

El Libro Blanco Español para la Mejora de los Servicios Públicos

(Reformismo y centrismo en la Administración Pública)



Jaime Rodríguez-Arana Muñoz¹

Recepción: 10 de junio de 2001
Aceptación: 15 de agosto de 2001

El año pasado, el ministerio de Administraciones Públicas editó en el "Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos" en relación con los nuevos desafíos que tiene ante sí la Administración Pública española. El documento, elaborado en un tiempo récord y con la participación de diferentes representantes del sector público y del sector privado, se enmarca en los estudios y reflexiones que recientemente han impulsado los diferentes Gobiernos de nuestro entorno, como puede ser el norteamericano, el inglés o el francés, entre otros.

En estas breves líneas, que sirvieron para una conferencia sobre el tema no hace mucho, me propongo compartir con los lectores algunas cuestiones que me han llamado la atención al estudiar el documento español. Es especial, la posición de los ciudadanos como vector fundamental del proceso de reforma y modernización administrativa.

En la Presentación del Ministro Acebes, me parece del mayor interés su afirmación de que el presupuesto básico de las nuevas políticas y estrategias debe partir de "situar a los ciudadanos en el centro de decisión de la Administración...". Los ciudadanos, en efecto, están, o deben estar, en el centro de la vida y actuación de la Administración Pública. La afirmación puede parecer algo un tanto general o incluso obvia. Sí, lo reconozco. Pero no me parece baladí subrayar que precisamente el informe AL GORE o el análisis PICQ o el último documento del gobierno del Reino Unido sobre el particular son muy claros al respecto. Para unos hay que buscar una Administración que piense más en la gente y para otros la justificación de la propia existencia del aparato administrativo reside en el compromiso con la mejora creciente de las condiciones de vida de la gente. En este sentido, también en el documento español, el propio Ministro recuerda de la Administración: "ha de ser sen-

cilla, ágil, eficaz y eficiente, y que ha de aprovechar las ventajas que presuponen las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el fin de contribuir al mayor bienestar de las personas".

No se trata en estas líneas, ni mucho menos, de glosar el documento español. Me propongo solamente analizar la expresión relativa al carácter central de las personas en cualquier proceso de reformas de la Administración Pública. Tanto en el sentido e usuario de los servicios públicos como en su dimensión de empleado público. En ambos casos, las personas ocupan el lugar central del sistema y, por ello, los reformadores deben tener la habilidad, perspicacia e inteligencia de general espacios de integración y complementariedad entre usuarios y empleados públicos.

En este sentido, el libro blanco español dedica, ni más ni menos, que el capítulo I a "Una Administración pública al servicio de los ciudadanos" y el capítulo V lleva por rúbrica "La implicación de los empleados públicos en una Administración para los ciudadanos".

En concreto, el Libro blanco español, tal y como se confiesa en su introducción "refuerza una posición centrada y reformista de la acción de gobierno. Por ello, constituye una aproximación básica para el logro de una Administración moderna, dinámica y dedicada a su primordial: mejorar la atención y el servicio a los ciudadanos".

Veamos brevemente la relación existente entre las posiciones de centro y la referencia al reformismo en el ámbito de la Administración Pública.

Las políticas centristas son políticas de progreso porque son políticas reformistas. Podría interpretarse, ahora que las aventuras revolucionarias han perdido todo su prestigio en nuestro entorno, al menos en lo que se refiere a sus dimensio-

¹ Catedrático de Derecho Administrativo - Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Ministerio de Administraciones Públicas de España. Atocha 106 - 28012 Madrid, España - E.mail: secretaria.direccion@inap.map.es

nes no románticas, que todas las posturas políticas han adaptado su discurso y su proyecto político a los ritmos y las características de las políticas reformistas. Esto es un derivado necesario de la realidad social, económica y cultural de nuestras sociedades. Sin embargo cabría, bajo estas apariencias, la proyección de las políticas que pretendieran cambio desde la raíz pero realizado a plazos. El reformismo auténtico, según mi parecer, parte de una acepción sustancial de la realidad presente. En nuestra sociedad atesoramos hoy valores muy profundos que deben ser enriquecidos con nuestra aportación. El legado de nuestros mayores, es el mejor que supieron y pudieron dejarnos. Bien como producto de su saber o de su ignorancia, bien de su iniciativa o de su pasividad, de su rebeldía o de su conformismo. Pero ellos, al igual que nosotros, se vieron movidos indudablemente por la intención de dejar a sus hijos la mejor herencia posible.

Pero esta aceptación no es pasiva ni resignada. Lejos de actitudes nostálgicas o inmovilistas, percibimos las estructuras humanas como un cuadro de luces y sombras. De ahí que la acción política se dirija a la consecución de mejoras reales, siempre reconociendo la limitación de su alcance. Una política que pretenda la mejora global y definitiva de las estructuras y las realidades humanas sólo puede ser producto de proyectos visionarios, despegados de la realidad de la gente. Las políticas reformistas son ambiciosas, porque son políticas de mejora, pero se hacen contando con las iniciativas de la gente –que es plural- y con el dinamismo social.

El reformismo político tiene una virtualidad semejante a la de la virtud aristotélica, en cuanto se opone igualmente a las actitudes revolucionarias y a las inmovilistas. No se trata de una mezcla extraña o arbitraria de ambas actitudes, es, en cierto modo, una posición intermedia, pero sólo en cierto modo, porque no se alinea con ellas, no es un punto a medio en el trayecto entre una y otra.

La política inmovilista se caracteriza, como es obvio, por el proyecto de conservación de las estructuras sociales, económicas y culturales. Pero las políticas inmovilistas admiten, o incluso reclaman cambios. Ahora bien, los cambios se hacen –de acuerdo con aquella conocida expresión- para que todo siga igual. El reformismo, en cambio, aún aceptando la riqueza de lo recibido, no entraña una plena conformidad, de ahí que desee mejorarlo efectivamente, no haciendo cambios para ganar una mayor estabilidad sino haciendo cambios que representen o conduzcan a una me-

jora auténtica – por consiguiente, a una reforma real - de las estructuras sociales, o dicho de otros términos, a una mayor libertad, solidaridad y participación de los ciudadanos.

La política revolucionaria, pretende subvertir el orden establecido. Es decir, darle la vuelta, porque nada hay de aprovechable en la situación presente, hasta el punto que se interpreta que toda reforma es cambio aparente, es continuismo. Por eso puede considerarse que las políticas revolucionarias, aun las de apariencia reformista, parten de un supuesto radicalmente falso, el de la inutilidad plena o la perversión completa de lo recibido. Afirmar las injusticias, aun las graves y universales que afectan los sistemas sociales imperantes, no puede conducir a negar cualquier atisbo de justicia en ellos, y menos todavía cualquier posibilidad de justicia. Aquí radica una de las graves equivocaciones del análisis marxista, que si bien presenta la brillantez y coherencia global heredada de los sistemas racionalistas, conduce igualmente, en virtud de su lógica interna a la necesidad de una revolución absoluta -nunca mejor definida que en los términos marxistas- y por tanto a la destrucción radical, en todas sus facetas, de cualquier sistema vigente.

Hoy, los presupuestos marxistas y el análisis que se hace desde ellos es cuestionado y criticado en casi todos los ámbitos políticos, sin embargo queda de ellos la desconfianza hacia la iniciativa privada, hacia la espontaneidad social, hacia las instituciones burguesas, etc. Y aunque los grupos políticos que han abandonado el marxismo como ideología propia, han asumido de hecho –porque no hay otro remedio- proyectos políticos reformistas, no aceptan en cambio de buen grado el reformismo como caracterización política, tal vez por las resonancias burguesas que en tal formulación encuentran.

Sin embargo hoy parece cada vez más evidente la afirmación que el camino del progreso es la vía de las reformas. Está abocada al fracaso la titánica –e imposible- empresa de construir la realidad humana desde cero, arrasando todo lo recibido, como los utopismos políticos de toda clase, han pretendido. Las políticas de reformas suponen el reconocimiento de la complejidad de lo real, y de igual medida la constatación de la limitación humana en el diseño y en la proyección de la propia existencia.

Desde el centro, se tiene claro que los ciudadanos, la gente, son los auténticos dueños de la Administración Pública, y se es consciente de que también la Constitución es el marco de la acción

política. Por eso, recientemente ha comenzado un proceso de reformas presidido por la idea de construir una Administración que piense más en la gente y que sea más sensible a los derechos humanos de los ciudadanos en un contexto de mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.

La Constitución de 1978, que define la Administración como una organización que sirve con objetividad intereses generales (Art. 103.1 CE), nos recuerda que las reformas administrativas, así se está haciendo, deben levantarse en función de las personas y no en función de los intereses burocráticos. ¿Por qué?. Porque, como también señala la Constitución, corresponde a los poderes públicos – Art. 9.2 CE - promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En efecto, el Estado vive un momento de tránsito que se viene prolongando el tiempo suficiente para considerar el cambio como algo permanente y, en consecuencia, la capacidad de adaptarse a él como un auténtico rasgo definitorio de nuestro tiempo. Desde el centro político se puede afirmar que el propio futuro del ejercicio democrático del poder pasa necesariamente, por hacer de su capacidad de adaptación a los cambios, una condición esencial de su propia existencia.

La ingente tarea que supone este aspecto de la vida pública requiere profundizar en las ideas que lo sostiene: asegurar las libertades reales de la gente. Desde el espacio del centro político, la Administración Pública aparece como uno de los elementos clave para asegurar que las aspiraciones de los españoles puedan hacerse realidad, por lo tanto: ni nunca podrá ser un aparato que se cierra a la creatividad, o impida con cualquier tipo de trabas, ni tampoco podrá dejar – especialmente a los más débiles- al arbitrio de intereses egoístas.

El modelo centrista de la Administración Pública apuesta por la libertad, que es apostar por la sociedad, por confiar en el hombre, por confiar en la capacidad, en las energías, en la creatividad de los españoles que ha tenido amplia cabida en la historia, y no solamente no tiene por qué dejar de tenerla: es el momento histórico de potenciarla.

El pensamiento compatible de centro, permite que al tiempo que se hace una política de impulso de la sociedad civil, no haya compuertas que limiten una acción de la Administración que **asegure** la libertad de disfrutar, por ejemplo, de una jus-

ta y digna jubilación de nuestros mayores, que limiten la libertad de disponer de un sistema de salud para todos, que recorten la libertad de que todos tengan acceso a la educación en todos los niveles, o acceso a un puesto de trabajo, o sencillamente a disfrutar de la paz. Aquí reside el sentido de la Administración Pública que queremos desde el centro.

Por eso, para mí, la Administración debe ser un entorno de entendimiento, y un marco de humanización de la realidad que fomente el objetivo constitucional central: “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás”(Art. 10.1CE).

Por tanto, el aparato administrativo debe promover las condiciones para que todos los españoles sin excepción podamos ejercer con mayor calidad nuestras libertades, teniendo también presente que la Administración también debe estar próxima, cercana a la gente en un ambiente de real descentralización (Art. 103.1CE) teniendo presente que la programación y ejecución del gasto público debe responder a los criterios de eficiencia y eficacia (Art.31.2 CE).

Pues bien, las reformas administrativas, puestas en marcha, se encaminan en esta dirección. Es el caso de la redefinición de la Administración Periférica del Estado como consecuencia de la LOFAGE, - Ley de Organización, Funcionamiento de la Administración General del Estado - con un contrastado ahorro en el gasto público. Es el supuesto del Pacto Local que apuesta definitivamente por el reforzamiento de los entes locales y por la autonomía local en un contexto de equilibrio de los diferentes poderes territoriales. Es el caso de la consolidación y estabilidad del estado autonómico desde el acuerdo y la búsqueda del pacto. Es el caso de la reforma del procedimiento administrativo que por fin instaura un verdadero sistema de silencio administrativo positivo y un acortamiento real de los plazos que tiene la Administración para resolver los expedientes administrativos. Es el caso de la instauración del principio de lealtad institucional de confianza legítima o de transparencia como elementos vertebradores de la reforma administrativa.

Por ello, un a Administración pública que se ajuste adecuadamente a las demandas democráticas ha de responder a una rica gama de criterios que podríamos calificar de internos, por cuanto miran a su propia articulación interior, a los procesos de tramitación, a su transparencia a la claridad y simplificación de sus estructuras, a objetividad de

su actuación, etc. Pero por encima de todos los de esta índole o, más bien, dotándolos de sentido, debe prevalecer la finalidad de servicio al ciudadano a que vengo haciendo alusión.

No puedo dejar de subrayar insistentemente la centralidad del individuo en mi entendimiento de la vida política. El individuo real, la persona, con el cúmulo de circunstancias que lo acompañan, en su entorno social, es el auténtico sujeto de los derechos y libertades que en la Constitución proclamamos. A ese hombre, a esa mujer, con su determinada edad, su grado de cultura y de formación, mayor o menor, con su procedencia concreta y sus intereses particulares, propios, legítimos, es a

quien la Administración Pública sirve. Al servicio de esa persona concreta el aparato administrativo debe promover las condiciones para que ejerza con la mayor calidad y hondura sus libertades.

En este sentido, los empleados públicos para poder desempeñar su trabajo con eficacia necesitan, además de los medios y condiciones de trabajo adecuados, un constante esfuerzo en su competencia profesional para consolidar una Administración que no es una entidad abstracta, sino que la integran personas tan reales como los ciudadanos a los que sirven, y ellos mismos ciudadanos también. Detrás de cada expediente están las aspiraciones de un ciudadano.