

Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España *Four decades of modernization vs. reform of the Public Administration in Spain*

Manuel Arenilla Sáez

Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España.
manuel.arenilla@urjc.es

Recibido: 05-06-2017
Aceptado: 16-10-2017



Resumen

La Constitución de 1978 apenas aporta novedades al funcionamiento interno de las Administraciones públicas españolas, que quedarán marcadas en las siguientes décadas por la fuerte descentralización y los procesos de transferencias. Las instituciones administrativas no han asumido suficientemente los requerimientos de la cultura democrática, y su adaptación a los profundos cambios en la economía y en la tecnología es parcial. La base operativa sigue dominada por las reformas implantadas en la década de los años 50 y 60 del pasado siglo, que posibilitaron una Administración pública profesional homologable a los países de nuestro entorno. Por ello, desde entonces más que reformas han existido procesos de modernización que no han alterado los referentes culturales ni el modelo de actuación. Las características más importantes de los procesos modernizadores de las últimas décadas son: escasa voluntad de introducir cambios reales; predominio de la cultura jurídico-formal; parcialidad en su concepción y ejecución; orientación a procesos; énfasis en los cambios organizativos; mantenimiento del corporativismo; falta de liderazgo político y de perseverancia; carencia de una perspectiva intergubernamental efectiva; fortalecimiento de la dirección política. Los logros en simplificación administrativa, profesionalización administrativa y atención al ciudadano no se han completado con una adaptación real al Estado autonómico mediante instrumentos de gestión colaborativa ni con la introducción efectiva de los principios del gobierno abierto.

Palabras clave: Reforma administrativa, modernización administrativa, Administración española, Constitución Española de 1978.

Abstract

The Spanish Constitution of 1978 hardly provides legal developments to internal functioning of Spanish Public Administrations, which have been affected by a deep decentralization and other devolution processes over the past decades. Administrative Institutions have not sufficiently assumed democratic requirements, and fundamental economic and technological changes have been partially addressed. Current administrative performance is based on several reforms which were taken in the fifties and sixties of the past century. Those measures enabled public administration to professionalize its activity, by matching neighboring countries. Thus, modernization procedures of public administration were only implemented instead of introducing wide reforms in order to switch cultural benchmarks and ways to act. The most important features of that processes are: a low political will to introduce real changes; primacy of law-formal culture; bias in design and execution of policies; decisions oriented to processes; focus on organizational changes; persistence of corporatism; a lack of political leadership and persistence; a lack of an effective intergovernmental approach; strengthening of political direction. Administrative simplification achievements, administrative professionalization successes and citizen assistance advances have not completely fulfilled Autonomic State's provisions and other adaptation requirements through collaborative management tools and effective implementation of Open Government principles.

Keywords: Administrative Reform, Administrative Modernization, Spanish Public Administration, Spanish Constitution of 1978.

Sumario

1. Introducción | 2. El estado de la situación en 1978. Una Administración que posibilita la Transición | 3. La naturaleza política de los procesos de reforma en la Administración pública | 4. La base común de las reformas administrativas españolas | 5. La evolución de los procesos reformadores | 5.1. Panorama comparado | 5.2. Las etapas de la modernización de la Administración española desde 1978 | 5.2.1. La etapa 1977-1985 | 5.2.2. La etapa 1986-1995 | 5.2.3. La etapa 1996-2003 | 5.2.4. La etapa 2004-2011 | 5.2.5. La etapa 2012-2015 | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Arenilla, M. (2017): "Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España", *methaodos.revista de ciencias sociales*, 5 (2): 302-317. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>

1. Introducción

La Constitución Española de 1978 incluye a la Administración pública dentro del bloque Gobierno-Administración, en el que el primero dirige a la segunda. Regula sus principios de actuación y establece algunos derechos de los ciudadanos en relación con ella; entre ellos, el muy importante de acceso. Sin embargo, el nuevo marco jurídico apenas representa una innovación en su funcionamiento interno más allá de la introducción de los trascendentes principios democráticos de actuación, aunque abre el determinante proceso a las transferencias autonómicas por el que España en muy poco tiempo pasa de ser un régimen fuertemente centralizado a uno de los más descentralizados del mundo (OCDE, 2017: 68 y ss.; Beltrán, 2010: 1029-1030; Baena, 1985: 193). Este proceso condiciona decisivamente la realidad administrativa y política desde entonces.

Las distintas etapas que se pueden establecer desde 1978 presentan una serie de rasgos generales: la reducida innovación introducida en el marco jurídico público que en buena parte es deudor o continuación del modelo establecido en los años 50-60 del pasado siglo; su orientación negativa a eliminar las disfunciones y no tanto al logro de un objetivo específico; la escasa implementación en la práctica de los planes de modernización; la exigua novedad de los sucesivos planes que son poco más que una actualización de las primeras reflexiones realizadas a finales de los años 80; el parco debate científico sobre los procesos reformadores en el que domina el enfoque formal; la parcialidad de las reformas al no abarcar al conjunto Gobierno-Administración pública ni generalmente a todos los medios implicados, al centrarse fundamentalmente en los aspectos organizativos; la insuficiente adaptación al proceso de transferencias de la Administración General del Estado (AGE), más allá de la simbólica desaparición de la figura histórica del gobernador civil y de la supresión de algunos órganos administrativos; la no integración del resto de Administraciones en los proyectos de reforma de la AGE y la no utilización de mecanismos cooperativos de mejora de la gestión; el incremento del control político de la AGE concretado en la concentración de poder en torno al presidente del Gobierno y su predominio sobre los ministerios; la escasa orientación a la gobernanza democrática y la buena Administración o sus débiles resultados; y la falta de perseverancia y liderazgo en los procesos reformadores.

Este artículo va a tratar sobre los procesos reformadores o modernizadores en la AGE. Si bien puede encontrarse alguna originalidad en la gestión de las numerosas Administraciones españolas, las tendencias y principales rasgos que se van a recoger de la AGE son extrapolables a todas ellas. Puede afirmarse que el sustrato cultural y el modelo de actuación de las Administraciones públicas españolas son muy similares¹.

Se puede decir que en estas últimas décadas no han existido verdaderos procesos reformadores que alteraran el «sistema operativo» por el que han corrido los distintos programas de actuación pública, sino una modernización de algunos de los aspectos fundamentados en la década de los años 50 y 60 del pasado siglo (Beltrán, 2010: 1032-1034).

2. El estado de la situación en 1978. Una Administración que posibilita la Transición

Lo habitual y correcto al tratar la Transición española es poner el énfasis en los actores políticos que intervinieron en ella, en los procesos que la hicieron posible y en su indudable éxito en términos de convivencia y prosperidad que nos han permitido en la actualidad ser una democracia fuerte, una economía desarrollada y una sociedad avanzada. Sin embargo, pocas veces se piensa en el hecho de que mientras se mudaba radicalmente de régimen político, se legalizaban los partidos políticos y los sindicatos, se establecían las preautonomías y se celebraban sucesivas elecciones y referéndums los ciudadanos

¹ Entre la bibliografía sobre los procesos modernizadores en las Administraciones autonómicas y locales puede consultarse: Arenilla, M. (2014) "El nuevo sistema de competencias locales", en Santamaría, J. (Coord.) La reforma de 2013 del régimen local español. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local; Arenilla, M. (Dir.) (2011). Crisis y reforma de la Administración Pública. Santa Cristina: Netbiblo; Sancho, D. (Coord.) (2005). Sociedad de la Información y Gobierno. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública; Rodríguez-Arana, J. (2002) "El proceso de modernización administrativa en las comunidades autónomas" en Tornos Mas, J (Dir.), Informe Comunidades Autónomas 2001, parte II: El Estado de las autonomías en 2001. Barcelona: Instituto de Derecho Público; Arenilla, M. (Coord.) (2000). El proceso de la modernización en la Administración Pública. El caso de La Rioja. Logroño: Gobierno de La Rioja.

seguían recibiendo unos servicios y unas prestaciones públicas sin alteraciones significativas y con un alto nivel de calidad. Todo ello fue posible porque, a pesar de haberse desarrollado en un régimen autoritario, la Administración pública española a la muerte del dictador presentaba unas altas dosis de profesionalización y eficacia, entre otras razones porque la AGE, especialmente a partir de la década de los años 60 del pasado siglo, no se vio colonizada por el aparato del régimen franquista. Finalmente, la Administración local española gozaba de una alta capacidad debido a la probada profesionalidad de los funcionarios de habilitación nacional.

Se puede decir así que un motivo de éxito de la Transición española se debió en parte a contar con una Administración Pública profesional homologable a los países de nuestro entorno, tanto por la calidad y talento de sus integrantes, como por su neutralidad y su orientación a la modernidad y la mejora continua. Baste con repasar los índices de la década de los 60 de la revista *Documentación Administrativa* para encontrar artículos que hoy en día siguen estando de actualidad: la aplicación de los equipos electrónicos digitales en la Administración financiera; el corporativismo administrativo; la organización administrativa española y el desarrollo económico; la selección, la formación y el perfeccionamiento de funcionarios; la programación de efectivos.

A ese nivel de profesionalidad se llega tras un proceso que comienza dos décadas antes. La Administración en el régimen de Franco inicia un proceso de reformas correctamente concebidas, preparadas con seriedad y ejecutadas con energía (Nieto, 2014: 99). Las reformas afectan de manera profunda a su marco regulador y, así, la ley de procedimiento de 1958 produjo un acercamiento al público y una modernización de las actuaciones administrativas (Baena, 1985: 190). Por su parte, la ley de funcionarios civiles de 1964 suprime el sistema de categorías, implanta la clasificación de puestos de trabajo y desjerarquiza los cuerpos, siguiendo las tendencias de muchos de los países de nuestro entorno. La homologación con el mercado común europeo, al que se solicita la entrada en 1962, y de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), en la que se ingresa como miembro fundador en 1961, son el principal motor de impulso de las reformas de la época. Aunque estas no produjeron todos los frutos esperados debido a las resistencias internas y a un insuficiente respaldo político, sirvieron para reforzar el principio de eficacia, para incluir a la Administración española en la corriente principal de la modernidad pública de entonces y para seleccionar a unos funcionarios que resultarían relevantes en el apoyo a las futuras instituciones democráticas (Beltrán, 2010: 1026-1029).

3. La naturaleza política de los procesos de reforma en la Administración pública

Un repaso de la muy abundante literatura sobre los numerosos procesos modernizadores o reformadores en las Administraciones públicas españolas en las últimas cuatro décadas mostraría de forma casi invariable que esos procesos se refieren al campo de la gestión pública, incluso entendida en su sentido más reduccionista, esto es, la revisión de los medios materiales o factores administrativos buscando la eficacia, la eficiencia o la calidad. Es claro que es necesario satisfacer estos principios, pero también es insuficiente. Se puede ser eficaz y eficiente satisfaciendo unos fines alejados de la realidad y de la mejora efectiva de la vida de las personas, las organizaciones sociales y las empresas.

En estos cuarenta años se han sucedido numerosos enfoques de gestión en la Administración española. Simplificando mucho, se puede decir que a la sólida capa burocrática, que funciona todavía como inmanente sistema operativo, se han incorporado con diversa intensidad los enfoques eficientistas englobados de una u otra manera en la nueva gestión pública, aunque su éxito se puede calificar de escaso y circunscrito a determinados procesos y organismos (Bodiguel, 2010). Utilizando a la inversa una expresión de estos enfoques, las pocas «islas de excelencia» que siguieron o siguen modelos equiparables al sector privado comercial no han logrado conquistar el continente general de la Administración española.

El enfoque burocrático y las perspectivas de corte eficientista coinciden en relegar o ignorar la función política y social de la Administración pública. Ambos tipos de enfoque tienen dificultades para explicar suficientemente la naturaleza de la Administración pública, sus principios y su finalidad para la sociedad; relegan al ciudadano al considerarlo esencialmente en su faceta de administrado, de usuario o de cliente y lo sitúan en una posición externa o pasiva al funcionamiento de la Administración y a la formulación de sus principios.

La Administración «traduce» las necesidades de los ciudadanos desde referentes de actuación e intereses propios y los de aquellos otros grupos que participan en la toma de decisiones. El resultado es la adopción de políticas sesgadas al no atender suficientemente la diversidad existente en la sociedad (OCDE, 2015: 56). En la relación entre Administración y ciudadano, este no siempre aparece como sujeto democrático, pleno de derechos y obligaciones y conformador de derechos. Esto produce el alejamiento de los ciudadanos de las instituciones públicas.

Tanto las corrientes burocráticas como las eficientistas se esfuerzan en diferenciar política y Administración. Es conocido que entre nosotros se predicaba en la década de los 60 del pasado siglo la «eficacia indiferente» respecto al poder político, esto es, la indiferencia burocrática respecto a los objetivos del Gobierno, la falta de implicación de la Administración en su consecución. Una finalidad similar busca la nueva gestión pública al diferenciar claramente entre política y Administración y al conceptualizar a los directivos públicos como gerentes. De esta manera, estos no son responsables, como lo son los políticos, pero sí imputables. Varias décadas desde la fijación teórica de este planteamiento, hay que decir que no ha tenido mucho éxito en nuestro país, aunque sí ha reforzado el pensamiento de que la Administración, idealmente debe ser el «reino» de los funcionarios, ya que son los que realmente «saben» cómo funciona. Así el conocimiento experto weberiano y la necesidad de separar la gestión de la política se dan la mano generando, en especial en la AGE, el reforzamiento de las tendencias corporativistas.

La realidad es que no es posible separar la política de la Administración y que la relación entre ambas hay que verla como un *continuum* donde la política pierde intensidad según se van bajando los escalones de la pirámide administrativa (D'Amico, 1992: 45-46). La parte superior profesional de la Administración desempeña la función de apoyo a la toma de decisiones, participa en la formulación de las políticas públicas e interviene decisivamente en la definición de los medios que hacen posible la decisión y aseguran su viabilidad en la fase de ejecución.

En la Administración pública hay que resaltar por encima de su dimensión o actividad, tan variable en el tiempo, la función política y social que cumple (Baena, 2003). Las posiciones superiores de la Administración se incluyen en el conjunto de posiciones políticas que conforman el subsistema político-administrativo. El resto del aparato administrativo tiene la misión de asegurar la gestión de los medios necesarios para trasladar a la sociedad las decisiones básicas que influyen en la estructura, la regulación y la reproducción social. De esta forma, la Administración pública participa en la conformación social porque está integrada en la cúpula organizacional a través de su centro decisional o ápice superior (Mintzberg, 1983, 1991; Baena, 1999: 734-738).

La Administración ejerce un poder variable de naturaleza política sobre la sociedad a través de unos medios, que si bien tienen un alto contenido de gestión, se orientan a satisfacer una finalidad política: la inclusión y la integración social; la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y del cumplimiento de sus obligaciones; y lo ya mencionado sobre su orientación a la mejora de todos los integrantes de la sociedad. La composición y la actuación de la Administración están animadas por principios como el interés general, la neutralidad política, la representatividad social y la equidad, que se contemplan en nuestra Constitución y que no tienen por qué regir a las organizaciones sociales o a las empresas.

Nuestra Constitución otorga centralidad a la función política y democrática de la Administración, como otorga centralidad a la función social de la acción administrativa a la que orienta a mejorar la vida de la comunidad. Esta función de la Administración pública eleva de rango la mera misión de prestar servicios y otorga a los empleados públicos una función esencial en la sociedad. Esa es la razón, junto con el ejercicio de un poder variable sobre ella, que hace que corresponda al ámbito de la representación política y no de la gestión la regulación del acceso a la función pública, así como la cesación de funciones, la carrera administrativa o la delimitación entre los puestos políticos y los funcionariales. Por ello se regulan en la Constitución o en normas con rango de ley al afectar a los derechos de los ciudadanos.

La consideración de la Administración en su naturaleza completa, esto es, política y de gestión, es la que posibilita orientar debidamente los procesos reformadores que se quieran aplicar sobre ella. Cuando no se hace, y tenemos numerosos ejemplos, el resultado es incompleto o inexistente más allá de la demasiado habitual gestión menuda de los medios, y puede llegar a generar frustración en los integrantes del aparato administrativo y en la sociedad. Cuando predomina o es exclusivo el enfoque de gestión se impide que la relación de los ciudadanos con las Administraciones sea considerada en función de los fines últimos a los que responde, para serlo en relación consigo misma. Así, la Administración aparece a los ojos

de los ciudadanos como una entidad prestadora de servicios consistentes en la realización de trámites, independientemente de cuáles sean estos y sus objetivos fines. Esta imagen parcial limita sobremanera la capacidad de las instituciones públicas para lograr la confianza de los ciudadanos y su aceptación. Para superar esta situación es preciso actuar no solo en el ámbito de la reforma administrativa buscando la eficacia y la eficiencia, sino también en el nivel emocional de los ciudadanos, que cae esencialmente en el campo de la política, en el modelo relacional entre el Estado y la sociedad, en la manera en la que se ejerce el poder y en el estilo de gobierno.

Los profundos procesos reformadores de nuestra Administración iniciados en los años 50 del pasado siglo, aunque se plantearan formalmente desde una perspectiva tecnocrática afectaron a la transformación social, política y económica de España. De esta manera, al reformar la Administración se estaba introduciendo una serie de cambios profundos en la relación entre el poder político y la sociedad que posibilitó las bases de una Administración neutral, lo que resultó a la postre imprescindible para que la Transición tuviese un fundamento firme sobre el que apoyarse. Además, no hay que olvidar que las élites administrativas de principios de los 70 nutrieron una buena parte de los cuadros de los partidos políticos de este periodo. Este caso hace que cobre todo el sentido la afirmación de que reformar la Administración es reformar la sociedad (Baena, 2000: 276), cuando en el proceso de reforma se contempla la voluntad de transformar la sociedad y el modelo cultural en el que se basa.

4. La base común de las reformas administrativas españolas

Si tuviéramos que sintetizar en qué estrategias coinciden los numerosos procesos modernizadores en la Administración seguidos en España en las últimas décadas serían estos: la simplicidad y rapidez en los trámites con la Administración; unos funcionarios más motivados y amables; y ofrecer una información válida y accesible al ciudadano (Arenilla, 2003: 236). Este es el núcleo central y casi siempre único de todas las medidas incluidas en los planes de reforma. Estas estrategias caen del lado de la gestión interna de la Administración pública y no llegan a afectar a su naturaleza política, en el sentido que hemos visto.

Junto a estas estrategias de gestión, existen otras de carácter político que recorren el periodo de estudio y que se refieren a las relaciones intergubernamentales y al papel de la AGE en las mismas. El intenso proceso de transferencias a las comunidades autónomas ha generado en el bloque Gobierno-AGE una estrategia de resistencia que se concreta en mantener su modelo de actuación, no modificar el *statu quo* de relaciones intergubernamentales y resistirse a alterar su dimensión organizativa. Esta estrategia se completa con otra de desgaste, aceptada por las comunidades autónomas, basada en la invocación permanente a la delimitación competencial y no a los mecanismos efectivos de cooperación. El resultado es la desconfianza y, en ocasiones, la deslealtad y una constatable pérdida de referencia institucional experimentada por la AGE y el propio Estado.

Los ciudadanos asocian la noción de burocracia —papeleo, trato distante, información confusa, formalismo y lentitud— mucho más con el ámbito público que con el privado. Nuestros responsables de la gestión pública y una parte importante de la literatura científica entienden que es posible lograr una mejor legitimidad institucional y una mayor confianza de los ciudadanos si se consigue un mejor rendimiento de las instituciones. De ahí que los procesos reformadores pongan el énfasis en la eficacia y en la eficiencia y en la incorporación de principios y técnicas del sector privado comercial. El resultado es el desarrollo de una serie de estrategias muy extendidas y comúnmente aceptadas que tratan de eliminar o reducir los efectos que los ciudadanos declaran en múltiples estudios como no deseados en su relación con la Administración pública. Se aceptan de una manera variable las críticas de las disfunciones de la burocracia (Merton, 1964) o de la *public choice* que caracteriza el comportamiento de los empleados públicos por la irracionalidad, la ineficiencia social, la maximización del tamaño, el despilfarro administrativo y el sobreabastecimiento (Vilas, 1996: 110; March y Olsen, 1989; Lane, 1987: 1 y ss.; Niskanen, 1971). El correlato lógico de todo ello es que debe otorgarse un papel preferente al mercado en la distribución de los bienes y servicios públicos, aunque este tipo de asertos no hayan sido convincentemente demostrado (Stahberg, 1987: 209). Desde otra óptica se considera que la Administración pública es una forma arcaica para adoptar decisiones y lograr la participación de los ciudadanos en ellas (Dienel y Harms, 2000: 42-72).

Por unos u otros motivos, la orientación de las reformas administrativas se ha encaminado a emular las bondades de un modelo privado comercial, del que sabemos que es enormemente diverso y no

siempre eficaz y eficiente, o a introducir algunos procesos participativos que cuestionan la legitimidad y la representación democrática.

La ineficacia de la Administración se convierte en un tópico cultural que está en el imaginario colectivo desde tiempos de Larra, lo que lleva a que los ciudadanos consideren que la reforma de las Administraciones públicas es imprescindible «pero eternamente pendiente por imposible» (ESDEM, 2000). Esta imposibilidad se fundamentaría en las inercias administrativas, el volumen orgánico de las Administraciones públicas, la complejidad administrativa, las resistencias de los funcionarios, en especial de algunos cuerpos, y el desinterés de los responsables políticos, lo que llevaría a dificultar mucho la reforma de la Administración².

El objetivo de la simplicidad de la gestión pública choca con su tendencia a la universalidad de fines, con la fragmentación y la extensión administrativa y con su pertenencia a una intrincada red de intereses o de políticas. Sin embargo, una cosa es la complejidad derivada de la maraña de relaciones, organizaciones y procedimientos, y otra que esta complejidad deba trasladarse directamente a la relación con el ciudadano. Lo que procede es simplificar al máximo los trámites de la Administración dirigidos a los ciudadanos, especialmente aquellos que tienen que ver con sus derechos y libertades. De otra forma se estará rebajando la categoría de ciudadano a la de mero administrado o, incluso, súbdito, lo que no deja de tener efectos en la propia salud de la democracia. La transparencia en la gestión debe alcanzar también a su simplicidad.

Desde el comienzo de las reflexiones contemporáneas sobre nuestra Administración pública se ha buscado la «prontitud» en su respuesta, y esto requiere procedimientos ágiles. El que no se haya conseguido de forma satisfactoria para los ciudadanos puede llevar a pensar que la reforma o modernización de la Administración pública no tiene solución. Es más adecuado pensar que la Administración no se puede reformar «de una sola vez» sino que, como ocurre con otras políticas públicas, requiere de planificación, consenso, perseverancia y medios.

La gestión de los recursos humanos, y más específicamente su selección y formación es una de las principales preocupaciones de la Administración, de ahí el objetivo de lograr funcionarios motivados, preparados y amables. Ya Oliván nos señalaba que «los administradores no se improvisan» por lo que hay que instruirles en su oficio, dar realce al carácter moral y temple de alma (Oliván, 1954: 174). Deben ser formados, diríamos hoy, en la adquisición de sus competencias profesionales y las capacidades y habilidades, además de imbuirles en la cultura y los valores necesarios para ejercer su misión. Sin embargo, hace unas décadas se afirmaba que «la mitad de los experimentos formativos de los países en vías de desarrollo, y al menos un tercio de los europeos, fracasan por no estar claro el objetivo que se quería conseguir» (Cassese, 1989: 435), algo que podría seguir afirmándose en la actualidad.

Otra de las estrategias se ha dirigido a mejorar la atención al ciudadano. La implantación de modelos de calidad, las cartas de servicios y demás instrumentos que tienen por objeto tratar al ciudadano como cliente y conocer su satisfacción sobre el funcionamiento de los servicios públicos forman parte de la potenciación de los instrumentos de atención al ciudadano. Se trata de ser omnipresente, establecer sistemas de información omnicanal apoyados en las TIC (tecnologías de la información y de las comunicaciones) más avanzadas, ser eficaces y que el ciudadano quede satisfecho del servicio realizado. En otras ocasiones en este tipo de servicios se han ensayado modelos de gestión externalizados aplicando las soluciones de los grandes servicios privados mediante *call centers* «CRM» y similares.

Una de las razones del insuficiente éxito de algunas medidas adoptadas en materia de mejora de los servicios de atención al ciudadano es no diferenciar los tipos de relación que el ciudadano tiene con sus Administraciones públicas. Nos encontraríamos dos grandes tipos de relación: con los grandes servicios públicos, en especial educación y sanidad, en los que el ciudadano no percibe que se está relacionando con la Administración pública, salvo que tenga que realizar algún tipo de trámite; y aquellas relaciones que presentan algún tipo de actuación de cara al público y que implican un contacto directo entre funcionarios y ciudadanos.

La constatación por parte de las autoridades públicas de que los servicios de atención al ciudadano son muy importantes para mejorar la valoración ciudadana ha generado una paradoja. Esta consiste en que la Administración utiliza todo tipo de intermediarios (entidades financieras, gestorías, colegios profesionales, etc.) para mejorar la atención a los ciudadanos por lo que estos no son conscientes de

² El CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) en sus estudios de 1983 (E 1.359), 1988 (E 1.741), 1990 (E 1.878) y 2006 (E 2.604) trata la posición de los funcionarios públicos en relación con la Administración y la reforma administrativa.

mantener contacto con la Administración. Así, esta y sus responsables pierden visibilidad y con ello la oportunidad de que los ciudadanos valoren adecuadamente el resultado de las reformas y la posible mejora en el rendimiento de las Administraciones públicas. Se difumina la relación entre el rendimiento político y el voto en las elecciones. A esto se añade que el ciudadano apenas otorga valor a la reducción o eliminación del dolor que siente en su relación obligada con la Administración, ya que considera que tiene derecho a que no se produzca.

5. La evolución de los procesos reformadores

5.1. Panorama comparado

La evolución de las necesidades ciudadanas y la aparición de nuevos y grandes retos sociales han marcado el contenido y la orientación de los procesos reformadores en las cuatro últimas décadas en el mundo. Junto a las tradicionales actividades relacionadas con la autoridad, el fomento y los servicios públicos, han surgido otras que tratan de controlar las fuerzas y las amenazas que pesan sobre el mundo y que son en buena parte indisponibles para las organizaciones presentes en la sociedad: el poder de las ideologías y los extremismos de todo tipo; el poder de las fuerzas ocultas, como las redes de tráfico de drogas o las mafias; los poderes que surgen de posdescubrimientos científicos y tecnológicos; el impacto de la digitalización; los poderes económicos y financieros que desean un mundo sin regulación; la convivencia social; las catástrofes naturales y medioambientales; las políticas de competencia; la negociación de los intereses estatales en organismos supranacionales y en las regulaciones globales. A la vez surge la creciente necesidad de un Estado activador de la sociedad con el propósito de que asuma una mayor implicación en los asuntos públicos para que se corresponsabilice con el Estado en el logro del bien común (Timsit, 2006: 607-608; HM Government, 2007: 6; Pochard, 2007: 28). La Administración cambia porque cambian las necesidades sociales y su interacción con las organizaciones sociales, las empresas y los ciudadanos en la consecución del bien común.

Los diversos análisis efectuados sobre las reformas administrativas en los países de nuestro entorno muestran que se orientan de forma destacada a proteger los intereses de la Administración, por lo que tienden a organizarse más en torno a las necesidades y estructura de quienes proveen los servicios que a las de quienes los reciben. Esto genera un Estado distante, sobredimensionado en su centro o sus centros que responde con más facilidad a la lógica administrativa que a las misiones por desempeñar o a las necesidades del ciudadano (Dossier, 1997: 53; Modernizar, 1999: 19, 29; Garcés, 2002: 249). A la vez se observan claras tendencias politizadoras de la Administración que revisten las más diversas formas, algunas de ellas a través de la introducción de los principios gerenciales que se supone que imperan en el sector privado, especialmente en los directivos públicos profesionales (Bodiguel, 2010). Este proceso de politización es probable que esté haciendo que estos estén abandonando sus tradicionales funciones de asesoramiento político-institucional en favor del personal de confianza política.

Los procesos modernizadores responden a una voluntad política más o menos nominal de transformar la cultura administrativa existente, aunque no suelen aplicar una visión sistémica ni abordan de una manera integral todos los medios implicados en los procesos de reforma, entre los que hay que destacar el factor de los recursos humanos. Sin una reforma de estos no es posible transformar la cultura administrativa, lo que limita o impide el éxito de las reformas. Por el contrario, el recurso a la reorganización administrativa es frecuentemente utilizado para no afrontar problemas complejos que requieren la combinación de numerosos medios y apoyos, que van más allá de un mero cambio organizativo.

Las reformas pocas veces son concebidas como una verdadera política de modernización que responda a una estrategia política firme que cuente con numerosos apoyos *intra* y *extra* organizativos para que las reformas fructifiquen. La experiencia comparada (OCDE, 2006: 154) muestra que son los valores, la competencia, el conocimiento y la memoria colectiva de las organizaciones los que van a determinar la viabilidad y el éxito de las reformas gubernamentales y administrativas. En definitiva, una política de modernización requiere algo más que crear comisiones de expertos, publicar libros blancos o aprobar normas o incluso tratar de aplicarlas.

5.2. Las etapas de la modernización de la Administración española desde 1978

5.2.1. La etapa 1977-1985

Los deseos de abordar una reforma integral de la Administración pública se quedan en poco más que en la adaptación de las estructuras del Gobierno y de la AGE a la Constitución Española de 1978 (Lobo, 2006: 4 y ss.). El Decreto 1558/1977, de 4 de julio, crea la figura del secretario de Estado, cuya indefinición organizativa llega hasta nuestros días. La regulación de la Administración institucional se produce en la *Ley General Presupuestaria* de 1977, cuya clasificación se mantiene prácticamente durante dos décadas. Por su parte, la *Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado*, diseña una planta central que no difiere en gran medida de la actual. Esta ley crea la figura del secretario general y refuerza la Comisión General de Subsecretarios como órgano preparatorio del Consejo de Ministros.

A la función pública española le llega su pospuesta reforma en 1984 bajo una ley de medidas provisionales que convive parcialmente con la de 1964, a la que no modifica en sus fundamentos, y que se completa con la ley de incompatibilidades del mismo año. Durante veintitrés años se mantuvo la provisionalidad de la primera. Las tres normas introdujeron los elementos clave de la cultura administrativa actual, en especial, la carrera administrativa basada en el desempeño de puestos de trabajo y la separación entre actividades públicas y privadas.

La conclusión de estos años es que los procesos reformadores iniciados son parciales, poco sistemáticos y se agotan con la publicación de las normas que los regulan (Lobo, 2006: 9). También es posible extraer otra enseñanza: para que una norma de carácter orgánico perdure en el tiempo lo mejor es declararla provisional. Esto muestra una escasa visión estratégica de la reforma de la AGE.

5.2.2. La etapa 1986-1995

En 1986 comienza una reflexión sobre la modernización de la Administración que se interrumpe en 1993. Entre sus principales hitos se encuentran el que puede ser considerado libro blanco de la época *Reflexiones para la Modernización del Estado* de 1990, el estudio Delphi *La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración pública* del mismo año y el estudio *La Modernización de la Administración del Estado. Los Servicios Comunes*, de 1991, a los que acompañan otros muchos (Nieto, 2014: 99). Estos documentos realizan un diagnóstico que en sus grandes conclusiones sigue siendo vigente: insuficiente desarrollo de la función de organización; escasa formulación de objetivos y acciones que deben satisfacer las distintas unidades; débil cultura organizativa; escasa programación estratégica de los servicios comunes, que además presentan una gran heterogeneidad y una mezcla de funciones de ejecución y mantenimiento; actividad de carácter reactivo de esos servicios debido a su débil conexión con las unidades de línea; y ausencia de una visión sistémica.

El documento *Reflexiones* asienta una línea de pensamiento que llega hasta hoy basada en una preocupación más o menos convincente por la eficiencia, la calidad o la excelencia, el mantenimiento del *statu quo* intergubernamental fundado en el uso de mecanismos formales de cooperación de carácter vertical sustentados en la delimitación competencial y la invariabilidad de la estructura del Gobierno y de la AGE en sus funciones y en su volumen orgánico. Esta continuidad de pensamiento se ha basado en buena parte en la invariabilidad, con los cambios inevitables, del equipo humano de los centros que tienen atribuida la reforma administrativa en la AGE.

La concreción de estas reflexiones dio lugar a una serie de actuaciones y proyectos de mejora que experimentaron una rebaja en el nivel de profundidad respecto a los documentos originales, como sucedió con el *Plan de Modernización de la Administración General del Estado* aprobado en 1992. La ejecución del plan fue muy escasa debido a que no se contaba con el impulso político suficiente para alterar el *statu quo* competencial de las áreas de presupuestación y de planificación-ordenación de los recursos humanos. Como en tantas ocasiones antes y después, las resistencias del aparato burocrático y los conflictos entre departamentos, especialmente entre Administraciones Públicas y Hacienda, bloquearon el cambio de la cultura burocrática y la búsqueda de un nuevo equilibrio interno en la AGE.

En este periodo, concretamente en 1988, se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, que se separa de la tendencia seguida en los países de nuestro entorno de establecer

indicadores de resultados, lo que hubiera posibilitado un cambio de cultura y una orientación hacia la eficiencia.

Entre las aportaciones de esta etapa hay que incluir la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fruto del proceso reformador originado por el documento *Reflexiones* y concretado en el *Plan de Modernización de 1992*, que contempló 204 proyectos. A pesar de su voluntad de simplificar las estructuras centrales y de tratar de dotar de contenido al principio de cooperación intergubernamental, lo cierto es que la reforma organizativa de la AGE no se vincula a los procesos de transferencias, en un momento en el que se acababan de aprobar los *Acuerdos Autonómicos de 1992*, considerados entonces como el cierre del sistema autonómico.

Los *Acuerdos* traen la uniformidad del mapa competencial, aunque no se completará hasta una década después. Lejos de aplacar las tensiones del sistema, esta uniformidad las avivó, ya que el modelo resultante, al homogeneizar a regiones y nacionalidades, suscita el agravio de estas al considerar que no vale lo mismo la cuantía competencial que el hecho diferencial (Maiz y Losada, 2009: 211).

Nada de esto encontramos en el documento *Reflexiones para la Modernización del Estado* ni en los demás textos que lo acompañaron, aunque sea el entorno en el que se mueve. El texto prevé formalmente la necesidad de adaptar la AGE a los cambios experimentados por la primera fase de las transferencias a las comunidades autónomas, pero las medidas que propone en este sentido son escasas y, además, no se llevaron a cabo. Del documento queda su preocupación real por adaptar la organización administrativa a un modelo funcional más eficiente, en la línea de la nueva gestión pública.

5.2.3. La etapa 1996-2003

La etapa 1996-2003 se centró en la simplificación de las estructuras de los departamentos ministeriales, en la reducción de la conflictividad con las comunidades autónomas mediante el fortalecimiento de los órganos de cooperación y en la generalización de una cultura de economía organizativa a la hora de abordar procesos de reorganización, aunque con resultados desiguales.

En este periodo se constata el efecto inflacionista en altos cargos de la creación de las secretarías de Estado en las estructuras ministeriales, su heterogeneidad y su encaje incompleto con las subsecretarías y las direcciones generales. También se evidencia una excesiva «tutela» de los ministerios sobre las personificaciones institucionales adscritas.

La respuesta a las transferencias se centró casi exclusivamente en la supresión de los gobiernos civiles y de algunos organismos como resultado de la aprobación en 1997 de la *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (LOFAGE). La reforma de la AGE sigue basándose en la búsqueda de eficacia y eficiencia en la gestión pública, a las que ahora acompaña la calidad, aunque no incluye el alcance de las reformas emprendidas en los países de nuestro entorno como Francia —reducción de los servicios centrales— (Dossier, 1997) o Gran Bretaña —revisión de la gobernanza— (Modernizar, 1999).

En 1997, además de la LOFAGE, se aprueba la *Ley del Gobierno*. Ambas completan la actualización de la organización y funcionamiento de la AGE que estaba basada en la normativa de finales de los años 50 del pasado siglo. La LOFAGE parte del mismo diagnóstico que el documento *Reflexiones* de 1990 y centra la simplificación en el ajuste de la «estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico» y, de nuevo, en la supresión de organismos públicos y de direcciones generales. La norma es deudora de la corriente doctrinal de finales de los 80 y principios de los 90 del pasado siglo de la Administración Única o común, cuyo origen se encuentra en la *Xunta* de Galicia, que postula que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico debe tenerlo la Administración autonómica (Rodríguez-Arana, 1993). El fruto relevante de este planteamiento es la sustitución nominal de la figura del gobernador civil por un funcionario nombrado políticamente, el subdelegado del Gobierno, por el delegado del Gobierno en la comunidad autónoma, de quien dependen orgánicamente (Tornos, 2002: 131).

La LOFAGE no logra la integración completa de la Administración periférica bajo una sola autoridad ni en la provincia ni en la comunidad autónoma, como tampoco lo logra en el caso de la Administración exterior. La nueva norma también trata de ordenar la Administración institucional, aunque exceptúa de la

regulación general a las agencias estatales y a los principales organismos autónomos de la AGE. Finalmente, la LOFAGE aborda una nueva ordenación de los departamentos ministeriales. Lo más significativo de ella es que los directores generales y los subsecretarios han de ser nombrados entre funcionarios de carrera del grupo superior del Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales, lo que coincide con la tendencia cultural histórica de la AGE (Baena, 1999: 465).

La *Ley del Gobierno* mantuvo que los secretarios de Estado no formaran parte del Gobierno. Tanto esta ley como la LOFAGE conservan la existencia de la subsecretaría y la secretaría general técnica en todos los ministerios y un modelo de una AGE ejecutora de servicios públicos que ya no respondía a la realidad. Muchos de los problemas relacionados con la competitividad, la innovación, la globalización o la transversalidad de numerosas políticas no pueden abordarse debidamente desde estructuras y órganos jerarquizados y uniformes.

En 2000 se publica el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos* que se dirige fundamentalmente a tratar de resolver los problemas de eficacia y de eficiencia de la AGE, siguiendo la estela de los países de nuestro entorno, como el *Libro Blanco del Gobierno Británico* de 1999, y que es una consecuencia del *Plan de Calidad para la Administración General del Estado* de 1999. Este contempla diversas regulaciones en materia de cartas de servicios, simplificación administrativa, evaluación, «ventanilla única» y, en general, de calidad, algunas de las cuales ya venían desarrollándose. El *Libro Blanco* sigue siendo, como en las propuestas de reforma anteriores, un texto de un ministerio y no del Gobierno, lo que limita su alcance y la viabilidad de las medidas propuestas. La falta de liderazgo político es una constante en los planes de reforma o modernización de la Administración española.

En ese contexto se aprueba el *Plan de Acción de la iniciativa Info XXI (2001-2003)* y el *Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica* de 2003 para la AGE, así como diversas normas a partir de 2002 en materia de comercio electrónico y firma electrónica. Ambos planes se enmarcan en el *Plan eEurope 2002* y el subsiguiente *Plan de Acción eEurope 2005* de la Unión Europea. Estas materias, junto con las propias de la calidad, figurarán ya en las iniciativas reformadoras de todas las Administraciones públicas.

En el apartado intergubernamental se profundiza en la optimización de la gestión, en los mecanismos de cooperación, especialmente los bilaterales, y en la solución extraprocesal de controversias competenciales tras la modificación de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* en 2000. A pesar de la previsión de elaboración de planes y programas conjuntos con otras Administraciones y de potenciación de mecanismos que evitasen las duplicidades o solapamientos, estas medidas no se llevaron prácticamente a cabo. Tampoco se cosecharon resultados apreciables en el intercambio de información ni en los numerosos proyectos de ventanilla única.

5.2.4. La etapa 2004-2011

Este periodo se caracteriza porque se continúan y se fortalecen las iniciativas anteriores en materia de calidad y de Administración electrónica; por primera vez se introducen instrumentos y mecanismos propios de la gobernanza democrática y de la buena administración; y se aprueban una serie de normas que tratan de generar un cambio de la cultura burocrática de la AGE. No hay medidas reales en relación con el modelo de organización territorial del Estado, salvo los borradores de la *Ley de Gobierno local* que sigue al correspondiente *Libro Blanco*. La aprobación del *Estatut de Catalunya* en 2006 y la ulterior sentencia del Tribunal Constitucional en 2010 marcarán la conflictividad territorial y financiera hasta nuestros días.

El *Plan Moderniza de medidas para la mejora de la Administración (2006-2008)* contempla de nuevo diversas medidas destinadas a optimizar la eficiencia y la flexibilidad de la AGE en TIC, simplificación administrativa, firma electrónica, teletramitación y sistemas de atención al ciudadano. Las medidas en materia de gobernanza democrática representaron una novedad en la forma de abordar la modernización en la AGE, aunque no lo era en otras Administraciones españolas. Esas medidas se enfocaban en lograr una Administración transparente, más inclusiva y responsable. En esta línea se aprueba la *Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*, y el *Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los*

Altos Cargos de la Administración General del Estado. Este se recoge en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de febrero de 2005, aunque se concretó en una insuficiente orden ministerial.

El *Código* trata de cumplir la doble función de favorecer la regeneración democrática y de cambiar la cultura burocrática. A lograr este cambio se orienta la *Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Público*, que prevé el diseño de estructuras más flexibles, responsables y autónomas en los servicios públicos. No obstante, se sigue insistiendo en las soluciones organizativas frente a, por ejemplo, la introducción de sistemas generalizados de evaluación de los resultados. La ley se vio recortada en su potencialidad antes de aprobarse por las resistencias ministeriales y su aplicación en la práctica ha sido muy reducida, incluso por lo que respecta a la efectividad de la ya suprimida *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, que fue creada en 2006. Destaca el hecho de que fracasara en la incorporación de las comunidades autónomas a los órganos de dirección de las agencias. El resto de los proyectos apenas tuvieron oportunidad de llevarse a cabo debido a los continuos cambios de organización y orientación ministerial a partir de 2007.

En el *Estatuto Básico del Empleado Público* se cifraban muchas esperanzas de cambio en la Administración española, que habían ido menguando debido a la larga espera. El aprobado en 2007 tiene su antecedente en el *Proyecto de Estatuto de la Función Pública* de 1999. La AGE pierde poder de intervención en el sistema común de función pública al reducirse sensiblemente la normativa básica, lo que se justifica por la introducción de flexibilidad en el sistema. Esta pérdida trata de compensarse con el refuerzo de las medidas de cooperación voluntaria, en concreto con la creación de la *Conferencia Sectorial de Administración pública*. El resultado es un estatuto básico, pero no suficiente para cumplir con las funciones de la AGE en el conjunto del sistema administrativo español (Arenilla, 2007). Formalmente incluye un instrumento clave para transformar la cultura burocrática, como es la evaluación del desempeño para todos los empleados públicos. Diez años después no se ha desarrollado el Estatuto, por lo que esta medida no se ha implantado ni en la AGE ni en casi ninguna Administración española; además, esta situación hace que pervivan los males de un modelo de gestión de personas en el ámbito público agotado en muchos aspectos.

La fuerte crisis económica y financiera iniciada en 2008 condiciona la orientación de la función pública durante la siguiente década, aunque las primeras medidas no se empiezan a tomar hasta 2009 y ya de forma decidida en 2010. Las medidas de ajuste que se aplican son las ya vistas en la anterior crisis de mediados de los 90 del anterior siglo: limitación de vacantes, amortización de jubilaciones, reducción hasta la congelación de la tasa de reposición, supresión de cargos o reducción de la masa salarial. Se trata de una serie de medidas clásicas no estructurales que mantienen la inalterabilidad del modelo de función pública. Así, entre nosotros no se aplican apenas medidas de carácter estructural como la redistribución de efectivos; la revisión profunda de la cartera de servicios; la reasignación o redistribución de funciones o servicios entre los niveles gubernamentales; o la externalización y privatización (Parada y Fuentetaja, 2013: 104).

Además, desde 1996 los alcaldes españoles venían reclamando una segunda descentralización, un Pacto Local. El *Borrador de la Ley de Gobierno local* sigue al *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local* de 2005 y responde a un intento de adaptar este nivel de gobierno a la consolidación del Estado de las Autonomías. Lo más significativo del intento es el otorgamiento a los municipios de una cláusula competencial general frente al Estado y las comunidades autónomas, además de importantes competencias que obran en poder de estas. No fue más allá, principalmente por las resistencias de las comunidades autónomas.

Como ha venido sucediendo en las últimas décadas, los intentos reformadores son breves y el liderazgo político se agota con la aprobación de algunas leyes devaluadas en relación con los planes iniciales. Los sucesores de los reformadores suelen ser mantenedores del *statu quo* burocrático y de la AGE en el territorio, por lo que el vuelo de la modernización en nuestro país es corto.

5.2.5. La etapa 2012-2015

El nuevo Gobierno surgido de las elecciones de finales de 2011 tiene que afrontar un enorme desajuste en las cuentas públicas y la amenaza del rescate por las autoridades financieras europeas. Las medidas de choque adoptadas en el ámbito de la función pública se dirigieron a equiparar las condiciones laborales

del sector público con las existentes en el sector privado; a reducir el peso de la masa salarial en el conjunto del gasto público; a congelar o limitar las ofertas de empleo público hasta 2014; a la amortización de vacantes producidas por las jubilaciones; a la habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración para el personal no funcionario; a la elevación de la edad de jubilación hasta los 67 años; a la extensión mínima de la jornada laboral hasta las 37,5 horas semanales; y a los ajustes de empleo público en educación y sanidad. A estas medidas de carácter estructural se añaden otras coyunturales como la congelación de salarios en 2012, 2013 y 2014; la supresión de una paga extra en 2012; y la introducción de restricciones de contratación temporal y amortización de vacantes. Además, se añadieron la reducción de días de asuntos particulares y adicionales; la modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal; un plan de reducción del absentismo; y la modificación del régimen de incompatibilidades y de los permisos sindicales (CORA, 2013: 52).

La mayoría de las medidas anteriores fueron revirtiéndose a partir de 2015, por lo que en la actualidad nos encontramos en una situación similar a la existente en 2007. Ha funcionado de nuevo el «efecto muelle»: tras un período breve y más o menos intenso de contracción se produce una expansión, sin que ninguno de los movimientos altere en lo sustancial el modelo de función pública ni haga sostenible en el tiempo el gran esfuerzo realizado en un momento determinado. Las razones hay que buscarlas en la ausencia de instrumentos de gestión estratégica y la tendencia a evitar la conflictividad. Se deja pasar la oportunidad de que el Estado y las Administraciones públicas cumplan un papel más dinamizador en la sociedad y en la economía y de estructurar nuevas relaciones intergubernamentales con el fin de mejorar la eficacia, en la línea de las reformas emprendidas en los países de nuestro entorno en las últimas décadas (OCDE, 2010: 89-110).

Como en otros momentos críticos de nuestra historia administrativa, las grandes reformas son de carácter financiero y presupuestario y en este periodo es obra de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla el artículo 135 de la Constitución Española, modificado en noviembre de 2011. La ley aumenta notablemente la capacidad de control en la ejecución presupuestaria, una nueva regla de gasto, e introduce potentes instrumentos y medidas preventivas y correctivas con el fin de lograr el equilibrio estructural financiero y la estabilidad presupuestaria. El resultado es de un fortalecimiento sin precedentes de la capacidad de control e intervención del Ministerio de Hacienda en las Administraciones públicas españolas.

Las medidas financieras y las derivadas en la función pública se acompañan de la reestructuración de los departamentos ministeriales; la reducción relevante de altos cargos y órganos directivos; la modificación del régimen retributivo de los máximos responsables y directivos del sector público empresarial y otras entidades del sector público estatal; el *Plan de Acción de Reducción de cargas*; medidas de liberalización del comercio; y el *Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal* (CORA, 2013: 53-56).

El proyecto reformador de esta etapa se realiza a través de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y se concretó en el informe *Reforma de las Administraciones Públicas* o «Informe CORA» y sus 217 medidas. Una de las novedades sobre los proyectos modernizadores anteriores es que se constituyó en 2013 una Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) con el fin de seguir el cumplimiento de las medidas.

Si bien CORA no aborda de manera específica la reforma de la función pública en ninguna de las subcomisiones—duplicidades administrativas, simplificación, gestión de servicios y medios comunes, Administración institucional— se contemplan lo que se denominan «medidas estratégicas en materia de empleo público» (CORA, 2013: 82-86). Se trata de una serie de medidas añadidas al informe general que en la práctica no se han concretado en modificaciones observables. De esta manera, CORA sigue incidiendo en las claves de las reformas vistas hasta ese momento en la AGE, sin abordar efectivamente los aspectos sociales e intergubernamentales (OCDE, 2014: 32, 37, 45). Tampoco contempla una alteración del modelo de función pública, lo que lleva a preguntarse si es posible reformar la Administración sin reformar su función pública.

Las medidas CORA se enfocan fundamentalmente a adelgazar el aparato del Estado (Nieto, 2014: 104); Los resultados en la práctica han sido muy desiguales y, en general, de escaso impacto en la cultura organizativa.

CORA contempla la modificación de leyes dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la información sobre las Administraciones públicas, especialmente en el ámbito financiero. En este campo se incluye la regulación del control de la deuda comercial en el sector público, lo que da lugar en su aplicación a un flujo financiero de enormes proporciones entre la AGE y el resto de Administraciones públicas mediante el *Plan de Pago a Proveedores* y el *Fondo de Liquidez Autonómico*; además, incluye la *Ley de Impulso de la Factura Electrónica* y la creación del *Registro Contable* y una serie de medidas en relación con el Tribunal de Cuentas.

De forma simultánea a la tramitación de CORA se aprueba en 2013 el *Plan de Regeneración Democrática*, que contiene 40 medidas de regeneración democrática y lucha contra la corrupción planteadas como base de discusión política, y que se concretan en la reforma de una decena de leyes y del Código Penal. Las medidas políticas, jurídicas y de orden práctico se ordenan en tres bloques: el primero se dirige a reforzar el control de la actividad financiera de los partidos políticos; el segundo a mejorar la regulación del ejercicio de cargos públicos; y el último a optimizar las medidas penales y procesales en la lucha contra la corrupción.

En este periodo se aprueba la largamente esperada norma en materia de transparencia. Se regula mediante la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que tiene un triple objetivo: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas; reconoce y garantiza el acceso a la información —regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo—; y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

El colofón reformador de esta etapa lo constituyen la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Ambas aportan escasas novedades efectivas en materia de régimen jurídico, procedimiento administrativo, reforma de la organización en el sector público, Administración periférica y diseño orgánico de los servicios centrales. Se sigue manteniendo una estructura y una cultura fundamentadas en los años 50 del pasado siglo, aunque se han introducido mejoras especialmente en la relación jurídica de los ciudadanos con la Administración y en la actualización en materia de Administración electrónica.

Si de las reformas de los años 80 se podría decir que no lograron adaptarse completamente a la democracia recién reinstaurada, la de CORA no logra adaptarse a las exigencias de la economía actual (Nieto, 2014: 100).

6. Conclusiones

La Constitución de 1978 aporta pocas novedades al funcionamiento interno de las Administraciones públicas españolas, aunque la fuerte descentralización que despliega condicionará la vida administrativa y política hasta nuestros días. Las bases culturales y funcionales diseñadas en las reformas de los años 50 y 60 del pasado siglo apenas experimentarán modificaciones desde entonces, salvo las actualizaciones periódicas efectuadas por las iniciativas modernizadoras que se centran fundamentalmente en la eficacia en la gestión. Los procesos modernizadores realmente no han tenido voluntad de modificar la cultura administrativa o no lo han logrado debido, esencialmente, a la falta de liderazgo político y a la escasa perseverancia en los cambios introducidos.

La sólida Administración del Estado previa a la Constitución facilita la Transición pero condiciona los cambios posteriores. El mayor condicionante es que se despoja a la Administración pública de su finalidad política, que es más evidente en un régimen democrático. Su participación decisiva en la garantía de las libertades, los derechos y los deberes de los ciudadanos; su actuación a favor de la cohesión social y territorial; y su necesaria orientación a la mejora de la vida de los ciudadanos, las empresas y las organizaciones sociales trascienden la mera prestación de servicios y otorgan a los empleados públicos una función esencial en la sociedad. Estos fines elevados hacen que la regulación de los principales elementos y principios de actuación administrativa se establezcan en la Constitución o en normas con rango de ley y no en normas internas de gestión.

Esta despolitización de origen de la función administrativa implica que los procesos modernizadores se centren casi exclusivamente en la simplicidad y rapidez en los trámites con la

Administración; en lograr unos funcionarios más motivados y amables; y en ofrecer una información válida y accesible al ciudadano. Salvo alguna excepción, no se aborda el modelo ni el estilo de relación entre la Administración y el ciudadano ni se incorporan efectivamente principios e instrumentos que hoy denominamos de gobierno abierto. Así, política y Administración aparecen separadas y, consecuentemente, los procesos modernizadores no se incluyen realmente en la agenda de los gobiernos como sí lo hacen las grandes políticas públicas. El resultado es el reducido alcance de las reformas debido a su escasa relevancia y liderazgo políticos.

El otro elemento condicionante de la modernización de las últimas décadas es el insuficiente tratamiento intergubernamental. Las razones hay que buscarlas en la resistencia del aparato central de la Administración estatal a modificar su modo de actuación y a alterar su dimensión organizativa. La invocación permanente a la delimitación competencial con las comunidades autónomas ha relegado las formas de gestión colaborativa y la inclusión de las Administraciones territoriales en los procesos de reforma administrativa.

Los cuerpos superiores de funcionarios del Estado han condicionado y limitado el alcance de la modernización y han marcado la apertura de la Administración del Estado y las relaciones intergubernamentales. En una especie de reparto tácito, este poder burocrático se ha visto compensado con el fortalecimiento de la dirección política mediante los gabinetes de los ministros y, especialmente, de la Presidencia del Gobierno. El resultado es el dominio interno burocrático y una amplia capacidad de nombramiento por el Gobierno.

Cuando se aborda el camino por seguir en las futuras reformas administrativas suele surgir el desaliento por los insuficientes resultados obtenidos en el pasado y la incertidumbre por las diversas alternativas existentes. Podemos ofrecer tres orientaciones: alinearse con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible concretada en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS); volver a la corriente principal de la gestión pública de los países de nuestro entorno integrados en la UE (Unión Europea) y la OCDE; y ser congruentes con nuestro modelo histórico. Si bien este presenta una serie de disfuncionalidades, lo cierto es que nos ha permitido construir una Administración profesional que ha atendido razonablemente las necesidades de la sociedad.

La nueva Administración debe orientarse al logro efectivo de sus fines y para eso es preciso elevar el discurso más allá de la gestión menuda a la que nos tienen acostumbrados las reformas españolas: garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, así como que estos cumplan con sus obligaciones; mejorar efectivamente la vida de las personas organizaciones sociales y empresas; evitar las brechas sociales, por lo que debe desarrollar políticas de inclusión y cohesión social, de integración efectiva de la diversidad en sus procesos, especialmente en los decisionales; orientarse a los más vulnerables y al bien común; establecer alianzas con las instituciones, los grupos sociales, las empresas y los ciudadanos; implicar y activar a todos los ciudadanos con el fin de lograr una democracia avanzada; ser éticamente ejemplar; favorecer el conocimiento político y social; basar la actuación pública en la transparencia; rendir cuentas de su actividad; someterse a evaluación periódicamente e implantar sistemas eficaces de exigencia de responsabilidad.

Referencias bibliográficas

- Arenilla, M. (2003): *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAP.
- (2007): "Sistema político y cohesión territorial en el Estatuto Básico del Empleado público", en Álvarez, E. (coord.) *El Futuro del Modelo de Estado*, Madrid: INAP, p. 293-334.
- Baena, M. (1985): *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I*. Madrid: Tecnos.
- (1999): *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y gran empresa*. Madrid: Tecnos.
- Beltrán, M. (2010): "Las reformas de la Administración española: una visión de conjunto", en Arenilla, M (coord.) *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (p. 1025-1038). Madrid: INAP.
- Bodiguel, J. L. (2010): "El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE", en Arenilla, M. (coord.) *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.

- Cassese, S. (1989): "Las privatizaciones en Italia". *Documentación Administrativa* 218-219.
- Comisión de estudio sobre la situación actual y perspectivas de la AGE (2007). La Administración General del Estado de nuestro tiempo. Informe al Ministro de Administraciones Públicas. Manuscrito inédito. Madrid, 1 de junio de 2007.
- CORA (2013): Reforma de las Administraciones Públicas. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Recuperado de http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO.pdf
- Crespo, J. (2002): "La Administración del nivel nacional de Gobierno", en Crespo, J. y Pastor, G. (coords.), *Administraciones Públicas españolas*. Madrid: McGraw Hill.
- D' Amico (dir.) (1992): *Manuale di scienza dell'amministrazione*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Dienel, P. C.; Harms, H. (2000): *Repensar la democracia. Los Núcleos de Intervención Participativa*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Dossier de información sobre la reforma del Estado en Francia. (1997): Madrid: INAP.
- ESDEM (2000): "Estudio de imagen y valoración de los servicios de información del Gobierno de La Rioja", Mimeografiado. Mayo.
- Garcés, M. (2002): "El Gobierno", en Rodríguez-Arana, J. (dir.) y Calvo, M. (coord.) *La Administración pública española*. Madrid: INAP.
- HM Government (2007): *Building on Progress: The Role of the State*. Policy Review. Recuperado de http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20071001211407/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/policy_review/role_of_the_state/index.asp
- Lane, J. E. (Ed.) (1987): *Bureaucracy and public choice*. Londre: Sage.
- Lobo, V. (2006): *Proyectos de reforma/modernización en la Administración General del Estado: desde la Transición hasta la actualidad*. Recuperado de <http://www.inap.map.es/NR/rdoonlyres/659E28E3-B287-4A3D-BB2E-11D20E3CEC7E/0/PROYECTOSDEREFORMAENLAAGE.pdf>
- Maíz, R. y Losada, A. (2009): "La desfederalización a l'Estat de les autonomies españolas: els processos de recentralització i de resimetrizació", en Requejo, F. y Klaus-Jürgen Nagel (eds.) *Descentralització, asimetrías i processos de resimetrizació a Europa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- Merton, R. K. (1964): *Teoría y Estructuras sociales*. Ciudad de México: FCE.
- Mintzberg, H. (1983): *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico (1999). Presentado al Parlamento por el Primer Ministro y el Ministro del Cabinet Office por Orden de Su Majestad. Marzo de 1999. Madrid: INAP.
- Nieto, A. (2014): "Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Pública" Mediterráneo Económico 25, p. 97-115. Recuperado de <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/25/25-656.pdf>
- Niskanen, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- OCDE (2017): *Governance at a Glance 2017*. París: OCDE. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#.WfHmvmi0OUk#page69
- (2006): *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP.
- (2010): *Getting it Right: Restructuring the government workforce*. París: OCDE.
- (2014): *Public Governance Reviews Spain: from Administrative Reform to continuous improvement*. Recuperado de http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma_aapp/informes-ocde/ocde/CORA-GOV-PGC-2014-4-ANN1_Public-Governance-Review-of-Spain_ENG-para-web.pdf
- (2015): *Panorama de la Administración Pública*. París: OCDE.
- Oliván, A. (1954) [1834]: *De la Administración Pública en relación a España*. Madrid: IEP.
- Parada, R. y Fuentetaja, J. (2013): *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Open Ediciones Universitarias, S. L.
- Pochard, M. (2007): "Sobre el gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una 'nueva' teoría de la Administración pública, por Jocelyne Bourgon". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 73 (1).

- Rodríguez-Arana, J. (1993). *La Administración única en el marco constitucional*. Santiago de Compostela: Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios.
- Stahlberg, K. (1987): "Functional and dysfunctional bureaucracies", en Lane, J. E. *Bureaucracy and public choice*. Londres: Sage.
- Timsit, G. (2006): "E=R.E.S. ¿El nuevo retorno del Estado? Reflexiones sobre la experiencia francesa". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 72, nº 4, diciembre de 2006.
- Tomás, B. (2004): "El derecho fundamental a una buena administración". Madrid: INAP.
- Tornos, J. (2002): "La Administración periférica del Estado", en Rodríguez-Arana, J. (dir.) y Calvo, M. (coord.) *La Administración pública española*. Madrid: INAP.
- Vilas, J. (1997): "La Reforma Administrativa: blancos imaginarios y arqueros inciertos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº. 7-8. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.vi7-8.97>.

Breve CV del autor

Manuel Arenilla Sáez es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos. Es miembro del Board of Management del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Su labor investigadora se centra en transformación e innovación administrativa e innovación social. Dos de sus últimas publicaciones son: Arenilla, M. (2017): "Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica". *Reforma y Democracia*, nº 67; Arenilla, M. y García, G. (2016): *Social Innovation*. Madrid: INAP.