



**Universitat
Pompeu Fabra**
Barcelona



Las AA PP y su reforma en los nuevos escenarios macroeconómicos. ¿Lastre o palanca para el crecimiento?

La necesidad de reformar las AA.PP. y su hoja de ruta

Guillem López-Casasnovas
Abril 2014

CRES-UPF Working Paper #201404-81

Títol_: Las AA PP y su reforma en los nuevos escenarios macroeconómicos. ¿Lastre o palanca para el crecimiento? La necesidad de reformar las AA.PP. y su hoja de ruta^(*)

Autor: Guillem López-Casasnovas
UPF-CRES

Subtítols: La necesidad de reformar las AA.PP. y su hoja de ruta^(*)

Resumen

Este texto amplía el zoom de análisis más allá de la función pública dirigiendo la atención a la reforma global de las AA PP. Esta tiene un alcance mucho más amplio que la anterior y recoge múltiples aristas, todas ellas de gran relevancia para el bienestar social y el progreso económico en general. Ciertamente existe un desencanto en esta cuestión al haber sido diversos los intentos para cambiar un status quo que se reconoce abiertamente como insatisfactorio pero para el que sin embargo no existe acuerdo de qué cambios son deseables y cómo en su caso alcanzarlos.

En las líneas que siguen intentaré mostrar qué se puede hacer para el propósito reformista desde la Economía, sin ignorar el sustrato legal, ejemplificando cambios con suficiente especificidad y con la pretensión de que en todo caso los árboles no impidan ver el bosque. Concluiré poniendo énfasis en que sin incidir en la formación de sus profesionales no habrá nunca cambios efectivos en nuestras AA.PP.

PRIMERA PARTE: Marco general

^(*) Agradezco la ayuda a la redacción de Guillem Albasanz, economista y politólogo, investigador del Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES)-Univ Pompeu Fabra.

Las razones básicas de la intervención pública se refieren a los denominados teoremas fundamentales de la economía del bienestar. Estos nos ofrecen una lógica diferente para los supuestos de fallo de mercado (1^{er} Teorema) que para la provisión de determinados bienes y servicios preferenciales (2^o Teorema). Marcan de hecho lo que media entre lo que se asigna y lo que se reasigna. Y en buena medida supone un tránsito desde la administración (para lo que el mercado no asigna) a la gestión (cuando el mercado asigna pero el sector público gestiona de modo diferente los recursos reasignando).

Las dificultades surgen sin embargo cuando dicha intervención tiene referentes globales que van desde la eficiencia productiva (micro) a la eficiencia asignativa y social global. Ello requiere coordinación, multidimensionalidad, y atender a los múltiples incentivos en las organizaciones públicas, más o menos bien alineados en atención al interés colectivo.

En la realidad presupuestaria actual, conviene no perder de vista que el peso de los bienes públicos y fallo de mercado en general, representan tan sólo entre el 10 y el 20% del gasto de las AA.PP. Este es el ámbito de predominio de una administración pública basada mayormente en la fiducia y la ‘*accountability*’ o rendición de cuentas. Ello requiere ‘más evaluación’ como garantía de que la provisión ‘vale lo que cuesta’ (*good value for money*) con un énfasis tanto en los objetivos de la actividad administrativa como en los instrumentos, ya que el mercado resta ausente de la provisión de dichos servicios. Así pues, los bienes privados tutelados públicamente configuran residualmente la mayor parte del gasto público.

Esta distinción identifica el campo propio para la gestión pública mayormente en los bienes privados preferentes a partir de restricciones políticas (bases coyunturales e ideológicas de las razones y alcance de la tutela) y de mayor énfasis en los instrumentos (evaluar para saber qué funciona y qué no y cómo comparada respecto de la alternativa de provisión no tutelada), en un permanente interfaz con la gestión privada. Ello implica evaluar con contraste empírico de eficiencia en costes unitarios y a menudo con ‘traslado de la carga de la prueba’ (“qué puede hacer el sector público que no pueda hacer mejor el sector privado”) para el objetivo en cuestión.

Como consecuencia de lo anterior, el análisis se sitúa en reconocer los condicionantes políticos como restricción, concretar los balances entre eficiencia y equidad, entre necesidad y la posibilidad de cambio. La evaluación aquí es transparencia democrática

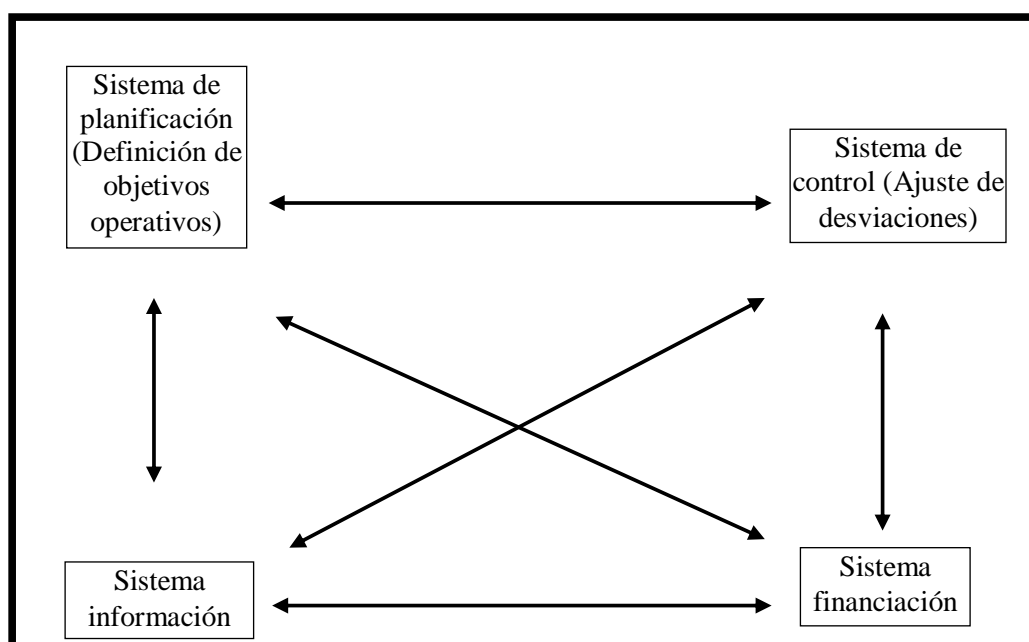
con la visualización de los costes implícitos en los *trade-offs* que se presentan en toda provisión. La clarificación de roles es determinante a efectos de evitar la confusión de lo político y lo gestor, confusión que hoy protege en exceso al gestor ineficiente. Supone por lo demás, más atención a los elementos instrumentales: ‘quien tiene un martillo tiende a solucionar sus problemas con clavos’; no financiando en atención a ‘lo que se es’ o a ‘lo que se hace’ sino a ‘lo que se consigue’; evitando el ‘cuanto más, mejor’ en los sistemas de control y el ‘cuanto peor, mejor’ en las definiciones de estrategias. Hay que atender para ello activamente a las capacitaciones de ‘los humanos con recursos’, recursos humanos que median entre los medios y finalidades de la Administración. Para ello, adecuar las segundas (finalidades) no requiere siempre más de los primeros (recursos).

Estamos en breve ante una Administración no orientada a resultados, sin transparencia suficiente en su actuación, escasa cultura rendición de cuentas y pobre voluntad de aprendizaje a través de la evaluación. Responde a lógicas internas, respuestas nucleares y periféricas heterogéneas y resulta poco ‘relacional’ en partenariado privado, y cuando lo intenta, la ausencia de control genera desconfianza ciudadana.

Destaca en su operativa la brecha existente entre efectividad y eficacia, entre las cosas que se sabe funcionarían mejorando el bienestar pero que no se llevan a cabo en la práctica por razones diversas. Se trata a menudo de un problema de incentivos que requiere comando en gobernanza central y descentralización de la toma de decisiones, con autonomía organizativa, cierto traslado de riesgo financiero y contratos sinalagmáticos –que generan obligaciones para ambas partes- entre financiadores y proveedores, y de todos ellos con los ciudadanos.

La reforma del diseño estratégico de las organizaciones

Cualquier reforma en el diseño estratégico de una organización requiere atender a los diferentes sistemas que la componen (planificación, información, control y evaluación y financiación e incentivo) de modo conjunto e interrelacionado, y desde el conocimiento de cual es la cultura organizativa que sustenta la organización y el sustrato de los centros de coste y en su caso de responsabilidad que configuran su sustrato. Todo ello se recoge en el Diagrama 1 tomado de Hax-Majluf.



CULTURA ORGANIZATIVA (como entender lo no escrito)

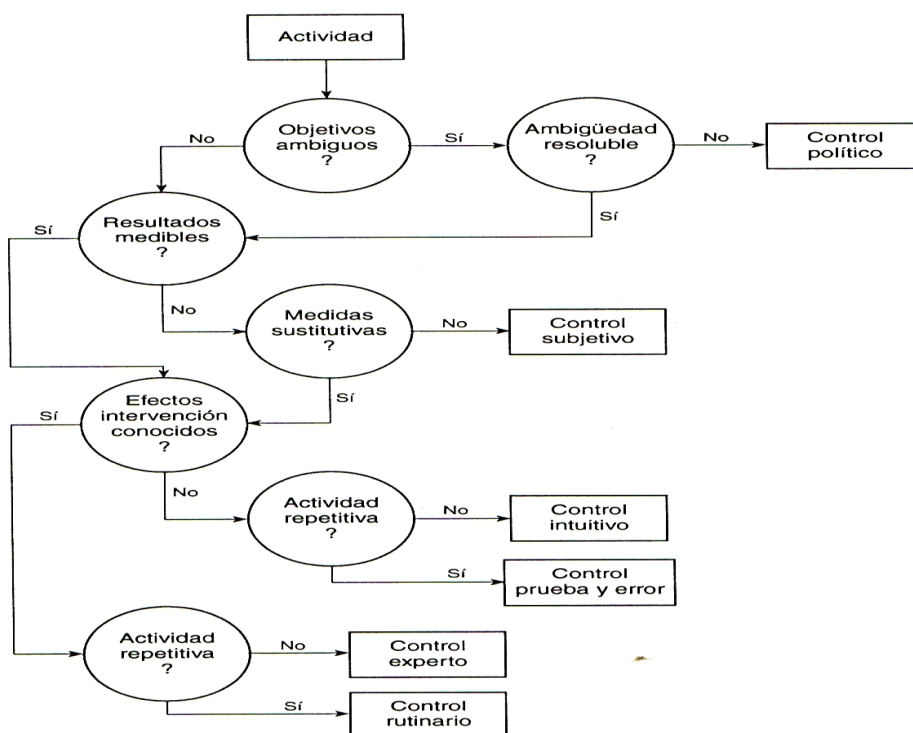
CENTROS DE COSTE / CENTROS DE RESPONSABILIDAD (según organigrama)

Diagrama 1: Bases de la reestructuración organizativa para la reforma

Reformar sin embargo no es privatizar. Privatizar es desresponsabilizar al sector público. Conviene por ello identificar en las propuestas de cambio aquello que tenga fundamento normativo y estructural de lo que sea empírico e ideológico. Esta separación debe aplicarse en concreto a las formas de intervención en el vector Regulación/ Provisión/ Producción (directa, concertada, concesionada) y con la guía precisa de determinar de cómo con ello se sirve mejor el interés público. Para ello, el excedente no es la única guía exclusiva y excluyente: excedente lo hay siempre en toda actividad. La cuestión es quién se apropia de éste y con qué legitimación lo hace. El mejor antídoto es aquí el de la transparencia, el mérito y la rendición de cuentas.

Reformar requiere gestionar humanos con recursos y ser explícito en incentivos. Estos se han de referir a eslabones diferenciados: desde lo extrínseco a lo motivacional (enriquecimiento de contenidos de puesto de trabajo y en ampliación de la capacidad de decisión). Si atendemos a las ventajas comparativas de cada supuesto entenderemos las oportunidades de concertar activos no específicos y de cuestionar a menudo el producir directamente (versus contratar externamente) en casos generales de mercados estables, contratos suficientemente completos y en ausencia de comportamientos oportunistas.

Todo ello enfatiza en la Administración la importancia de la formación, contra el ‘yo creo’ y el ‘yo pienso’. La evaluación, cuando menos, supone para ello una nueva cultura de revisión y aprendizaje.



Fuente: Hoffstede (1981) y elaboración propia.

FIG. 4.3. Tipología del control de gestión.

Diagrama 2: Evaluación por comparación

Tal como muestra el Diagrama 2, es necesario llevar a cabo una evaluación “garbage can”, mediante la cual se puedan descomponer los procesos de la actuación de las AAPP permitiendo así identificar de forma aislada las distintas actuaciones que esta lleva a

cabo. La identificación facilita la reforma, en tanto que permite observar las mejoras prácticas en relación a:

- (a) la retribución por unidad de recursos utilizados para prestar el servicio.
- (b) los procedimientos ejecutados en atención a cada usuario o tipo de usuario, lo que permite la protocolización de la actividad administrativa, simplificándola y agilizándola.
- (c) los recursos necesarios por procedimiento incluidos en el protocolo - tecnología-
- (d) la desviación entre recursos realmente utilizados y los teóricamente necesarios para aquella tecnología, cuando el conocimiento y la experiencia de utilización, el 'know how', es el apropiado.
- (e) el número de usuarios - tamaño, alcance o dimensión de la actividad, en lo que se refiere a las distintas escalas de provisión, dada su influencia en los costes medios de la actividad -.

De este modo, cabe entender la reforma como aquel ejercicio que permite controlar las desviaciones observadas entre la práctica seguida y la mejor práctica disponible. Y enfatizar la gestión del cambio en el tránsito de lo eficaz a lo efectivo.

La cultura de la evaluación

Evaluar consiste en cada caso en descubrir la diferencia entre el mejor resultado posible, eficacia, y el resultado conseguido realmente, efectividad, para luego intentar reducir la brecha existente. Pero con cuidado, ya que al llevar a cabo la evaluación hay que tener en cuenta la heterogeneidad de las comparativas, controlando las variables condicionantes de las alternativas, de modo que la variación o diferencia observada sea achacable a la reforma objeto de evaluación.

En todo caso, para la mejora continua del servicio prestado por la Administración Pública, en un contexto de escasez presupuestaria, es necesaria, sin embargo, la evaluación de las políticas en su conjunto. Ello es especialmente complejo cuando no

puede haber experimentación, en aquellas situaciones donde no se pueda llevar a cabo un ensayo aleatorio controlado, por lo que cabrá examinar si existen otras alternativas cuasi-experimentales para la evaluación. Para dicho objetivo, la comparación entre el grupo afectado y el resto no afectado, o el mismo grupo antes y después de la intervención son algunas de las técnicas comúnmente usadas. Al evaluar hay que distinguir entre la dimensión temporal, si se hace a lo largo de un periodo de tiempo determinado, o transversal, donde se evalúan una serie de factores que inciden en los resultados de la evaluación en un mismo momento del tiempo.

Para evitar sesgo muestral conviene controlar el tipo de participación en el programa o servicio en evaluación, y distinguir entre participación voluntaria y aleatoria. En el primer caso, habrá sesgo muestral a favor del programa, pues aquellos individuos con mayor posibilidad de beneficiarse tendrán más incentivos a participar. Asimismo en aquellos casos donde las tasas de participación/afectación varían, hay que evaluar los impactos conjuntos (medios) para poder hacer una comparación sin sesgos y estimar el efecto de forma adecuada.

La importancia de la evaluación es tal, que esta debería estar presente de forma sistemática para informar la decisión política, cara a discernir entre aquellas inversiones coste-beneficiosas o coste-efectivas de las que no lo son. El hecho de que la adecuación o pertinencia de un servicio esté directamente relacionado con la realidad social (necesidades y preferencias) en constante cambio, incrementa la necesidad de precisión en la parametrización de los costes y beneficios con respecto a los objetivos fijados.

De la importancia anteriormente mencionada de llevar a cabo una evaluación sistemática de toda actividad administrativa, se desprende la necesidad de que cada ley ‘principal’ incorpore una memoria económica justificativa y un preámbulo que marque los objetivos el cumplimiento de los cuales ha de servir después para la propia evaluación desde un punto de vista empírico. Del mismo modo, dichas leyes deben contener las razones por las que se ha optado por aquella alternativa concreta respecto de otras igualmente posibles, y para ello, las normas han de comportar una reserva mínima de financiación que permita ‘de oficio’ su evaluación posterior. Y todo ello sin perjuicio de seguir avanzando en la simplificación normativa y funcional de la administración, con

compromisos tales como que toda regla nueva ha de identificar otra que quede abolida por la posterior.

En el ejercicio de evaluación propuesto, el análisis coste-beneficio permite comparar los costes y beneficios monetizados de un programa, a tener en cuenta para la toma de decisiones políticas. Ello supone un análisis con más potencia, y exigencia que en el análisis coste-efectividad o coste-utilidad. Este segundo tipo de análisis parametriza el objetivo sin monetizarlo, se usan unidades alternativas que permiten la comparación entre opciones. De este modo permite estimar la eficiencia relativa de las alternativas: identificando la mejor como ‘la menos mala’, siempre bajo el supuesto de que ‘hay que hacer’, ya que la opción “no hacer nada”, a menudo no contemplada en este tipo de análisis, puede ser más coste-efectiva que cualquier otra.

En función del momento en el que se realiza la evaluación, podemos hablar de evaluación *ex-ante* (la evaluación aquí informa al político, no substituye la decisión política) o bien *ex-post*, caso en que se puede hacer una predicción acerca de los resultados y los costes en el horizonte futuro. A partir de la observación presente se podrá proyectar con mayor o menor precisión en función de la capacidad explicativa que otorgue la evaluación.

Como ya se apuntaba al inicio del artículo, la reforma de las AAPP tiene que venir acompañada de un profundo cambio cultural encaminado a articular una gestión basada en criterios de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. De forma preliminar es necesario entender que gestionar implica prestar atención a los circuitos de adopción de decisiones y que lo que se gestiona son recursos humanos, no se trata de administrar nóminas.

Otros aspectos

Igualmente importante es el perfil dado a las carreras profesionales de los miembros de la organización, dado el incentivo que supone en el compromiso de reforma, pues se deben asignar tareas a aquel individuo que dado su recorrido profesional sea el más adecuado para llevarlas a cabo.

El cambio cultural también debe abarcar el campo de lo jurídico. No sólo los organigramas han de ser flexibles al cambio, sino también las propias configuraciones jurídicas que adoptan las organizaciones. En el mismo sentido, hace falta redefinir centros de responsabilidad de entre aquellos centros de coste a los que se les quiera dotar de mayor autonomía y capacidad de gestión presupuestaria, a la vista de los objetivos establecidos.

La visión predominante hoy, gira alrededor de la paradoja de ‘más sector público’ según la cual, a diferencia de lo que a menudo se piensa, “más sector público” no siempre es mejor. Pero ello no necesariamente es así. A modo de ejemplo, una excesiva carga fiscal puede suponer una reducción de la competitividad, puesto que los impuestos modifican el sistema de precios por el que se guían los productores de la economía. Más allá de la reducción de la capacidad adquisitiva, un elevado nivel de impuestos puede generar una pérdida irrecuperable de eficiencia o “exceso de gravamen”, cuando, debido al efecto sustitución, la pérdida total de bienestar del consumidor es mayor que la pérdida de bienestar generada por el efecto renta (empobrecimiento) causado por el impuesto. En la misma línea, la inversión privada corre riesgo de disminuir ante el efecto *crowding out* o efecto desplazamiento causado por la deuda pública, debido por ejemplo a la subida de los intereses para satisfacer su necesidad de financiación.

El sector público, además, tiene en la actualidad menos capacidad redistributiva por el lado del gasto que por el lado de los ingresos. Empero, hay mayores inequidades producidas por la posible dualidad fiscal por el lado de los ingresos públicos (por su deriva tendencial a la regresividad) que en el gasto (más enrocado en el universalismo). La cuestión es pues, encontrar el equilibrio adecuado rehaciendo uno y otro fieles de la balanza. Para ello, quizás se deba entender que el universalismo no significa todo para todos de la mejor calidad. Sino que todos son elegibles, pero no todos son elegidos ni tratados de igual manera. Ello obliga al sector público a hacer un ejercicio de priorización, sin perjuicio de la equidad de acceso para evitar sesgos (por educación y renta) en la utilización de los servicios. Sin ello, un sector público demasiado grande que crece por aluvión corre el riesgo de acumular constantes déficits, generando una situación insostenible a largo plazo. La Administración se financia en el presente vía deuda,

transfiriendo la responsabilidad de su devolución a las generaciones futuras, lo que supone una ruptura de la equidad intergeneracional en el horizonte de los ciclos vitales de los individuos.

La calidad en los servicios ante los cambios propuestos

El cambio de cultura organizativa al que me he estado refiriendo, debe tener la calidad en los servicios públicos como referente. Entendiendo por calidad:

- a) Elementos tangibles del servicio, como por ejemplo la limpieza o el grado de conservación de las instalaciones.
- b) El grado de competencia (preparación, conocimientos, etcétera.) del personal que atiende el servicio.
- c) La fiabilidad o grado de resolución al problema que ofrece el prestador del servicio (por ejemplo, haciendo que una sola consulta o actuación sea suficiente para la solución del problema o la obtención de un determinado resultado).
- d) El modo en el que el prestador del servicio asume la necesidad del usuario y se esfuerza en su resolución.
- e) La disposición al servicio: facilidad de acceso (localización adecuada, horario de atención apropiado, etcétera), adecuación a las necesidades del usuario (lenguaje, funcionalización de la relación, etcétera).
- f) Credibilidad, reputación (preservar la confidencialidad, honestidad, etcétera.).
- g) Cortesía, educación, buen trato.

Las anteriores consideraciones sirven para modelar los cambios en nuestras AA.PP. que desde un punto de vista económico separan la provisión (responsabilización ante el usuario y de financiación ante el contribuyente) de la producción o suministro de los servicios, y en atención al monopsonio de demanda, ya de la Administración como un todo o atendiendo descentralizadamente las preferencias de los usuarios. El esquema que sigue detalla y caracteriza las alternativas posibles.

		¿Quién produce el servicio?			
		La institución pública		La institución pública y la privada	
¿Quién decide (qué y como se financia) el suministro del servicio público?	Directamente la autoridad pública	MODELO BUROCRÁTICO (Provisión y producción públicas)		COMPETENCIA SIMULADA DIRIGIDA (Provisión pública con producción pública y privada)	
		Caracterización Jerarquías - Centros de coste - Presupuestos globales - Autoridad - 'Lealtad'	Posibilidades de reforma - Evaluación por comparación (Torneos) - Bonos y primas	Caracterización Jerarquías - Establecimiento de franquicias - Financiación según actividad contratada - Restricciones de entrada - Impugnabilidad limitada - Poder de mercado	Posibilidades de reforma - Licitaciones abiertas - Contratos de base presupuestaria
	Indirectamente como consecuencia de la elección del usuario	MODELO DE COMPETENCIA PÚBLICA (Provisión y producción públicas)		COMPETENCIA SIMULADA DIRIGIDA DESCENTRALIZADA (Provisión pública con producción pública y privada)	
		Caracterización jerarquías - Mercado restringido - Financiación según elección 'Voz'	Posibilidades de reforma - Introducción de elementos contributivos (bonus/malus o pagos complementarios)	Caracterización Jerarquías - Mercado regulado - Financiación sigue a la elección 'Voz' y 'Salida' - Restricciones de entrada: Acreditación	Posibilidades de reforma - Introducción de elementos contributivos, complementarios, sustitutivos y alternativos

Diagrama 3: Estructuración de la provisión pública (elaboración propia)

Más allá de lo hasta aquí señalad queremos prestar atención en lo que resta del artículo a cómo traducir ideas en realidad; conceptos en instrumentos de gestión para el cambio en la dirección propuesta de reforma de nuestras AA.PP.

SEGUNDA PARTE: Del dicho al hecho

Han pasado muchas cosas desde que, hace cincuenta años, España inició la construcción de su Estado de Bienestar. Y las que están pasando hoy, hacen necesarios cambios que adapten el Estado de Bienestar a la coyuntura presente.

Llegar tarde al proceso de establecimiento y expansión del EB ha de posibilitar que aprendamos de los errores ajenos. Es por ello que debemos fijarnos en las experiencias de los países con mayor tradición socialdemócrata. Solo de este modo se podrán trazar las líneas de actuación adecuadas, evitando las tendencias entusiastas y logrando un menor cuestionamiento de su idoneidad.

En esta dirección y de forma más concreta cabe referirse al trabajo realizado por la *Comissió per a la reforma de l'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya*^(#) en abril de 2013.

Tras el correspondiente análisis y diagnóstico de la situación actual de la AAPP, se formulan allá de forma precisa y concreta una serie de propuestas que deberían servir como principios-guía de la reforma que consideramos ilustrativas de la tarea que aguarda.

En el ámbito de la gobernanza y organización de la administración, la reforma orientada a reforzar la “infraestructura ética”, debería ser prioritaria. Es por ello necesario impulsar códigos deontológicos de valores y de una nueva ética pública; códigos que deben ser la base de un modelo *bottom-up*, con el que los múltiples ámbitos de la administración estén comprometidos, escapando de la creación de subculturas corporativas. Parece oportuno para el buen éxito de la tarea promover un nuevo modelo de formación como elemento socializador en valores públicos y en los valores institucionales propios de la Administración, que afecte de forma transversal a todos los niveles de la administración, cargos directivos, nuevas incorporaciones y plantilla de base, cohesionando así una misma cultura en toda la Administración Pública.

Para que la reforma anterior tenga pleno efecto, no se puede implementar de forma aislada; más bien al contrario, debe venir acompañada de un nuevo diseño de las estructuras de organización y gobierno en las que se desenvuelven los trabajadores de la administración. En primer lugar, para ello, es necesario cohesionar la Administración nuclear. Centralizar, simplificar y racionalizar todos aquellos servicios y entes que constituyen el aparto básico de la Administración. De forma complementaria a la centralización de la administración nuclear cabe reordenar sin embargo de forma radical la Administración periférica. Crear un *Front office* lo más descentralizado y cerca del ciudadano que sea posible, atendiendo al principio de subsidiariedad y en contraposición un *Back office* centralizado, de forma que la gestión interna pase a formar parte de la administración nuclear.

Igualmente importante es simplificar a nivel jurídico y organizativo la Administración instrumental, de forma que haya una clara separación entre los órganos de gobierno de las

(#) - Comisión formada por G López Casanovas (presidente), Francisco Longo (ESADE), Josep Valor (IESE), Carles Ramió (UPF), J R Rovira (Cámara de Comercio).

agencias instrumentales y el poder político, despolitizándose así de la mejor manera posible la ejecución de los servicios públicos. En este sentido parece recomendable elaborar un estatuto del directivo público que rijan su actuación, de forma que el régimen de actividad quede claramente definido.

Es primordial por lo demás, delimitar el ámbito directivo del político, para evitar todo tipo de presiones e intereses políticos, garantizando así una gestión profesionalizada alejada de las dinámicas características de los ciclos electorales. Esta independencia debe ser real y efectiva puesto que, a menudo, es el gestor o directivo público, y no el personal subalterno que trabaja en y para la Administración, quien necesita la mayor protección fiduciaria frente al político.

Por lo que se refiere a la cuestión de la colaboración público-privada, hay que distinguir primero los distintos elementos de la gestión de un servicio público. Provisión pública (regulación, financiación y responsabilidad ante el usuario, como hemos visto) no implica siempre producción pública administrativa de gestión directa. Tomando como prioritaria en principio la colaboración público-privada, siempre que los costes no superen los beneficios, se ha de poder explicar la razón por la que no se aprovecha este tipo de colaboración. Así pues, es necesario determinar los criterios de decisión de forma explícita, que puedan ser aplicados a realidades concretas, para determinar y justificar qué tipo de provisión/producción es la idónea. Ello implica cambiar la presunción hasta ahora establecida: siempre se debe empezar por el supuesto de conveniencia de la contratación: “mejor contratar que producir directamente” (...) “excepto cuando...”. Y en la excepción levantar los fundamentos de la decisión tomada.

Para poder analizar las ventajas y los inconvenientes de los diferentes alternativas de gestión de un servicio es necesario identificar los componentes empíricos de los estructurales o normativos. Bajo el supuesto walrasiano del 'velo de la ignorancia', si se justifica correctamente la decisión de por qué y cómo se actúa, desde el sector público, no se cuestionará la recomendación. Equivale a *'hacer o explicar por qué no se hace'*, sin dejar espacio a la ambigüedad o la arbitrariedad.

En lo que atañe a los distintos tipos de colaboración público-privada, es recomendable profundizar en las posibilidades de externalización de servicios, funciones y

competencias, atendiendo quizás como regla al principio del *traslado de la carga de la prueba*, según el cual hay que preguntarse ¿qué puede hacer mejor el sector público que no pueda hacer el sector privado?. Es deseable externalizar las tareas más rutinarias y capitalizar el valor añadido, internalizando y centralizando las labores más técnicas o complejas. Estas unidades técnicas centrales, mediante la profesionalización y el uso de las TIC, deben de ser mayormente proactivas que reactivas.

En el ámbito específico de la gestión y dirección de los servicios y del personal público, tal y como ya se ha apuntado antes, hay que orientar la reforma entorno a los principios de eficiencia y equidad. En concreto, hay que abordar esta parte de la reforma desde tres ámbitos distintos, a saber: (i) la estabilidad presupuestaria y la calidad del gasto público, (ii) los sistemas de planificación y control y (iii) la gestión del capital humano.

Para dinamizar la gestión del capital humano y ganar en eficiencia, generando el esquema de incentivos adecuado, al mismo tiempo que se consigue una adecuación de las relaciones laborales a cada ámbito funcional, es importante definir y clarificar, en los estatutos, los vínculos de los empleados públicos. En este sentido cabe limitar (expandir y contraer, no “prescindir” o “eliminar”) el estatus funcional a aquellos puestos que estén sujetos al ejercicio de la *potestas* administrativa, como la policía, prisiones, poder judicial y cuerpos de inspección, pero no para el resto de casos, donde el estatuto funcional debiera ser la excepción..

En este mismo sentido es recomendable definir dos nuevos perfiles (o ámbitos funcionales) de empleados públicos que emergerían en el nuevo modelo de Administración relacional. Los *gestores de redes* que, sujetos a un contrato laboral, coordinan aquella red servicios externalizados mediante la contratación público-privada; y por otro lado, aquellos empleados sujetos al régimen funcional. Igualmente, un funcionamiento agilizado, más eficiente y efectivo de la Administración debería provenir de la mano de la tecnificación de las plantillas mediante la reducción del personal de apoyo administrativo y auxiliar a través de una utilización más efectiva de las TIC.

Dentro del ámbito de la gestión de recursos humanos, en el que tradicionalmente han predominado prácticas como el nombramiento político y la ascensión por antigüedad, es primordial reorientar su modernización hacia procesos de selección de los funcionarios

basados en la adecuación a las nuevas competencias profesionales, a la realidad social del país y a las necesidades de la Administración, mediante criterios meritocráticos. Este nuevo método de selección de personal debería complementarse con la creación de una comisión de nombramientos que acredite la capacidad directiva pública de los nombrados (un buen jefe de prensa del líder de la oposición no presupone un buen director o gestor, digamos, de la corporación de medios públicos tras ganar unas elecciones).

Para dotar de estabilidad al nuevo funcionamiento de la Administración, es necesario modificar el esquema actual de incentivos. Solo mediante los incentivos reales adecuados (retribución salarial, posibilidades de promoción laboral, etcétera), se podrá conseguir una actuación más eficiente y profesional de los empleados públicos. En otras palabras, hay que diseñar un modelo real de carrera profesional con incentivos concretos y diferenciados. Por último, en aras de completar la profesionalización de las relaciones laborales de la Administración, parece apropiado equilibrar la distribución de poder de negociación entre los sindicatos públicos y la Administración, asumiendo la última, funciones ‘patronales’ en representación de los intereses institucionales.

Además de reestructurar la organización interna de la AAPP y rediseñar su lógica de funcionamiento, es igualmente importante transformar y adaptar el marco de relación de la Administración con los ciudadanos y de su relación específica con las empresas

A tal efecto, resulta exigible diseñar los modelos más avanzados de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y evaluación de políticas públicas. Ello implica trabajar hacia el modelo de *open government* como paradigma de la relación entre la Administración y las personas o empresas. El ciudadano tiene que poder acceder a la información acerca de la actividad y sus efectos (recursos, costes, contrataciones) que desarrolla la Administración. Esta información debe ser accesible en la página web de la Administración, excepto cuando por motivos explícitamente justificados, por ejemplo por la Ley de protección de Datos, si procede, no sea posible publicarla.

Aquí, una vez más, la aplicación transversal de las tecnologías de la información y la comunicación a todos los niveles de la Administración se hace indispensable; ya no únicamente para que el ciudadano pueda acceder a la información que desee, si no para

ganar en eficiencia de la actuación administrativa. Con ello, la Administración puede recibir un *feedback* de su actuación, detectando opiniones y nuevas necesidades de los usuarios, que permitan la constante mejora y adecuación de los servicios prestados a la ciudadanía. A modo de ejemplo, el silencio administrativo debe suponerse positivo, y en caso que no fuera posible se ha de argumentar la razón por la cual no lo es. Asimismo, de entrada, los plazos de respuesta, o para alegaciones, han de ser idénticos tanto para la Administración como para el administrado y si no fuera el caso cabrá también justificarlo.

Mediante la completa integración de las TIC y el establecimiento de una Administración 2.0, se puede consolidar de este modo el paradigma del *e-government*, permitiendo profundizar en los sistemas de cogestión de servicios públicos. Consiguiendo que el ciudadano pueda hacer mayor cantidad de trámites de forma autónoma y participe, en la medida de lo posible de la actividad administrativa, logrando así una corresponsabilización ciudadana con el buen funcionamiento de esta.

Finalmente, queremos resaltar que no se puede llevar a cabo un cambio de la infraestructura de las AA.PP. descuidando el sustrato legal en el que se sustenta. Por ello, los cambios y reformas propuestos anteriormente deberían venir respaldados desde el ámbito normativo, el cual, por extensión, también debería incorporar ciertas modificaciones. Se requiere así pues la modificación de ciertos aspectos del derecho administrativo español que a menudo ralentizan y restan eficacia a una dinámica administrativa excesivamente burocratizada.

