cultura organizativa requieren un liderazgo renovado de quienes tienen responsabilidades en la organización. La capacidad para motivar y transmitir confianza a los colaboradores y su papel en la distribución de información y en la asignación de cometidos, de acuerdo con las necesidades de la organización y de las personas, constituyen elementos indispensables de los nuevos directivos públicos. Su función, por tanto, se ve acrecentada y su posición estratégica adquiere, si cabe, una mayor relevancia, no sólo por las decisiones que deben adoptar, sino además, por la capacidad, que se les supone, de implicar a su equipo humano en un mejor desempeño.

La dirección administrativa se convierte, pues, en liderazgo de personas. En una estructura organizativa basada en la delegación y en la confianza, que valora las aportaciones de todos y los integra de acuerdo con su misión, el liderazgo afecta a un mayor número de empleados. Allí donde hay un ámbito de responsabilidad debe ejercerse el liderazgo para la obtención de los resultados esperados.

Los directivos y los líderes en el ámbito público son emprendedores que movilizan a los restantes empleados. En ausencia de los efectos propios de los mecanismos del mercado, son ellos los que tienen la misión de aportar motivación y transferir energía a las unidades administrativas. Son protagonistas en la preparación y génesis de las políticas públicas;

constituyen el elemento de conexión entre los ciudadanos, las personas que trabajan en la Administración y los grupos políticos que, desde los gobiernos respectivos, dirigen la Administración; son, en fin, los responsables de hacer que se ejecuten las políticas públicas adoptadas de acuerdo con las prioridades establecidas.

## Función directiva

El estudio Delphi sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública, realizado en 1990, señala como cualidades más importantes que han de reunir los directivos públicos por orden de importancia:

- Capacidad de organización y comunicación (87% de las respuestas).
- Capacidad de dirigir equipos (80% de las respuestas).
- Iniciativa y automotivación (78% de las respuestas).

Por contra, las cualidades menos valoradas son:

- Formación jurídica.
- Compromiso político.

Y quedan en posiciones intermedias cualidades como:

- Experiencia dentro o fuera de la Administración.
- Creatividad.

*Fuente:* MAP 1990.

En una Administración orientada a los ciudadanos, que valora a los empleados públicos y potencia su implicación en la mejora de los servicios, los directivos y los líderes públicos han de involucrarse fuertemente, mantener el espíritu de servicio a la sociedad y generar la información precisa para la adopción de decisiones por parte de los responsables políticos.

Se concibe así al directivo y líder público como un verdadero emprendedor interno; como el motor activo del funcionamiento de la Administración. Cada directivo es, en su ámbito, allá donde se encuentre, el máximo responsable, el emprendedor total. La conjunción de todos esos emprendedores enriquecerá a la Administración y le permitirá enfrentarse, con mayores garantías de éxito, a los nuevos retos de servicio a la sociedad. La importancia del valor añadido que aportan, requiere de una especial preocupación hacia ellos por parte de los poderes públicos. Si fallan los motores se agotan las posibilidades de contar con una nueva Administración. La definición, por tanto, de una organización específica de la Función Pública directiva y su puesta en marcha, constituye uno de los desafíos internos más

importantes para las Administraciones Públicas del futuro. El deslinde de la actividad política y la administrativa que figura en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ha supuesto un primer paso decisivo en esta dirección.

# LA ADAPTACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES AL NUEVO MARCO DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS

# 6

El tránsito de un modelo centralizado de Estado a un modelo descentralizado no es un proceso sencillo. Aun cuando dicho tránsito se ha realizado en nuestro país de un modo satisfactorio, en un ambiente general de diálogo y colaboración, con frecuencia se han marginado los problemas puramente administrativos primando, durante mucho tiempo, la visión estrictamente política. En el momento presente, cuando dicho proceso está próximo a concluir, se han suscitado nuevas cuestiones que han incidido todas ellas en la necesidad de abordar los problemas administrativos y organizativos derivados de ese nuevo marco político.

Por otra parte, la percepción en sus detalles, por parte de los ciudadanos, de un modelo descentralizado plantea algunas dificultades. El acceso a la Administración se convierte, potencialmente, en algo más difícil, más propio de expertos conocedores de la distribución competencial diseñada en nuestro marco constitucional. Se presenta, así, una dificultad real nueva cual es la de diferenciar las Administraciones por sus competencias. Este fenómeno, unido a la permanencia de algunas de ellas en manos de Administraciones que, finalmente, no serán las ejecutoras reales de las mismas, introduce un factor de confusión para los ciudadanos.

Además, la formulación de las políticas públicas por parte de las distintas Administraciones Territoriales exige un conocimiento recíproco y un intercambio sistemático de información. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tanto en su artículo 4º inicial como en la redacción dada por la Ley 4/1999, han tratado de incidir en esta necesidad como clave para el ejercicio de las propias competencias. No es nuevo indicar, sin embargo, que las relaciones entre las distintas Administraciones no siempre han estado a la altura de las exigencias de la racionalidad institucional, probablemente, porque, al tratarse de una construcción novedosa del Estado –con la salvedad, del breve período de la Constitución republicana de 1931- no era fácil que todas ellas sintieran como necesaria la colaboración y la cooperación interadministrativa. La independencia competencial se ha venido considerando, explícita o tácitamente, la esencia de la nueva construcción.

Pasados ya más de veinte años desde la aprobación de la Constitución las pautas estructurales pueden ser otras. Colaborar y cooperar entre Administraciones Territoriales no comporta una reducción del ámbito de actuación de cada uno de ellas y la autonomía no se quiebra en estas figuras.

## Evolución del reparto del gasto público sin carga financiera entre los diferentes niveles de Administración

	1996		1997		1998		1999		1999(*)		1999(**)	
	Billones ptas.	%	Billones ptas.	%	Billones ptas.	%	Billones ptas.	%	Billones ptas.	%	Billones ptas.	%
Admón. Estatal	18,5	62,6	19,0	61,2	20,2	61,2	21,3	59,3	20,5	57,1	18,5	51,5
Admón. Auton.	7,3	24,7	8,0	25,7	8,4	25,5	9,8	27,3	10,6	29,5	12,6	35,1
Admón Local	3,7	12,7	4,1	13,1	4,4	13,3	4,8	13,4	4,8	13,4	4,8	13,4
TOTAL	29,5	100,0	31,1	100,0	33,0	100,0	35,9	100,0	35,9	100,0	35,9	100,0

(\*) En la hipótesis de culminación de traspasos en materia educativa.

(\*\*) En la hipótesis de culminación de traspasos en Educación, INSALUD, Justicia y políticas activas del INEM.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Probablemente, haya llegado ya el momento de reflexionar sobre la efectividad real del funcionamiento del sistema administrativo si éste no corrige las disfunciones derivadas de esa interpretación extrema del concepto de independencia competencial. Los servicios públicos necesitan, en la mayor parte de los casos, de instrumentos de colaboración para ser eficaces tanto en los aspectos territoriales como funcionales.

Las Administraciones implicadas deberán cooperar y funcionar de un modo diferente. Las formas de articular esa colaboración habrán de ser, necesariamente, plurales e imaginativas ya que la realidad subyacente es también heterogénea y compleja.

## 1. El intercambio de información en el marco de una aproximación cooperativa y de una obligación legal

Uno de los elementos claves en la colaboración interadministrativa es la que se refiere al intercambio sistemático de información. La construcción de cualquier fórmula política supraestatal o infraestatal lo necesita. Las Administraciones Territoriales, en su conjunto, han de habituarse a este

nuevo escenario, de conformidad con una visión más ajustada del entramado competencial.

La falta o insuficiencia de información fiable constituye un elemento que impide la conclusión del modelo constitucional. Si, de acuerdo con dicho modelo, la Administración General del Estado se coloca tendencialmente -y con independencia de los grandes servicios de gestión centralizada (defensa, recaudación de tributos, gestión económica de la seguridad social, etc.)- en una posición de Administración reguladora y reglamentadora y, por tanto, poco gestora, se hace imprescindible disponer de la información necesaria para el ejercicio de sus competencias constitucionales. El correcto funcionamiento de los servicios de estadística, población, o sociología, resulta esencial para fundamentar las medidas que hayan de ser introducidas y su plasmación en normas legales efectivas. El Estado precisa, en definitiva, la información agregada de todos los destinatarios de sus normas. El modelo constitucional establece un Estado Autonomico lo que no significa un Estado desvertebrado y aislado en la definición de las políticas que le son propias.

Este flujo de información entre las Administraciones Públicas permitiría que todas ellas prestaran sus servicios más eficazmente, ya que los ciudadanos no tendrían que aportar sucesivamente una información que ya poseen alguna de las Administraciones. Este intercambio de datos habría de tener en cuenta, sin embargo, la necesaria salvaguarda de su privacidad y confidencialidad. Pero es indudable que de una mayor colaboración entre Administraciones resultarían más beneficiados los ciudadanos ya que tendrían una más cómoda relación con aquéllas.

El núcleo esencial de este importante desafío para el desarrollo del modelo constitucional se sitúa en el terreno político, tanto más cuanto que los avances de la Sociedad de la Información y del Conocimiento incrementan progresivamente la potencia de las herramientas necesarias y su idoneidad para lo que se pretende.

Debería asegurarse la definición de un catálogo general de la información que precisan las distintas Administraciones Públicas para el ejercicio de sus

funciones así como de los mecanismos de colaboración necesarios para asegurar que esa información llegue en tiempo y forma a su destino.

## **2. La ampliación de los mecanismos de cooperación interadministrativa**

La evolución hacia un Estado descentralizado ha supuesto la aparición y, posteriormente, la consolidación de estructuras de cooperación interadministrativa. Las conferencias sectoriales, los grupos de trabajo, las comisiones de coordinación y la integración en los órganos de control de la gestión de la Administración General del Estado son fórmulas relativamente novedosas que se han ido consolidando normativamente, primero, en la Ley del Proceso Autonómico y, más tarde, en la propia Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta consolidación exige una nueva concepción de la organización administrativa que tome en consideración esa doble tensión, de signo opuesto, definida por la descentralización territorial y, a un tiempo, por la construcción supraestatal europea. En muchos casos, se tratará de articular órganos para la negociación, el acuerdo y el diálogo para la gestión directa de determinados asuntos; en otros se requerirá la articulación de relaciones mediante las cuales los diferentes niveles de gobierno se convierten en socios que sumen sus acciones para la resolución de problemas específicos.

Esta perspectiva obliga a un esfuerzo común. Las organizaciones creadas y administradas por las distintas Administraciones Territoriales no pueden ser ajenas a las exigencias que comporta la integración europea. La publicación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo por la que se crea la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas es un claro ejemplo de lo que se indica.

Sin embargo, no es la integración europea el único elemento que justifica la colaboración interadministrativa. El propio juego de la normativa básica, la

normativa de desarrollo y la ejecución de las políticas exige, igualmente, una reconceptualización de los esquemas de funcionamiento y de integración orgánica. Así, por ejemplo, junto a las formas más tradicionales (Conferencias Sectoriales, Comisiones de Coordinación, etc.) aparecen, en la actualidad, otras formas más novedosas como la que se recoge en la modificación de la Ley de Flora y Fauna Silvestre.

Los órganos de cooperación interadministrativa deben mejorar su funcionamiento hasta convertirse en instrumentos esenciales del ejercicio recíproco de competencias y, dentro de éstas, las referidas específicamente a la planificación económica, la presupuestación y la regulación de políticas públicas.

El principio de subsidiariedad cobra aquí todo su sentido, de manera que será preferible la actuación de la Administración más cercana, reservándose la del resto de Administraciones a los supuestos en que aquélla no ejerza debidamente sus competencias, con lo que, junto con una mayor inmediatez en la acción administrativa, se conseguirá evitar la aparición de duplicidades y solapamientos que encarecen la prestación de los servicios y no responden a las demandas de los ciudadanos.

Este tipo de actuaciones deben prevenir y evitar el efecto de aislamiento y fragmentación que puede proyectarse sobre la realización final de un modelo descentralizado territorialmente. En este sentido, la aparición de elementos comunes de gestión tales como la existencia de registros únicos, ventanillas únicas, ventanillas empresariales, oficinas comunes de información, etc, son medidas que deberán proliferar en los próximos años pues constituyen instrumentos con los que paliar el efecto de aislamiento y reducir la complejidad consustancial a un modelo territorialmente compuesto.

Estas fórmulas deberán compaginarse con las que se refieren a la gestión propiamente dicha. Los convenios de gestión o los consorcios interadministrativos son modelos de gestión que también deben extenderse dentro del marco constitucional actual, ya que permiten la confluencia de voluntades en el marco de las respectivas competencias. La capacidad de

actuación común ejercerá efectos positivos sobre la eficiencia del gasto que se verá, así, menos tensionado por las respectivas Administraciones y mejorará la eficacia en la atención a los ciudadanos.

En el ámbito de la Administración Local han existido históricamente fórmulas de este tipo. Su utilidad ha estado presidida por la capacidad real de los distintos agentes públicos de llegar a acuerdos y fijar elementos de colaboración. Cuando se han salvado los obstáculos iniciales para su implantación el esquema ha resultado válido y operativo. Por tal motivo, la trasposición de este tipo de fórmulas a un ámbito más general puede considerarse oportuna.

### **3. La búsqueda de acuerdos en materia de planificación de efectivos**

La progresividad en el proceso de descentralización administrativa del Estado a las Comunidades Autónomas ha llevado consigo una modificación de las necesidades de empleados públicos. No obstante, se trata éste de un proceso abierto, no sólo porque aún no se ha concluido el traspaso de todas las competencias susceptibles de ser ejercidas plenamente, de conformidad con las actuales previsiones legales, en el nivel autonómico de gobierno sino, además, porque la tendencia a la descentralización de segundo nivel, hacia el ámbito municipal, generará en el medio plazo, de acuerdo con el desarrollo del Pacto Local, un nuevo reajuste competencial y una nueva redistribución de las necesidades de efectivos.

El desarrollo de un marco de cooperación en materia de personal entre los distintos niveles de gobierno permitirá mejorar la eficacia del trabajo de las personas y aprovechar su capital intelectual.

## Evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas

	1996		1997		1998		1999	
	Efectivos	%	Efectivos	%	Efectivos	%	Efectivos	%
Admón. Estatal	921.097	45,0	899.834	43,5	889.196	42,2	882.007(*)	41,7
Admón. Auton.	620.474	30,3	637.218	30,8	671.467	31,9	690.370	32,6
Admón. Local	425.156	20,8	450.400	21,7	460.054	21,8	450.710(*)	21,3
Universid.	80.765	3,9	83.773	4,0	86.429	4,1	92.857(*)	4,4
<b>TOTAL</b>	<b>2.047.492</b>	<b>100</b>	<b>2.071.225</b>	<b>100</b>	<b>2.107.146</b>	<b>100</b>	<b>2.115.944</b>	<b>100</b>

Fuente. M.A.P. Datos al 1 de enero de cada año, excepto (\*) que van referidos a 1 de julio.