

Dositeo
Rodríguez
Rodríguez

Conselleiro da Presidencia e
Administración Pública

Reforma e modernización da Administración pública galega

Conferencia pronunciada na *Fundación Orreaga y Gasset* o
28 de maio de 1992 no Seminario Permanente de
Administración Pública.

A) Reforma e modernización da Administración Pública

1. *A Administración Pública, como Organización no Estado democrático*

A Administración pública non se pode concibir hoxe en día senón coma o conxunto de medios persoais e materiais de que se vale o Estado para facer efectivo o interese xeral. Así é a materialización do contido non político do poder executivo.

Fronte a épocas históricas nas que a preocupación pola organización administrativa se centraba nos aspectos xurídicos, hoxe en día as preocupacións esenciais radican na busca da eficacia e no volume que acadou a Administración. A isto hai que engadirlle a desconexión efectiva entre a Administración e o cidadán.

En definitiva, hoxe en día a ciencia da Administración colocouse en primeiro plano e os aspectos xurídicos da organización pasan a un segundo nivel, sen prexuízo de que no último decenio volvan a adquirir relevancia, ante a crise do sistema.

1.1. Consideracións xerais.

Desde a perspectiva da ciencia da Administración, centrámo-la nosa análise nos aspectos en que a Administración pública, concibida como organización, pode equipararse a unha organización privada, nos límites desta equiparación e, singularmente, naquilo que a diferencia do mundo privado.

1.2. A eficacia e a eficiencia na Administración.

Segundo a Real Academia Española, eficacia é virtude, actividade, forza e poder para obrar. Eficaz é “o que logra facer efectivo un intento ou propósito”. Á súa vez, estes conceptos téñense que relacionar co de eficiencia, que a Real Academia define como “virtude e facultade para lograr un efecto determinado” e tamén “acción con que se logra este efecto”.

1.2.1 *Concepto de eficacia*

No eido da Administración pública poderíamos defini-la eficacia como a capacidade efectiva da Administración pública para converter en realidade os obxectivos marcados á Administración e a eficiencia como capacidade efectiva da Administración para que ese resultado, en cada caso concreto, se consiga coa combinación óptima de medios persoais e materiais e coa mínima desviación posible entre o obxectivo perseguido e o resultado obtido.

1.2.2 *Eficacia pública e eficacia privada*

Nunha análise histórica sempre se falou da falta de eficiencia da Administración e da súa incapacidade para funcionar como unha empresa privada.

A dilapidación de recursos, a falta de respostas ante as

demandas dos cidadáns, a estrutura inadecuada, a incapacidade de conseguí-los obxectivos propostos, foron críticas que se repetiron historicamente e, dalgún xeito, viñeron afirma-la imposibilidade de que a Administración pública funcionase ó mesmo nivel de eficacia e eficiencia có da empresa privada, nun mundo de libre mercado.

Isto é relativamente certo, xa que os mecanismos internos de ámbolos modelos organizativos son radicalmente distintos.

En primeiro lugar, temos que ter en conta que as organizacións privadas, nun sistema de mercado aberto, teñen permanentemente establecido un mecanismo que asegura a eficacia e a eficiencia xeral do sistema. É o concepto de beneficio.

A empresa que non obtén beneficios desaparece do mercado e a que é capaz de sobrevivir nel lógrao a través dun proceso dinámico de adaptación ás esixencias cambiantes do mercado.

A Administración pública é allea ó concepto de beneficio. Sobrevive no sistema porque se impón dentro del, xa que a súa finalidade é conseguí-lo interese xeral. Este concepto de interese xeral non se pon en relación co mercado nunha análise custo-prezo de venda, senón que se lle atribúen a esta polo sistema político, a través do Parlamento.

Non esixe ningunha organización equivalente no sistema e polo tanto non existe posibilidade de realizar unha análise comparativa.

Os cidadáns non poden elixir outra organización, xa que o sistema político define e impón un único modelo de prestación. A ausencia de competición e a eliminación dos conceptos de custo e beneficio como variables estratégicas, constitúen a causa fundamental da falla de eficacia e eficiencia da Administración pública.

Poderíase establecer un axioma de validez xeral: *a Administración pública sempre será menos eficaz e eficiente cás organizacións privadas; rescatar e facer posible un nivel relativo de aproximación a obxectivos xerais debe constituí-la principal preocupación dos responsables da Administración pública.*

■ Como estratexias básicas pódense defini-las seguintes:

1) Aplicar, na medida do posible, na Administración pública, as técnicas básicas das organizacións privadas.

2) Introducir, no posible, a motivación nas políticas de persoal das administracións públicas.

3) Establecer, como principio xeral imposto pola diferenza cualitativa organización pública-organización privada, o principio de *axuste permanente da organización*, e facer posible a súa aplicación.

4) Introducir, na medida do posible, o concepto de cliente, no canto do de administrado.

A aplicación conxunta destas políticas permitirá falar dunha "*organización adaptada*", entendendo como tal aquela que, de acordo cos datos dispoñibles, se axusta de xeito razoable ás necesidades sociais para a satisfacción das cales foi creada.

1.2.3 Restriccións inherentes ó sistema público

A Administración pública difire radicalmente das organizacións privadas nunha serie de aspectos, que resultan da súa propia natureza e finalidade:

- 1) A consecución do interese xeral.
- 2) A súa permanencia.

Precisamente, a esencia do dereito administrativo é como articular xuridicamente a primacía da Administración sobre o cidadán, como garante e executora do interese xeral, coas necesarias garantías e dereitos do administrado.

A contratación administrativa, ou a expropiación forzosa, son exemplos típicos dese delicado xogo entre as prerrogativas da Administración e os dereitos do cidadán.

A necesidade de asegurar ante todo o interese xeral e o feito de que as organizacións públicas se concretan, en definitiva, en persoas investidas dun determinado ámbito de competencia, trouxo consigo unha serie de consecuencias, das que se derivan outras que, no seu conxunto, explican as diferenzas substanciais entre as organizacións públicas e as privadas.

Hai que salientar, en primeiro lugar, a inamovibili-

dade do funcionario e a influencia crecente dos sindicatos en aspectos estratéxicos da organización.

En segundo lugar, o enorme déficit técnico dos mandos administrativos e o seu descoñecemento das técnicas organizativas máis elementais.

Como terceiro elemento negativo, a primacía de criterios políticos sobre esixencias técnicas e a aplicación ríxida dos mecanismos de xerarquía e sobre todo a formalización xurídica da estrutura administrativa e a rixidez na súa modificación.

Todos estes aspectos, algúns substanciais ás organizacións administrativas públicas (inamovibilidade, formalización xurídica das estruturas) e outros que se agregaron como consecuencia destes (sindicación da organización, formación inadecuada dos mandos, predominio excesivo do principio de xerarquía sen contrapeso ningún) constitúen outras tantas restriccións que singularizan as administracións públicas fronte ás organizacións privadas.

1.3 Fixación de obxectivos na Administración pública.

Se ben as restriccións que sinalamos anteriormente se dan en tódalas administracións públicas, é obvio que algunhas delas se poden atenuar en boa medida (déficit de formación) e outras pódense levar a límites que os fagan tolerables (sindicación da organización administrativa).

Sen embargo, existen técnicas privadas que se poden aplicar de xeito xeral nas administracións públicas, a carencia das cales, ata o de agora, non ten unha explicación clara, imputándose unicamente a súa falta de implantación na Administración á crenza xeneralizada de que *per se* a Administración é ineficiente e tamén a que a introducción destas técnicas esixe á súa vez a utilización doutras instrumentais cunha recepción pola Administración relativamente recente.

Se existe unha idea clara na organización privada, é que a estrutura da organización se fixa en función dos obxectivos cuantitativos que se pretenden conseguir.

Á súa vez, tense en conta a versatilidade para se adaptar a unha modificación cuantitativa destes obxectivos e

como segundo elemento, ó mesmo nivel có primeiro e que o condiciona, o custo que representa a consecución dos obxectivos previstos e o contraste deste custo co prezo de mercado.

De todos estes parámetros, o primeiro (a fixación de obxectivos) é plenamente introducible na Administración pública, así como o concepto de custo.

De forma relativa tamén o é o concepto de adaptación da organización en función da variación cuantitativa dos obxectivos previstos.

Como técnicas singulares que substitúen o concepto de prezo de mercado hai que empregar-la análise comparativa de custos en función de obxectivos análogos (cando existen varias organizacións concretas que perseguen os mesmos obxectivos –por exemplo varias delegacións provinciais–) ou de obxectivos relativamente equiparables (en función de horas/home do mesmo nivel de cualificación).

O concepto básico que constitúe a espiña dorsal desta estratexia é a necesidade de definir con precisión:

- a) Os obxectivos cuantitativos de cada organización pública concreta para un período de tempo.
- b) Os resultados obtidos neste período.
- c) Os medios persoais e materiais empregados.
- d) Os custos unitarios.

En segundo lugar, é preciso que a organización se adapte dinamicamente na procura dunha maior eficacia e eficiencia, sendo conscientes da relatividade destes conceptos, co obxecto de:

- a) Aumenta-lo grao de cumprimento dos obxectivos.
- b) Adapta-la estrutura da organización para conseguir este obxectivo e diminuí-los custos unitarios.

Isto obrigará a:

- Redistribuí-los cadros de persoal abandonando o criterio xerárquico-piramidal predominante ata o de agora, substituíndoo polo de volume cuantitativo dos obxectivos que alcanzar e da estrutura óptima para a súa consecución.

Á súa vez, isto obrigará a unha nova política de per-

soal que permita o axuste de cadros de persoal e a súa adecuación ás necesidades reais da organización, conceptos que nestes momentos chocan coa regulación xurídica da función pública que está totalmente á marxe destas preocupacións.

1.3.1 *Cuantificación de obxectivos.*

A estrutura de Administración pública está dominada totalmente polo criterio de competencias.

Cada unidade administrativa é titular dunha ou de varias competencias concretas.

Para determina-la estrutura de cada unidade tense en conta substancialmente un criterio estandarizado-piramidal (estrutura en direccións xerais - subdireccións - servicios - seccións e negociados) e unha certa "intuición" sobre o volume cuantitativo de expedientes concretos que resolver.

Ó descoñeceren a maior parte das organizacións a carga real de traballo, xa que non existe ningún sistema estatístico xeneralizado (coa excepción da área de facenda da Administración central) e depender esta da demanda dos cidadáns, non se empregou o concepto de cuantificación de obxectivos.

Isto só é posible se a Administración ten perfectamente identificados os seus obxectivos, é dicir, se é capaz de identificar en cada área de competencias, *actuacións integradas que expresen a realización individualizada dun fin concreto.*

O exemplo máis claro constitúeo a Administración cando actúa a instancia dun interesado. Cada tipo de actuación que comeza coa petición dun particular e remata cun acto administrativo que resolva a petición formulada, constitúe un procedemento singular.

Unha vez identificado-los obxectivos singulares perseguidos pola Administración que, para efectos metodolóxicos podemos denominar "procedementos administrativos", a súa cuantificación non é senón a expresión do cómputo do seu fluxo, controlándoo en cada unidade administrativa que intervéñ na súa resolución, de acordo coa competencia que ten atribuída.

Esta cuantificación só é posible, para os efectos de adap-

tación da organización administrativa ás necesidades reais, se empregamos un sistema informático, e isto porque este sistema é o único que pode proporcionalo conxunto de datos, a análise dos cales é indispensable para o axuste dinámico da organización.

1.3.2 A optimización de recursos e a súa relación coa eficiencia.

Hoxe en día existe unha importante presión sobre a Administración pública para obrígala a reduci-lo seu volume e o seu peso financeiro dentro do gasto público.

Este fenómeno maniféstase especialmente naquelas administracións públicas cuns ingresos non elásticos e que teñen autonomía de gasto. O exemplo típico é o das comunidades autónomas e, en menor medida, o das administracións locais.

¿Como conseguir paralelamente a mellora na eficacia da Administración e unha redución no custo dos servizos públicos? É dicir, ¿como mellora-la eficiencia da Administración?

Isto só é posible mediante o axuste dinámico da organización e, singularmente,

a) converte-las relacións de postos de traballo en instrumentos técnicos do axuste permanente de cadros de persoal;

b) asignación á organización dos medios materiais que sexan precisos para que as tarefas de natureza mecánica ou repetitiva se realicen por medios técnicos, operando efectivamente a substitución de horas home por horas máquina.

Isto esixe:

1) O coñecemento real de tódolos procedementos administrativos.

2) A súa informatización.

3) A normalización de documentos que faga posible a súa emisión automática por medios técnicos.

4) O coñecemento da carga de traballo de cada unidade administrativa.

5) O axuste semestral ou anual dos efectivos de cada unidade administrativa á carga real de traballo.

6) A fixación de obxectivos estándar para cada unidade da organización.

7) A integración do persoal nos obxectivos da organización de xeito que se estimule e premie a eficacia no traballo e o cumprimento dos obxectivos previstos.

Todo isto terá como consecuencia a optimización dos recursos dispoñibles e a consecución dun nivel máis elevado de eficiencia, utilizando este concepto nunha perspectiva temporal, é dicir, entendendo que existe incremento de eficiencia cando o mesmo labor se realiza en menor tempo, cun menor investimento de horas/home e cun menor custo imputado de medios materiais.

1.4. A integración do persoal nos obxectivos da organización administrativa

É obvio que, en definitiva, a organización administrativa se concreta en persoas físicas que, como titulares dun órgano administrativo concreto, desenvolven e fan efectiva unha determinada área de competencias.

De non existir unha real e efectiva integración do persoal nos obxectivos da organización ou de a súa preparación técnica non se-la adecuada, tamén é obvio que a organización administrativa de que se parte nin será eficaz nin será eficiente.

É este aspecto o máis delicado e o que pode facer perigar calquera proxecto de reforma administrativa e no que, de feito, encallaron a maior parte dos grandes proxectos.

A integración do persoal nos obxectivos da organización non se consegue con receitas concretas, senón que é algo indefinible, resultado tanto dun conxunto de accións coma dun determinado "ambiente".

Sen que se poida sintetizar unha metodoloxía ou defini-las accións concretas, esta integración require inescusablemente:

1) Sensación nas compoñentes da organización de que existen regras claras e aplicables para todos.

Isto esixe a eliminación da arbitrariedade, o enclufismo, a promoción por ideas políticas, etc.

Ó tempo, esixe que os mecanismos de promoción e

de mobilidade sexan claros e teñan unha aplicación xeral e periódica.

2) Sensación de que o funcionario non é un número, algo descoñecido, senón unha persoa concreta, con perfís determinados e coñecidos pola organización.

Este principio esixe a aplicación na Administración de técnicas de xestión de persoal que permitan tanto un coñecemento exhaustivo do currículo de cada funcionario, coma a súa actualización permanente.

Ó tempo, cómpre unha política clara de “apoio social”, é dicir, de dispor dun servizo de asistencia social que se preocupe cando un funcionario ten calquera incidencia de tipo persoal (enfermidades, tanto propias coma da súa familia, etc.).

3) Sensación de que a Administración se preocupa polo “contorno” do traballo, desde unha boa adecuación de oficinas ata unha política de apoio social (vacacións, permisos de xubilación, axuda para estudos propios e dos fillos, axudas para vivenda, etc.).

Curiosamente esta integración non está relacionada directamente co nivel retributivo. É absolutamente certo que un persoal ben pago pode estar descontento e sen motivación se a política de persoal é inxusta e inadecuada.

1.4.1 Como facer partícipe ó persoal do cumprimento dos obxectivos da organización.

Tan malo é que o persoal ó servizo da Administración queira intervir na definición dos obxectivos políticos da organización, ou no xeito en que se estrutura, como que a Administración prescinda total e absolutamente do seu persoal, para definir e aplica-la súa organización.

Existen áreas nas que a participación do persoal, a través das súas organizacións representativas, debe ser maioritaria.

En concreto, a política social da organización e os servizos de apoio (médicos, asistencia social, etc.).

Existen outras nas que a participación do persoal debe ser minoritaria, mais nas que se debe intentar sempre un consenso e que, en todo caso, esixen audiencia do persoal e resolución motivada da Administración, con revisión xurisdiccional:

- relacións de postos de traballo;
- mobilidade administrativa;
- promoción regulamentada;
- requisitos básicos da promoción discrecional en postos executivos;
- valoración do rendemento.

A conversión en realidade destes principios esixe o funcionamento constante de canles de comunicación entre a Administración e os representantes do persoal. Se non existe información, funcionan o rumor e a distorsión.

Por outra parte, isto esixe que a Administración actúe con regras de xogo claras e transparentes, xa que noutro caso esta comunicación sería imposible.

1.4.2 Política de persoal para facer posible a integración.

Ademais dos aspectos xa enunciados, quixera sinalar un aspecto singular da política de persoal, de especial transcendencia e que nunca se puxo en práctica ata o de agora. Refírome á valoración da eficacia no desempeño do posto de traballo.

A inamovibilidade do funcionario e os sistemas regulamentados de retribución traen como consecuencia o estímulo á ineficacia.

É xeneralizada a crítica de que 'traballes moito ou pouco, gáña-lo mesmo', e de que o rendemento individual é descoñecido pola Administración e que, ademais, non lle importa.

Un elemento clave da reforma administrativa é establecer anualmente a avaliación do persoal no desempeño do posto de traballo.

Esta avaliación debe ter incidencia directa na promoción do persoal e ser un elemento determinante desta promoción, e, ó mesmo tempo, cando o rendemento individual estea moi por riba dos parámetros medios, debe levar consigo un premio en termos económicos e, igualmente, cando este rendemento sexa notoriamente inferior á media, debe levar consigo consecuencias disciplinarias.

É evidente a dificultade de introducir esta evolución

na política de persoal dunha Administración pública concreta e por isto, nunha primeira fase, a avaliación débese facer por unidades organizativas.

Os requisitos indispensables desta avaliación son:

1) Obxectividade.

Para isto, a avaliación débese referir ó traballo efectivamente realizado o ano anterior, examinando carga de traballo real, traballo realizado, calidade (nivel de recursos administrativos e perfección técnica).

2) Independencia do avaliador.

A avaliación debe ser realizada por un órgano alleo ó superior xerárquico.

A Inspección de Servicios debe se-lo órgano técnico de avaliación.

O informe da Inspección debe ser elevado a unha Comisión cualificadora da que formen parte, ademais da Administración, os representantes do persoal.

Os interesados teñen que ter dereito de audiencia.

Esta avaliación é o paso decisivo para pasar dunha Administración mecanicista e abstracta a unha Administración concreta e real.

É evidente que esta técnica non ten equiparación na empresa privada.

A rixidez da estrutura administrativa e a inamovibilidade do funcionario, sobre todo en tempos de crise de emprego, teñen que contrapesarse cun mecanismo que asegure que esta inamovibilidade responde ás esixencias e necesidades públicas e que non é un puro e simple apoio á ineficacia e á falla de dilixencia no traballo.

1.5 A formación do persoal da Administración.

Aínda sendo de efectos esvaídos e non medible en espazos curtos de tempo, a formación constitúe a clave de bóveda dunha Administración eficaz e eficiente.

A extensión do ámbito de actuación da Administración pública, consecuencia inmediata do "Welfare State" e das ideas de Keynes e da necesidade sentida por tódolos sistemas políticos occidentais de incrementar os niveis de xustiza social e de solidariedade, converteu a Ad-

ministración nun ser enorme, nun xigante que esmaga a sociedade civil.

Independentemente da necesidade de producir unha redución deste enorme polbo cuns tentáculos que se introducen en tódolos sistemas sociais, é evidente a necesidade de que a Administración actúe con eficacia, aplicando as medidas axeitadas e sobre todo propóndolles ós entes políticos opcións claras e análises serias e ben realizadas.

Nun mundo tan complexo e tan técnico é evidente a incapacidade dos órganos puramente políticos non só para tomar decisións senón para identificar opcións.

Esta función realízana de feito técnicos da Administración e a función dos políticos é a de elixir entre as alternativas posibles e, de se-lo caso, combinar algunha delas.

En todo caso, unha organización que absorbe á volta do 50% do PIB e que non ten sistemas efectivos de control e de eficacia, debe establecer, cando menos, un forte e rigoroso sistema de formación que asegure non só a idoneidade técnica do persoal, senón tamén que asuma o papel singular que o funcionario presta na sociedade.

1.5.1 O “estilo” da Administración.

Entendemos por “estilo” a sensibilidade social que debe te-lo funcionario en relación co cidadán. Unha imaxe auténtica de servizo público.

Isto esixe imbuí-lo funcionario dunha ética pública especialmente rigorosa que teña en conta non só a obxectividade, senón tamén a esixencia dunha preocupación persoal polo cidadán.

A introducción da socioloxía como disciplina obrigatoria e as reunións de grupo constitúen outras tantas técnicas dirixidas a que o funcionario sexa especialmente sensible da imaxe que lle transmite ó cidadán e da percepción que este ten da actuación do funcionario.

1.5.2 Formación xenérica.

As técnicas de base de calquera organización, os coñecementos xeneralizados de informática, as técnicas especiais da Administración pública e o porqué da súa singularidade son outros tantos aspectos desta formación

xenérica que debe habilitar ó funcionario para desempeñar postos non singularizados da Administración.

Mención especial esixe o diploma de directivo, entendido como cualificación xenérica para desempeñar postos de libre designación na Administración.

Isto permite moderar-la discrecionalidade na elección do funcionario para un posto desta natureza, coa previa constatación da súa idoneidade técnica.

O diploma ten así unha dobre función: detectar aqueles que poden desempeñar postos directivos na organización e darlles, ó mesmo tempo, aquela formación adicional que é precisa para desempeñar unha función desta natureza.

1.5.3 A especialización.

Referímonos á formación específica que se lle debe proporcionar a aqueles que ocupen postos singularizados.

Esta formación é precisa tanto para postos de *Staff* nos que normalmente se concreta a proposta de “políticas públicas”, coma para postos en áreas concretas de xestión que requiren o dominio de técnicas especializadas.

A conxugación dos tres niveis de formación permite falar dunha política integral que realmente poida conseguir un cambio cualitativo na organización.

1.6 O axuste da organización ós principios de eficacia e eficiencia.

Ó non existilo mercado como elemento corrector da falta de eficiencia, as administracións públicas deben acudir a outros mecanismos que aseguren a súa adecuación á satisfacción das necesidades públicas.

Se algo caracterizou as organizacións públicas foi a súa incapacidade de autoanálise e o seu descoñecemento da situación real.

Inadecuación das estruturas á carga de traballo real, falta de resposta ó cidadán, custos excesivos, etc., etc., caracterizan o funcionamento das administracións públicas e, o que é máis grave, descoñecemento do propio concepto de custo.

Calquera empresa privada que funcionase como o fai

a maioría das administracións públicas desaparecería en pouco tempo do mercado.

A satisfacción do interese xeral e a posición de predominio que teñen as administracións públicas produciron un fenómeno xeneralizado. Encubri-la falta de eficiencia baixo a capa do interese xeral.

É indispensable así a existencia dun órgano interno que, coa autoridade suficiente, analice o funcionamento real da Administración actuando como órgano de control, proposta e estímulo para mellorar este funcionamento e, a través dun proceso continuado, ir eliminando progresivamente os aspectos negativos e asegurando non só unha adecuación das estruturas ás necesidades reais, senón tamén a resposta eficaz da Administración ás demandas dos cidadáns.

A Inspección de Servicios con competencia xeral en cada Administración pública configúrase así como un órgano clave e instrumento estratéxico para logra-la adecuación da Administración real a parámetros obxectivos de eficacia e eficiencia.

O seu ámbito de competencias débese estender ós seguintes aspectos:

1) Debe ser un órgano con competencia sobre toda a Administración pública, xa que só así podería facer análises comparativas entre as distintas áreas da Administración.

2) Debe avaliar anualmente o rendemento de todas as unidades administrativas.

3) Debe ter coñecemento directo de tódolos fluxos da Administración e, singularmente, de tódolos procedementos que inicia un interesado, actuando directamente sobre as unidades administrativas responsables do atraso na tramitación.

4) Para o cidadán, a Inspección de Servicios debe ser un órgano similar ó Valedor do Pobo, asumindo internamente esta función de defensa do cidadán.

5) Debe asumir a coordinación xeral dos sistemas de información ó cidadán e, así mesmo, debe levar directamente a xestión dos servicios de información telefónica e de xanela única.

6) A Inspección de Servicios debe promover a mello-

ra continua dos procedementos administrativos, propondo redución de trámites, simplificación de actuacións, etc.

7) Así mesmo, a Inspección debe se-lo órgano técnico de proposta e axuste dos cadros de persoal de funcionarios ás necesidades reais da organización.

2. A imaxe da Administración

Se ninguén dubida nun estado democrático de que a Administración serve ó interese xeral, ninguén dubida tampouco de que este interese xeral non se pode desvincular do interese dos cidadáns.

Existe certamente unha potestade administrativa, un imperio da Administración. Precisamente para garanti-lo cumprimento desta finalidade, o dereito administrativo dotou á Administración dun conxunto de facultades que a colocan nun plano de superioridade en relación co cidadán. A capacidade de execución e executoria dos actos administrativos, as demais potestades da Administración, etc., etc., son elos dunha cadea que ten como fin asegura-la preeminencia do interese xeral sobre o interese particular.

Esta posición de superioridade é asumida polo funcionario, como titular do órgano administrativo, e isto dá lugar a que asuma *persoalmente* esta posición.

É obvio que esta posición de superioridade só se pode predicar do fin perseguido pola Administración e nunca da actuación da Administración nas súas relacións cos cidadáns.

A prepotencia e o abuso de autoridade son pragas crecentes nas administracións públicas e caracterizan a súa actuación á vista dos cidadáns.

A Administración nunca se preocupou realmente de mellora-la súa imaxe e isto porque non é quen de entender que, en definitiva, a satisfacción das necesidades colectivas non é senón a suma das necesidades individuais.

A mellora da imaxe da Administración require unha dobre acción: a mellora da súa eficacia e eficiencia real,

en primeiro termo, e a preocupación polos dereitos do cidadán conexas coa relación principal que manteñen coa Administración.

2.1 Os dereitos do cidadán.

Débense definir claramente cales son os dereitos cunha garantía que se debe conseguir de xeito efectivo e real. Non se trata dunha enumeración teórica de principios, senón da consecución real de obxectivos concretos. Á súa vez, a organización técnica da Administración ten que prever a existencia destes obxectivos e garantir a súa realización.

2.1.1 Dereito de información.

1) Información sobre expedientes concretos. Este dereito recoñecido na nova Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común, no seu artigo 35, na práctica non se pode facer efectivo se non existe un sistema informático que conteña na súa base de datos a situación de calquera expediente administrativo e permita a súa identificación instantánea.

2) Información xeral. É dicir, sobre procedementos existentes, sobre como tramitar unha solicitude e, en xeral, sobre o funcionamento da Administración.

Ámbolos tipos de información foron frecuentemente obxecto máis de demagogia e propaganda que de tratamento serio.

Sen embargo, constitúen un dos elementos básicos que configuran a imaxe da Administración fronte ó cidadán.

2.1.2 Dereito de resposta.

A institución do silencio administrativo serviu na práctica máis que como garantía do cidadán ante a Administración, como garantía de que a falta de resposta por parte da Administración non lle ía traer ningunha consecuencia.

Pódese entender que a nova regulación do silencio administrativo na lei mencionada anteriormente mellora

as garantías do cidadán, mais non modifica os comportamentos da Administración.

Cómpre unha acción máis vigorosa que esixa que o funcionario dicte resolución expresa.

Isto só se pode lograr a través dun sistema informático que detecte os expedientes sen resolver, unha vez que pasase o tempo que se estime necesario, e de que un órgano de control lle esixa a este funcionario a resolución expresa, de se-lo caso apoiándoo coa subministración de novos medios que lle sexan precisos, cando a falta de resposta veña dada pola imposibilidade material de resolver, no caso de falta dos medios persoais ou materiais imprescindibles.

Este órgano ten que ser, necesariamente, a Inspección de Servicios, que debe ter acceso ó estado da tramitación de tódolos expedientes administrativos e debe poder obter, de xeito automatizado, os datos relativos ós expedientes que incorran no atraso que se fixe.

Ademais destes dereitos básicos hai que considera-lo que poderíamos denominar “facilidades á xestión ou axudas á xestión”, como expresión da vontade da Administración de facilitarlle ó cidadán os trámites e xestións que teña que realizar ante a Administración.

Cómpre ter en conta que a Administración non está lexitimada para ocasionarlles molestias innecesarias ós cidadáns e que a súa obriga é compara-los custos sociais que se deriven de desprazamentos innecesarios dos cidadáns cos custos directos que se deriven dun novo modelo de funcionamento que minimize estes custos sociais.

Os servicios de información telefónica, o envío ó domicilio do interesado de impresos e formularios, a posibilidade de enviar escritos e solicitudes por telefax ou por medios informáticas, a distribución polo territorio de oficinas de recepción de documentación, son outros tantos exemplos que facilitan as relacións entre a Administración e o cidadán, evitan molestias inútiles e melloran cualitativamente as súas relacións.

A isto hai que engadirlle a posibilidade de consultar telefonicamente a situación de calquera expediente concreto e a posta en funcionamento de terminais informáticos de acceso ó público que permitan a consulta permanente destes expedientes.

3. Os medios instrumentais e a súa relación cos obxectivos da organización

Se se pretende a adaptación da Administración pública ás necesidades da sociedade actual, hai que ter en conta que determinados obxectivos só se poderán conseguir se se empregan determinados medios.

É inútil considerar seriamente un dereito efectivo á información, de non existir un sistema informático, por exemplo.

En definitiva, a utilización duns e doutros medios condicionará os resultados que se obteñan e *cosificará* un determinado modelo organizativo, impondo as súas propias leis técnicas.

Como sinalamos anteriormente, é inútil que unha Administración non informatizada pretenda darlle unha información precisa ó cidadán sobre un expediente que o afecte.

Por iso a utilización duns ou doutros medios instrumentais vai condicionar, de xeito efectivo, a capacidade de resposta da Administración e a súa aptitude para o cumprimento dos seus obxectivos.

3.1 A informatización.

A recepción desta técnica de xestión pola Administración é a expresión dun fracaso case xeneralizado.

Implantación fragmentaria, non integración de aplicacións e falta dunha concepción global son os principais vicios e carencias que se repetiron en case tódalas organizacións administrativas.

Hoxe ninguén dubida de que unha Administración moderna ten que empregar masivamente os medios informáticos.

Sen embargo, existen poucos exemplos de concepcións globais que abrangan integramente grandes bloques de servicios públicos, é dicir, a *"informatización integral de grandes áreas de xestión"*.

Só unha informatización integral permitirá explotalas vantaxes que representa a utilización destes medios técnicos e isto porque só así se conseguirá:

- Dispor de grandes bases de datos.
- Utilizar estas bases como soporte ou axuda en relación cun expediente concreto.
- Dispor dun coñecemento real de tódolos fluxos.
- Coñece-la carga de traballo de cada unidade.
- Posibilidade de darlle ó cidadán información precisa e concreta.
- Coñece-la eficacia real da organización.
- Dispor dunha base de datos certa para mellora-la eficiencia da Administración.

3.2 Os medios de comunicación.

A opción informática leva consigo a necesidade de dispor dunha rede de comunicación propia.

Só cunha rede de “disposición exclusiva”, independentemente da súa titularidade física ou xurídica, se poderá garanti-lo soporte necesario para a rede informática.

A medida que se avanza na utilización de medios técnicos adquirense tamén novas servidumes e limitacións.

A “caída” dun sistema informático que teña o carácter dun soporte xeral da xestión, deixa inerte á Administración.

Só se pode responder debilmente ante situacións de emerxencia, mais o funcionamento ordinario queda paralizado.

Por iso é indispensable establecer mecanismos técnicos de seguridade que permitan reaccionar ante un posible fallo do sistema e eviten unha parálise efectiva.

Noutro sentido é preciso darlle entrada xurídica na Administración á utilización de medios técnicos que poidan axilizar en boa medida as relacións entre a Administración e o cidadán.

En concreto, a regulación xurídica de utilización do telefax para a presentación de escritos, ou da comunicación vía ordenador, é especialmente urxente.

3.3 A transmisión física de expedientes.

O principio de responsabilidade administrativa e o control xurisdiccional-contable dos tribunais de contas

sobre a actuación da Administración, esixe que tódalas actuacións administrativas teñan un soporte documental.

Por iso é de especial importancia asegurar que a circulación de documentos, cando interveñen distintas unidades administrativas, se realice con rapidez.

De se analizaren os tempos que se tarda na resolución dun expediente administrativo, observarase que unha grande parte se emprega na circulación física dos expedientes dunha unidade administrativa a outra.

A crise de eficacia do servicio de Correos veu agravar este problema.

Por isto é indispensable, cando o tamaño da organización o posibilite, dispor dun sistema propio de correo que garanta a rapidez e a seguridade na transmisión física de documentos entre as distintas unidades administrativas.

4. A Administración pública como organización xurídica

O artigo 103 da Constitución consagra o principio de legalidade non só no que se refire á actuación da Administración, senón tamén no que respecta á súa propia organización.

Así mesmo, a Constitución sanciona no seu título VIII o estado das autonomías. Isto deu lugar ó nacemento dunha nova Administración que recibiu unha parte substancial das competencias que tiña a Administración estatal e que foi desenvolvendo paulatinamente un ámbito de competencias propio.

A produción legislativa foise incrementando considerablemente e, paralelamente, fóronse incrementando as dificultades para identifica-la lexislación aplicable e para unha integración lóxica e sistemática das disposicións administrativas, pola existencia dunha lexislación básica do Estado e polo carácter subsidiario da lexislación do Estado con respecto á lexislación autonómica, por non existir unha norma específica desta natureza.

4.1 A refundición normativa.

É así fundamental, no ámbito das comunidades autónomas, a refundición da súa propia normativa.

Esta refundición débese facer de xeito sistemático, abrangendo por separado o conxunto de áreas de competencias identificadas pola súa adscrición a un grande órgano administrativo (unha consellería) e cun tratamento técnico que presente de xeito racional as distintas áreas de competencias.

A refundición implica a integración nun texto único das disposicións vixentes que regulen a un nivel xerárquico determinado unha área de competencias concreta, actualizando, articulando e harmonizando os correspondentes textos, con derogación expresa das disposicións anteriores vixentes.

A refundición hai que facela, obviamente, ós niveis xerárquicos correspondentes (decretos e ordes) e precisa normalmente dun desenvolvemento a través de instrucións xerais, que deben ser igualmente obxecto de publicación.

O proceso hai que completalo coa refundición das normas de máximo nivel, cando existan varias leis que regulen un determinado ámbito de competencias.

As vantaxes desta refundición son evidentes, non só polo que significa a actualización, nun momento determinado, do dereito vixente, senón tamén porque esta refundición leva consigo unha mellora técnica nas normas e unha apreensión global do dereito, o que facilita a súa integración e elimina as discordancias.

É obvio que esta actualización, que se realiza nun momento histórico determinado, só será eficaz se se reitera no tempo.

Así pois, é indispensable, unha vez que se aprobou a refundición administrativa, a súa actualización para manter harmónico o conxunto.

Esta actualización débese realizar anualmente, co que se conseguiría manter e incrementa-las vantaxes iniciais, polos perfeccionamentos técnicos que se derivarían da propia dinámica do proceso de revisión.

B) A reforma e modernización da Administración pública galega

Nesta segunda parte da miña intervención, voume referir á aplicación a un caso concreto dos principios que intentei explicar a nivel conceptual.

A primeira característica que quixera salientar é que na Administración pública de Galicia comprometémonos cun proxecto global concibido, nas súas liñas xerais, con anterioridade á nosa etapa de Goberno e concretado nun dos quince tomos dos libros brancos nos que se sintetizou o noso programa electoral.

As ideas básicas contidas no Libro Branco da Reforma Administrativa son as que desenvolvín na primeira parte da miña intervención, matizadas co peso da experiencia de máis de tres anos de Goberno nos que intentamos converter en realidade o noso proxecto.

A segunda reflexión que quixera introducir é o difícil e complexo que resulta converter en realidade un proxecto, aínda no suposto, como acontece neste caso, de que a realidade, e o contorno constituído polas demais organizacións administrativas, nos están transmitindo mensaxes claras e nítidas de que estamos no camiño correcto.

A carencia fundamental que explica o ritmo relativamente lento de conversión en realidade dun proxecto desta natureza é a insuficiencia e, máis aínda, a inexistencia de cadros técnicos especializados dentro da propia Administración.

A materialización do proxecto tivo que recaer necesariamente en empresas consultoras e, malia a súa eficiencia e o seu interese no éxito do proxecto, introducen necesariamente un proceso de distorsión xa que non están integradas na organización e moitas veces prodúcense baleiros e dificultades, precisamente por esta falta de integración.

Por outra parte, o custo elevado destas asistenciais externas impide contar co número de persoas necesarias para desenvolver con rapidez o proxecto, polo que é preciso un ritmo de desenvolvemento máis lento do que tecnicamente se podería acadar.

Como terceira reflexión, a falta dunha cultura organizativa nas administracións públicas que, na súa grande maioría, viven ás costas destes aspectos técnicos.

Como característica singular da Administración autonómica de Galicia, o caos organizativo existente en materia de persoal.

Nunca se efectuara un concurso xeral de traslados e máis de 2.000 persoas, na súa maior parte en servicios centrais, non tiñan status estable e tiñan o carácter de persoal temporal.

A última reflexión de carácter xeral sería a de que a amplitude do proxecto emprendido e a súa globalidade, que constitúe o seu principal mérito, é tamén a súa principal debilidade.

Galicia pódese presentar hoxe coma o “coello de indias” no que se experimenta un proxecto de reforma integral. Os nosos acertos e os nosos erros, as nosas vincas de botella e as nosas dificultades pódennlle servir a outros para evitar-los nosos fallos e asimila-los nosos acertos.

Nós non tivemos a quen mirar, non existía no noso contorno, nin coñecemos en Europa, ningún proxecto similar e por iso vímonos obrigados a avanzar paso a paso, retrocedendo moitas veces, resolvendo problemas novos, cun esforzo esgotador, mais tamén coa convicción de que, aínda con lentitude, pouco a pouco seguimos avanzando.

Imos examinar a continuación as grandes fases de conversión en realidade do proxecto de **reforma e modernización da Administración pública de Galicia**.

A regularización da Función Pública

Este proceso era tecnicamente o máis perigoso e cheo de dificultades e, sen embargo, foi o que se desenvolveu con máis normalidade, aínda que con bastante lentitude.

O primeiro problema que atopamos foi que a Lei da Función Pública aprobada polo Parlamento de Galicia en 1988 non era un instrumento válido para a regularización da función pública, e iso porque prevía un concurso xeral previo ás oposicións no que podían participar

funcionarios da Administración autonómica, local e do Estado, ademais doutras disfuncións e da súa inadaptación á sentenza do Tribunal Constitucional que declarara inconstitucionais determinados preceptos da lei básica estatal de 1984.

A situación do persoal era absolutamente caótica. Máis de 1700 interinos e contratados administrativos en servicios centrais co paradoxo de que moitos deles ocupaban postos de subdirector de xefes de servicio, sempre con carácter provisional.

Despois dun excesivamente longo proceso lexislativo que foi consecuencia da nosa pouca pericia inicial para conectar coas comisións parlamentarias e dinamizar os procesos de ponencia e comisión, aprobouse a Lei 4/91 que nos permitiu convocar as primeiras oposicións a tódolos corpos xerais e previamente o primeiro concurso xeral.

No concurso ofertáronse, só ós funcionarios ó servizo da Administración autonómica, máis de 5.000 prazas.

Cambiaron de destino máis de 1.400 funcionarios e nas oposicións nas que participaron máis de 47.000 persoas cubríronse 3.084 prazas.

Nestes días estase pechando o proceso no relativo a corpos xerais coa celebración dun novo concurso que permitirá dar destino definitivo a tódolos opositores e ós contados funcionarios de carreira que non obtiveron praza no primeiro concurso xeral.

Antes do peche desta lexislatura, previsto para outubro deste ano, rematarán as oposicións a corpos especiais e estarase ultimando o proceso de regularización do persoal laboral que se atopaba na mesma situación.

Este proceso só tivo dificultades sindicais e unicamente por parte de un sindicato concreto, nos últimos meses.

As oposicións foron exemplares, sen ningún incidente, con participación activa dos sindicatos nos tribunais de oposición e absolutamente limpas e transparentes.

Do mesmo xeito, o concurso xeral no que os funcionarios pediron máis de 100.000 prazas (polo xogo das distintas posibilidades de destino) foi resolvido sen ningún incidente.

Na próxima lexislatura o responsable da función pú-

blica atopará unha Administración con máis de 7.000 funcionarios de carreira, todos eles con destino definitivo, cunhas relacións de postos de traballo actualizadas e axustadas inicialmente ás necesidades teóricas da Administración e só con dúas tarefas pendentes: á volta de 380 interinos que non aprobaron as primeiras oposicións e que teñen dereito á estabilidade e a tarefa de rematalo proceso selectivo para o persoal laboral.

Así mesmo, deberanse convocar oposicións para os postos de traballo especializados que se definiron nas novas relacións de traballo: inspectores de finanzas, informáticos e escalas técnicas de pesca, como exemplos máis significativos.

A formación do persoal

En 1990, tres meses despois do inicio da lexislatura, comezou a funcionar a Escola Galega de Administración Pública.

Coido que ningún centro de formación de funcionarios fixo tanto en tan pouco tempo.

En 1990 participaron 7.392 persoas nas actividades organizadas pola Escola, con 212 profesores e 5.114 horas lectivas. O esforzo centrouse neste primeiro ano en apoiar o persoal interino dándolle clases para facilitarlle o paso do proceso selectivo.

En 1991, ano case normal, participaron 4.031 persoas cun total de 534 profesores e 3.717 horas lectivas, e, en 1992, a participación foi de 2.806 persoas, con 160 profesores e 3.061 horas lectivas. Este último ano é xa un exercicio normal e expresa o funcionamento ordinario do centro.

A conexión con outros centros de formación é especialmente importante, singularmente coa ENA francesa, co RIPA inglés, coa *Escola Superiore della Pubblica Amministrazione* de Roma e coa *Fachhischule für öffentliche Verwaltung* (de Ludwigsburg), así como coas escolas homólogas de Canarias, Cataluña, Portugal ou co Instituto Español de Administración Pública, así como con Maástricht e co Consello de Europa, este último en canto a centros de formación de persoal do persoal da Administración local.

¿Cal é o obxecto da actividade? Nunha fase inicial que estimamos no primeiro quinquenio, darlles formación básica e especializada ós distintos colectivos da Administración, facendo recae-la atención en formar para áreas concretas de xestión para o persoal de corpos básicos e intermedios e na asimilación das técnicas máis modernas de xestión o persoal directivo.

Nunha segunda fase, a Escola debe asumir-la totalidade do proceso selectivo para o ingreso nos distintos corpos e especializarse naquelas técnicas de xestión que sexan necesarias, en función da actividade concreta que desenvolva cada área da Administración.

Preocupación especial foi a de comezar cursos de políticas públicas xa que a racionalización das accións posibles como paso previo á decisión política constitúe a clave que garante unha asignación racional dos recursos.

Estamos aínda comezando no que se refire ás áreas de maior complexidade, mais sabemos onde ir e como conseguilo.

O final do proceso, a meta a onde queremos chegar, está fixada: unha Administración pública, altamente técnica cunha conciencia social clara da súa función na sociedade, sensible ás necesidades do cidadán, motivada, razoablemente remunerada e o máis reducida posible.

A racionalización técnica

Un mes despois de se constituí-lo novo Goberno, publicáronse en marzo de 1990 os decretos polos que se constituían a Comisión Central de Racionalización Administrativa, as comisións de Consellería e pola que se creaba a Inspección de Servicios.

Con isto comezaba unha racionalización da xestión, acoutando para iso unha área singular da actuación administrativa: dos procedementos que comeza un cidadán e que se refiren á prestación dun servicio público singular, ó outorgamento dunha concesión, licencia ou permiso ou unha acción de fomento.

A isto seguiu un conxunto de fases relativas á identificación dos procedementos, á súa análise funcional, á

súa depuración, á normalización de documentos e á informatización integral de tódolos procedementos.

Identificáronse 780 procedementos e hoxe estamos na fase de implantación informática de todos eles.

Foron adquiridos un ordenador central, 47 servidores para as consellerías e delegacións provinciais, máis de 800 PC e articulouse unha rede propia de comunicacións.

O proceso desenvolveuse con grandes dificultades, con esforzo e tesón constante, e hoxe en día loitamos metro a metro para implantar todo o sistema.

As dificultades máis importantes foron as relativas á inexistencia de organización informática, resolta con asistencias externas, a necesidade de dar formación básica a máis de 1.000 funcionarios como usuarios da rede, e, sobre todo, a lentitude non prevista dos tempos de resposta e a inestabilidade inicial da plataforma.

Hoxe en día están resoltos tecnicamente os problemas básicos e esperamos culmina-lo proceso de implantación xeral o 30 de xullo deste ano.

Quixera mencionar especialmente o que constitúe o núcleo substancial do proceso que seguimos: o carácter absolutamente global do proxecto e a súa extensión a toda a Administración pública.

Están integradas tódalas consellerías e da Comisión Central de Racionalización forman parte tódolos secretarios xerais técnicos e postos clave da Administración: director xeral de presupostos, interventor xeral da Comunidade Autónoma, director xeral da Asesoría Xurídica Xeral, director da Escola de Funcionarios e os directores xerais de organización informática e da Inspección de Servicios.

Nos últimos dous meses a comisión réunese tódalas semanas e fai un seguimento exhaustivo do proxecto.

Esta comisión é expresión dunha decisión política: a unidade da Administración e a eliminación das consellerías como compartimentos estancos.

Non se trata de que un grupo de amigos que asume o poder político e o distribúe entre eles, senón dunha organización absolutamente integrada e cunha, diríamos, "férrea coordinación".

A atención ó cidadán

É un elemento clave do proceso. Dotamos de oficinas de información tódalas consellerías e tódalas delegacións provinciais e estamos pondo en marcha un servizo de información telefónica, editando guías para o cidadán expresivas dos 780 procedementos e, sobre todo, gracias ó sistema informático, poremos en marcha antes do 30 de xullo un servizo de información particularizado sobre a situación de cada expediente administrativo que poida ser empregado tanto directamente polo interesado en calquera oficina de información, como a través de terminais informáticas de información ó cidadán que se situarán nas sete cidades máis importantes de Galicia.

Con isto comezaremos a facer, de xeito efectivo, unha batalla absolutamente cruenta para rompe-lo muro real de indiferencia da Administración fronte ó cidadán e colocalo na posición de *cliente*. É obvio que non o conseguiremos á primeira e que tardaremos dous ou tres anos en lograr pór en pé uns servizos de información eficientes, mais logramos comezar a andar, aínda que sexa de forma vacilante e con "andadeiras".

A refundición normativa

Esperamos igualmente nos próximos dous meses publicar no Diario Oficial de Galicia o texto refundido das disposicións vixentes da Consellería de Pesca.

Será a primeira experiencia, á que lle seguirá a relativa ás consellerías de Traballo, Industria e Educación e, posteriormente, o resto.

Temos unha grande fe na utilidade deste proxecto, sobre o que traballamos durante máis de un ano, ensaiando varias metodoloxías e formando equipos técnicos que puidesen acometer un proxecto tan complexo coma este.

Reflexión final

Coa finalidade de non abusar demasiado da súa paciencia sintetizámo-los aspectos prácticos da implantación na Administración pública de Galicia dun proxecto

de reforma e modernización que converta en realidade os postulados que enumeramos na primeira parte da miña intervención.

O balance global é asemade esperanzador e de desilusión.

Esperanzador porque temos cada vez máis a convicción de que o camiño emprendido é o correcto e de que constitúe unha vía posible para transformar unha Administración pública anquilosada, ineficiente e divorciada do cidadán, nunha organización razoablemente estruturada, cun nivel de eficiencia relativa aceptable e cun mínimo de sensibilidade social e do papel que lle corresponde desempeñar.

De desilusión pola lentitude do proceso, porque cada pequeno paso custa un esforzo sobrehumano, pola sensación de baleiro que se experimenta cando algunha peza non encaixa adecuadamente e, en definitiva, por depender absolutamente do clima social da propia organización, xa que un rexeitamento xeneralizado daría ó traste con todo o proxecto.

Malia todo somos optimistas, eu diría que incorriables e cremos que con tesón poderíamos conseguir "*aggiornar*" unha máquina tan pesada, lenta e desaxustada como é a Administración pública. 