

Xaime
Rodríguez-Arana
Muñoz

Reflexións sobre a reforma e modernización da Administración pública*

Catedrático de dereito
administrativo da
Universidade da Coruña.

Vicepresidente do
Instituto Internacional de
Metodoloxía Xurídica

É un pracer poder participar na Conferencia internacional sobre "O papel das estruturas administrativas no desenvolvemento económico local".

Antes, quero facer unha observación preliminar que pode explica-lo contido desta disertación. O que vos fala é un xurista, un profesor de dereito que leva oito anos dirixindo escolas de formación de funcionarios. Coméntoo porque me parece interesante reconecer, coa maioría de profesores que se dedicaron á organización administrativa, que, desgraciadamente, levamos moitos, moitos anos, estudando a Administración desde distintos aspectos e, sen embargo, non esquezamos que a Administración non é un fin en si mesma, senón, como sinalara hai xa moito tempo Santi Romano, unha función de servizo ós cidadáns. Esta reflexión, que

* Texto da intervención do autor no Seminario internacional sobre "O papel das estruturas administrativas no desenvolvemento económico local" organizado pola Fundación para o Desenvolvemento da Democracia de Lituania, en Vilnius, do 20 ó 25 de marzo de 1995.

non é banal, está nas entrañas mesmas, por citar un documento relevante, do Informe do *National Performance Review* elaborado polo vicepresidente Al Gore e presentado ó presidente Clinton o 7 de setembro de 1993.

Este informe, que leva como título “Crear unha Administración pública que funcione mellor e custe menos”, e ó que me referirei en varias ocasións ó longo desta conferencia, comeza facendo unha referencia a “unha Administración que traballe para os cidadáns”. Este é, na miña opinión, o *punctum dolens* de calquera proceso de reforma ou modernización administrativa: que se teña ben claro que o dono, que o propietario da Administración pública é o cidadán; que o que manda é o cidadán e que a Administración se xustifica, non só constitucionalmente, como unha organización ó servizo do interese xeral.

A Administración pública do Estado social e democrático de dereito é unha organización que debe distinguirse polos principios de legalidade, de eficacia e de servizo. Legalidade porque o procedemento administrativo non é outra cousa que un camiño pensado para salvagarda-los dereitos e intereses lexítimos dos cidadáns. Eficacia porque hoxe lle é perfectamente esixible á organización administrativa que ofrezca produtos e servizos públicos de calidade. E servizo, sobre todo, porque non se pode esquecer que a xustificación da existencia da Administración, como xa dixeran, encóntrase no servizo ós intereses colectivos. Por iso, as distintas potestades e poderes públicos son manifestacións concretas desa idea de servizo público que, non se debe esquecer, debe ser tamén unha das notas definidoras das persoas que traballan no sector público. É máis, atreveríame a dicir que unha das materias pendentes da Administración pública do noso tempo é a de recuperar, dunha maneira efectiva, a imaxe de servidora da sociedade e dos seus cidadáns.

A configuración do Estado social e democrático de dereito supón unha nova funcionalidade da Administración pública. En efecto, a Administración, ó xestiona-los intereses colectivos, non ten que impoñerse fronte ós cidadáns. Máis ben debe propiciar fórmulas ou medidas que impliquen a colaboración da sociedade, e polo tanto, dos cidadáns, na elaboración dos criterios rectores que impulsen os intereses colectivos. Noutras palabras, a Administración xa non é dona do interese público senón que está chamada, pola súa inserción no Estado social e democrático de dereito,

a articular unha adecuada intercomunicación cos axentes sociais para defini-las políticas públicas. Quere iso dicir que os cidadáns non deben ser só suxeitos pasivos das potestades públicas, senón que deben aspirar a ser lexítimos colaboradores e protagonistas da propia Administración para a xestión dos propios intereses que lles afecten. Desde esta perspectiva pode entenderse mellor a función de promoción dos poderes públicos. Esta aproximación, non o agocho, apóiase na consideración, prevista na Constitución, de que os dereitos fundamentais e a dignidade da persoa son os fundamentos da orde política e da paz social. Desta maneira pódese entender que os poderes públicos teñen a misión de crear un clima no que os cidadáns poidan exercer os seus dereitos fundamentais e poidan colaborar coa propia Administración na xestión dos intereses públicos. Os dereitos fundamentais xa non son soamente ámbitos exentos da actuación dos poderes públicos, como recoñeceu reiteradamente o noso Tribunal Constitucional, senón elementos e liñas directrices do conxunto da actividade da Administración. Neste contexto, penso que estaremos máis preto dun aparato público que oferte servicios de calidade e que promocióne os dereitos fundamentais dos cidadáns.

É necesario, ademais, non esquecer que este tempo que nos tocou vivir é unha época de constantes e acelerados cambios. En concreto, parece que xa ninguén dubida da crise do chamado Estado do benestar. Certamente, os síntomas de esgotamento son evidentes. Pero, unha actitude responsable, lonxe de recrearse no ocaso dun modelo que fracasou, debe asumir que o sistema se foi esborrallando porque non foi sensible precisamente ós seus propios postulados. O gasto público disparouse sen criterios de racionalidade e a burocracia, a todopoderosa burocracia, foi a principal protagonista esquecéndose, unha vez máis, que o verdadeiro eixe de toda política pública está, e encóntrase, no home, na persoa que, non só é suxeito de dereitos, senón que é destinatario de servicios e bens, moitos dos cales están en franca relación co seu libre desenvolvemento que, como sentenciou solemnemente o artigo 10.1 da nosa Constitución, repito, é un dos fundamentos da orde política e da paz social.

O Estado do benestar, tal e como se manifestou en Europa nos últimos anos, asumiu os gastos da sanidade, as pensións de xubilación, o sistema educativo e os subsidios de desemprego. Sen embargo, foi, en moitos casos, unha tarefa

propia e exclusiva do Estado, sen abrirse á sociedade, co que o Estado tivo que correr cos gastos ata que se acabou o financiamento. Prodúcese un elevado déficit público, un aumento importante do paro e, conseguintemente, un necesario recorte das prestacións sociais, que é o elemento identificador do Estado do benestar.

Díxose, por exemplo Maddison, que se o colapso do sistema de tipos de cambios, que se o crecemento da inflación, ou que se o aumento do prezo do petróleo, ou que se a diminución da demanda productiva eran causas da crise. Probablemente, como tamén o foi o crecemento do sector público, ou a corrupción inherente a todo sistema de intervención administrativa. É certo, pero o máis interesante é poñer de manifesto que o sistema fracasou na súa propia dinámica: a pesar de aumenta-la presión fiscal e de, loxicamente, aumenta-lo gasto público, resulta que os servicios públicos non eran proporcionados ó gasto. ¿Por que? Sinxelamente, porque seguimos vivindo nunha Administración para a que o cidadán é a xustificación para medrar e medrar e porque, desgraciadamente, non calou un ambiente de auténtico e verdadeiro servicio do aparato público á sociedade.

Hai poucos días, relendo papeis do ano pasado, detíveme gratamente impresionado ante un artigo de Edgar Morin, director de Investigación no Centro Nacional da Investigación Científica de Francia. Morin, como saben vostedes é, quizais, máis coñecido como un dos teóricos socialistas máis agudos que como funcionario de investigación. Agora quixera comentar moi brevemente un traballo seu publicado en decembro de 1993 que leva como título “A solidariedade e as solidariedades”. Morin, na súa análise, sinala con claridade que a pesar de que os gastos sociais medraron da man do todopoderoso Estado do benestar, sen embargo a calidade na atención do home marxinado concreto é aínda unha quimera. Se cabe, o paradoxo é patente, aumenta a solidariedade administrativa, pero “esta é insuficiente, impersoal, burocrática e non responde ás necesidades concretas, inmediatas e individuais”.

A razón é ben clara e así o admite Morin. O problema da solidariedade concreta e individualizada é irresoluble no marco tradicional dunha política que se practica por decreto ou programa. A solución, unha vez máis, vén da man, así o recoñece o profesor Morin, dunha política que esperte e estimule. Noutras palabras, os poderes públicos deben fo-

mentar e axudar a que tantas persoas que traballan pola solidariedade leven a bo fin os seus proxectos. Unha vez máis compróbase que os poderes públicos, en tantas e tantas ocasións, deben te-la intelixencia de potencia-las iniciativas sociais que, non o esquezamos, son as que dan a temperatura da vida democrática dun país. En Estados Unidos, como é ben sabido, o peso cualitativo e cuantitativo do chamado “terceiro xestor”, como xestor de servicios sociais é un dato, como recoñece David Osborne, para a reflexión.

Poderíase un preguntar, ¿por que, se se aumentan os recursos para a solidariedade, os resultados son tan escasos? Non por motivos económicos. Nestes casos, hai que recoñecer que nunha sociedade libre non é función lexítima do Estado obrigar, impoñér-lle-la axuda ós necesitados. É máis saudable, e máis propio dun Estado que busca unha sociedade forte, potencia-los grupos –que os hai, e moitos– que actúan voluntariamente e que gozan axudando ós demais. ¿Por que, se na sociedade existen asociacións ou grupos profesionalizados para a xestión destes servicios, o aparato público se empeña unha e outra vez en asumir integramente os servicios? Boa pregunta.

Non se trata, sen embargo, de analizar *in extenso*, as causas da crise do Estado do benestar. Máis ben, interesa deixar claro que este momento histórico facilita a tarefa de reflexión sobre os problemas da xestión pública e da reforma e modernización administrativa. Porque, o que esta claro é que o comportamento do sector público se debe reformar. Como sinalou Crozier, “a crise da xestión pública é universal” e a súa apelación, loxicamente constitúe xa un manido *ritornello* cando, ou ben políticos ou ben académicos, se refiren ós modelos que ordenan a prestación dos servicios públicos.

¿Que é, pois, o que pasou? Que medrou desproporcionadamente o gasto público. En efecto, un recente informe da OCDE puxo de relevo que o gasto público seguiu medrando nos 24 países industrializados durante a década dos 80 como porcentaxe do Producto Interior Bruto, desde unha media do 37% en 1979 ó 40% en 1989. Certamente, non medrou ó mesmo ritmo ca nos 70 e, en honor da verdade, debe sinalarse que, desde 1982, en que se chegou a alcanzaló 41%, operouse un descenso apreciable. É verdade, en Francia e Alemaña produciuse unha lixeira diminución, aínda que, iso si, se encontran por riba da media. Nos Estados Uni-

dos, segundo este informe da OCDE, a porcentaxe do gasto público aumentou na pasada década do 32% ó 37%. En Grecia alcánzase o 61%, sendo Xapón co 33%, e Suíza co 30%, os países con menor gasto público. España parece que foi un dos países con maior crecemento neste capítulo, alcanzando o 36%.

Pois ben, parece que nos anos 90, malia as políticas de contención do gasto público, este concepto seguirá medrando. Entre outros motivos porque é necesario realizar obras de infraestrutura, porque o evidente envellecemento da poboación obriga a aumentar gastos en sanidade ou pensións, porque é custosa a protección do medio ambiente, e porque a calidade do ensino ou da sanidade xeran importantes recursos financeiros. A cuestión non é, soamente, constatar estas realidades. Na miña opinión, o problema que hai que resolver é o da desproporción entre gasto público e calidade de servizos, que se está producindo. Por iso, a OCDE aconsella, en lugar de radicais recortes presupostarios, mellora-la eficiencia do sector público a través de medidas desreguladoras ou privatizadoras. Así, recoméndase introducir o sistema do cheque sanitario ou escolar e contratar co sector privado servizos xestionados pola propia Administración pública. No fondo, penso que se trata de levar á práctica, neste campo, a necesaria configuración dos intereses colectivos a través de institucións sociais, desmantelando así unha perspectiva, xa caduca, de patrimonialización dos intereses sociais polo sector público.

Nos Estados Unidos, vén sendo algo normal que moitos servizos públicos se xestionen por empresas privadas. Iso porque o que se busca, penso, é a satisfacción do conxunto dos cidadáns a través dunha oferta de servizos adecuada ós tempos que corren. Por só citar uns exemplos, resulta que en febreiro do ano pasado se aprobaron en California catro novas autoestradas de peaxe que serán construídas polo sector privado. Nos Ánxeles acábbase de construír, por unha empresa privada, unha pequena central eléctrica para o cárcere do condado, que permite que se utilice parte do vapor producido por unha lavandería instalada na prisión; así proporcionáseles traballo ós internos, e o condado obtén 400.000 dólares anuais dos beneficios da lavandería. En Arizona, comprobouse que a subcontratación produciu unha mellora nos servizos prestados polas empresas públicas como consecuencia da competencia. O caso é moi simple. O Conce-

llo de Phoenix obrigou a súa empresa de recollida de lixo a competir coas empresas privadas para a adxudicación do servizo nas zonas residenciais. Ó principio, a empresa pública perdía en tódolos distritos para, máis adiante, recupera-lo servizo en función dun esforzo por mellorar e reducir gastos. Parece, pois, que a palabra clave é “competencia”, como reconece Osborne. Pero competencia nun contexto de imaxinación e de esforzo permanente por coloca-lo cidadán no centro do aparato público, porque a competencia como valor absoluto non encaixa no marco dunha organización complexa como é a Administración pública.

En fin, o que non parece lóxico é que o aumento do gasto público non produza unha mellora substancial da calidade e da prestación dos servizos públicos. Por iso, non vén nada mal que a onda privatizadora e desreguladora actual orixine un serio debate sobre a xestión pública, de forma que se busquen fórmulas de xestión de servizos públicos que garantan eficacia e eficiencia.

Está claro que o sector público debe modificar cualitativamente as súas fórmulas de xestión porque a prestación de servizos públicos de calidade ha de ser, definitivamente, unha característica esencial do sector público do século XXI. Noutras palabras, é necesaria outra dimensión do público que remate con ese exclusivismo oficialista que implica calquera actividade promovida polos poderes públicos. Hoxe, quizais, a acción pública debe ter unha orientación de promoción das virtualidades dos compoñentes da sociedade. Hoxe, non é defendible seguir alimentando, desde os presupostos, o déficit crónico da maioría das empresas públicas, como regra xeral. Hoxe, en fin, parece que debe se-lo sistema de mercado o marco de actuación dos axentes sociais económicos. Por iso, pouco sentido ten o mantemento xeneralizado de empresas públicas non productivas cando o futuro parece que pasa por equipa-las empresas privadas coas facilidades fiscais e legais que lles permiten competir con garantías no Mercado Único de 1993.

Hai pouco tempo, o grupo dos sete países máis fortes economicamente, xunto cos representantes das comunidades europeas, reuniuse en Londres para conmemora-lo seu décimo sétimo cumio anual. Pois ben, no documento elaborado ó final da reunión subliñouse dunha maneira moi especial que a eficiencia económica é un dos retos do próximo século. Ademais, postulouse un sector público máis

eficiente, a partir de estándares máis altos de xestión con máis privatizacións e contratacións externas. A recomendación é clara e supón un reto para tódolos países, pois modifica-la xestión do sector público é algo que vai unido a un cambio cualitativo que debe producirse a nivel persoal.

É claro, por outra parte, como sinalou o Banco Mundial no seu informe de 1991, que o mellor método que se descubriu ata o de agora para producir e distribuír con eficacia os bens e servizos, é un réxime de mercado que funcione en réxime de libre competencia. Neste marco é onde, na maioría dos casos, debe opera-la iniciativa pública económica. E, para que iso sexa así, Kaufmann, coautor do citado informe, sinalou que é imprescindible potencia-lo factor humano como eixe indiscutible de actuación, polo que a eficacia do sector público pasa polo “investimento” en formación para o persoal ó servizo das administracións públicas.

¿Por que ordinariamente se xestionan mal as empresas e servizos públicos? A contestación a este interrogante é clave sempre que se realice con sinceridade. E, temo que non interesa poñer-lo dedo na chaga. Sen embargo, é un bo momento, o actual, non exento de “novos dogmatismos”, para que se reconeza que, para un número considerable de empregados públicos, o seu traballo se desenvolve no marco dunha notable falta de motivación, á que se une un certo descoñecemento dos fins que persegue a organización na que cada un presta os seus servizos.

Estamos asistindo a unha nova etapa da historia na que se vai recuperando o valor da persoa e dos seus dereitos inalienables. O sistema de mercado, que non debe ser tampouco un valor absoluto, permitiu, pois, un interesante debate sobre o papel dos poderes públicos na vida económica. Neste sentido, é necesaria a creación dun clima de calidade no exercicio de tódolos dereitos fundamentais como función clave do Estado actual. Neste sentido, o elemento central é a persoa, polo que o conxunto do dereito público non supón máis ca un ordenamento ó servizo do libre desenvolvemento da personalidade. Por iso, a liberdade de empresa debe se-la regra xeral, salvo excepcións, no marco xeral de funcionamento da actividade pública económica. Por iso se explica o *boom* privatizador. Porque se comprobou en moitos casos que a actividade pública económica no seu conxunto adoecía de graves problemas de xestión, de rendibilidade e, sobre todo, de idoneidade para prestar tódolos

servicios públicos que hoxe demanda o cidadán do Estado pots-social.

Nestes anos, con só abri-las páxinas de calquera xornal, advírtese o auxe da febre privatizadora, xa sexa en países de carácter liberal ou socialista. A razón de que tantos e tantos países se apunten a esta nova maneira de concibi-la actividade pública na economía, sen dúbida, reflicte a necesidade de supera-la crise na xestión das empresas públicas. Crise que, lonxe de postular unha privatización salvaxe, permite un debate que debe conducir a unha nova perspectiva de aproximación ó público, a unha xestión de calidade dos servicios públicos como elemento de fortalecemento da dignidade da persoa. Esta é, segundo a miña opinión, o ensino do movemento privatizador, en calquera das súas manifestacións: como venda de activos públicos, como técnicas de *deregulation*, como operacións de *contracting-out*, ou como introducción do sistema xerencia da empresa privada na empresa pública. É una chamada á mellora da xestión pública. Repito que non é a solución definitiva, é unha reacción explicable ante a ineficacia real. En realidade, como puxeron de manifesto Osborne e Gaebler no seu recente e magnífico libro: *Reinventar el Gobierno*, xa o sinalei anteriormente, a clave é a competencia.

En realidade, durante estes anos, tódolos gobernos se propuxeron cómo mellora-la eficacia administrativa, cómo introducir reformas que modernicen a Administración.

A sociedade está inmersa nun profundo e continuo cambio en practicamente tódolos campos: social, económico, político e tecnolóxico, o que vai orixinar un constante esforzo de adaptación á realidade por parte das administracións públicas: a aparición de fenómenos como o da inmigración, o continuo desenvolvemento de novas técnicas audiovisuais ou remodelacións estatais como a creación das autonomías en España obrigan a respostas nun prazo breve de tempo e a profundas reestructuracións na Administración, forzándolas a un continuo proceso de mellora e adaptación. Seguindo a Guy Braibant, presidente do Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, podemos defini-la modernización administrativa como “unha posta ó día permanente da Administración en función das esixencias do momento e do lugar”. Esta modernización vai consistir nun proceso constante, sempre inacabado. Nunca se poderá afirmar, polo tanto, que se alcanzou a modernización dalgún organismo pois o cam-

bio no resto do armazón social non se detén nunca, como sinalou acertadamente Alejandro Nieto.

Asistimos tamén, díxose reiteradamente, ó declive das vellas técnicas de organización administrativa baseadas no modelo weberiano e na crise do modelo xurídico clásico, que impoñía a suxeición ó principio de legalidade e á xestión mediante procedementos ríxidos. Neste punto, sen embargo, quixera, porque son xurista, dicir que boa parte dos males que hoxe afectan á nosa Administración pública, proveñen de ir desnaturalizando progresivamente o sentido do principio de legalidade. A tan cacarexada crise do principio de legalidade, un xurista como quen lles fala enténdea buscando, no marco dos procedementos e do control, a maior axilidade e celeridade administrativa. Pola contra, producirose, *de facto*, unha deslexitimación democrática da actuación administrativa que, en lugar de gañar en sensibilidade fronte ós dereitos dos cidadáns, se obsesiona unha e outra vez co principio de eficacia, ó que se lle dá un valor absoluto. Non nos enganemos, como dicía un vello mestre do dereito alemán, a eficacia debe integrarse na legalidade. O demais, que non é fácil, consiste en axilizar e simplificar os procedementos e, o que é máis importante, harmonizar eficacia, legalidade e servizo ós cidadáns porque, e non me importa reiteralo, a Administración non é unha empresa máis, é unha empresa vinculada por uns principios constitucionais que, evidentemente, a erixen nunha organización complexa que debe tramitarse, sempre sen perder de vista o conxunto dos obxectivos constitucionais.

Pois ben, neste contexto de crise, caracterizada segundo Crozier polo aspecto fiscal, porque estamos en crise económica, pola crise da decisión, como consecuencia da aparición dos factores externos, e pola crise de confianza nas políticas e nos responsables, van xurdir, nos países que se enfrontan a estes problemas, numerosas experiencias de reforma e de modernización administrativa, co fin de afrontar estes desafíos para conseguir unha mellora no desempeño da Administración, coa finalidade de lograr un “bo goberno”, como o caracterizado por Stowe, ou un “Estado modesto” como o proposto por Crozier, que se limite a xestionalo coidando sen embarcarse en grandes proxectos reformadores da sociedade, superando a megalomanía do Estado.

Esta vontade de reforma vai crear dentro da ciencia da Administración unha corrente de estudos centrados espe-

cificamente na reforma administrativa, que poden incluír dentro de si mesmos os estudos de xestión pública, pois son un elemento de importancia vital para a reforma e modernización administrativa.

Entre as propostas de mellora-lo desempeño e de revitaliza-la Administración destaca a do profesor Caiden, que propón: desburocratizar, é dicir, elimina-lo papelame innecesario e as regras de procedemento non funcionais; presentación pública de contas; unha ética pública que cree un ambiente propicio para o bo desempeño da función pública, como destacan recentemente os profesores Rohr e Lynn; permiti-las queixas sobre o desempeño e manexo da execución da Administración; favorece-la participación do público nas actuacións da Administración; incrementa-lo status dos funcionarios públicos, moi deteriorado en relación co dos traballadores do sector privado e amplia-los estudos e investigacións sobre a Administración pública. Podemos perfilar deste modo unha Administración dos anos 90, que será unha Administración receptiva, unha Administración que inverta o organigrama dos servizos; que cultive un novo espírito, novos valores, o valor servizo, o valor de perfección fronte ó perfeccionismo, a rapidez nas prestacións, a calidade do produto...; en fin, que asuma unha actitude ética de servizo.

A literatura sobre reforma e modernización administrativa conseguiu, debido á grande importancia e interese do tema, un grande desenvolvemento nos nosos días e demostráranos nestes momentos unha grande cantidade de experiencias, ben afortunadas, ben fracasadas, de distintas experiencias e de técnicas e procedementos que perseguen o resultado dunha Administración máis eficaz, transparente e mellor xestionada.

Analicemos, de seguido e moi brevemente, algunhas técnicas de reforma do Estado ou da Administración. Sobre a privatización xa fixemos anteriormente algún comentario. Unha das principais marcas de identidade dos procesos de modernización administrativa europeos é a de que se leven a cabo amplos procesos de incorporación de elementos de mercado ás administracións públicas. Un destes elementos, quizais o que máis destaca, é o da venda de empresas, servizos e propiedades públicas; foi o pioneiro e o lugar onde se conseguiu un maior afondamento neste proceso, o Reino Unido, baixo o goberno de Margaret Thatcher. Como afirma

Pirie, a privatización foi o maior traspaso de poder e propiedade producido en Gran Bretaña desde o tempo de Enrique VIII.

Hai seis ou sete anos, a palabra “privatización” é moi posible que nin formase parte dos vocabularios económicos ou políticos. Hoxe en día, sen embargo, é raro encontrar persoas que non discutisen, polo menos algunha vez, sobre o significado e alcance desta máxica palabra. Artigos xornalísticos, traballos científicos de natureza económica ou xurídica, inevitablemente, acompañaron a chegada da chamada polo profesor Becker da Universidade de Chicago, “vaga do futuro”.

Como sinalou Pirie, “parte do carácter universal da chamada privatización radica no feito de que non se trata dunha política, senón dunha orientación”. Orientación que se produciu, e iso é capital, como unha reacción fronte a un crecemento do sector público que, pouco a pouco, lles foi restando forza ás preferencias e eleccións individuais. Esta orientación apostou polo sistema de mercado. Pero non por un sistema de mercado do liberalismo radical do século XIX e principios do XX. Trátase, na miña opinión, de potencia-lo exercicio dos dereitos fundamentais da persoa sendo consciente dos seus necesarios límites, para que funcione realmente o Estado social.

A privatización, neste contexto, constitúe un conxunto de medidas dirixidas a solucionar un mal do noso tempo que lles afecta ós particulares dunha maneira moi especial. É unha reacción, de grande dimensión, fronte á crise do Estado do benestar. Pero moitas veces, unha simple operación desreguladora ou a introducción de sistemas xerenciais da empresa privada no marco da empresa pública poden producir bos resultados sen que varíe o titular das accións. Neste sentido, e vostedes sábeno mellor ca min, o caso da sanidade é ben paradigmático

Efectivamente, ás veces é mellor abrirille os monopolios á competencia. Así, aparecen as orientacións desreguladoras.

Os monopolios, como regra, nunca foron bos. En materia económica, trala década dos oitenta e no que vai dos noventa, parece claro que xa non ten sentido limitar ou entorpece-lo sistema de mercado. Entre outras cosas, porque tal e como sinala un estudio empírico do profesor Clifford Winston, da *Brookings Institution*, publicado no número de

setembro do 93 do *Journal of Economic Literature*, resulta que as políticas desreguladoras benefician tanto ós produtores como ós consumidores.

O profesor Winston, que parte dos efectos da desregulación en sete industrias norteamericanas como liñas aéreas, ferrocarrís, transporte por estrada, telecomunicacións..., demostra que así como en 1977 o 17% do PIB americano se xeraba en sectores regulados, resulta que en 1988 os ditos sectores non chegaban nin ó 7%. É máis, a orientación desreguladora impuxo unha ganancia para os consumidores de 33.000 a 43.000 millóns de dólares ó ano. E, o que é máis importante, os produtores obtiveron un beneficio neto de 3.000 millóns ó ano, a pesar de estar expostos á competencia.

Por outra parte, a desregulación, sinala Winston, trouxo consigo a baixa de ingresos e custos. Nalgún caso, esta situación produciu unha redución de beneficios. O emprego, nalgún sector baixou –telecomunicacións ou transporte por estrada–, e noutros aumentou: é o caso da televisión por cable ou o das liñas aéreas. Igualmente, os salarios descendieron no transporte por estrada, nos ferrocarrís e un pouco nas liñas aéreas.

Evidentemente, como en todo, é ben difícil xeneralizar. Sobre todo, porque o peche dunha liña de ferrocarril non rendible prexudica o usuario que a utiliza e o traballador que perde o seu emprego non necesariamente o recupera ó día seguinte. Este caso ensínanos que o sistema de mercado necesita criterios de solidariedade e de xustiza. O capitalismo de hoxe, refírome a esa versión salvaxe que nos invade, non garante de ningún xeito o progreso do home; todo o máis, supón unha aldrabada que debe facernos espertar cando aínda é posible recuperar unha nova perspectiva na que o valor da persoa non se mide polo que posúe ou polo que ten, senón polo que é en si mesma.

Introduci-lo mercado nos servicios que presta a Administración é, no noso tempo, un dato capital e, quizais, indubidable. Sen embargo, como apuntou intelixentemente Julio Segura, estase producindo un paradoxal movemento de regulación dos mercados desregulados.

Polo tanto, as administracións, sen necesidade de transferir-la titularidade de funcións públicas, poden desenvolver forzas de mercado entre as súas organizacións. Estes meca-

nismos introducen a lóxica do sector privado no sector público coa idea de que o sector público buscará, tódalas veces que o xulgue conveniente, usar estes mecanismos de mercado en vez dos mecanismos de tipo xerárquico habituais, tal e como recoñecen os profesores franceses Fixari, Moisdon e Pallez.

Estes mecanismos poden ser de dous tipos: estáticos, que buscan aproximar unha oferta e unha demanda, e é o máis frecuente, por medio dun *feedback* do usuario sobre o produtor; e dinámicos, que buscan modifica-las condicións e o control da produción dun ben ou servicio para facelo máis eficiente.

O fundamento económico desta idea vai descansar na aparición da competencia, na ruptura do monopolio do provedor.

O comprador, neste caso unha axencia pública, vaise atopar coa dispoñibilidade de gasta-lo seu diñeiro alí onde este sexa máis rendible, sen verse constringido a comprarlle por forza ó subministrador público correspondente. Isto vai incentivar un uso máis eficiente do diñeiro público, polo lado da oferta e polo lado da demanda.

O 1 de xaneiro de 1993 comezou unha nova etapa da Comunidade Europea. O chamado "Mercado Interior", ou se se quere "Mercado Único", ese grande espacio económico unificado, sen fronteiras, no interior do cal as persoas, os servicios, os capitais e as mercadorías circulan libremente en condicións análogas ás existentes no interior dun territorio nacional e, ou polo menos debe ser xa realidade, tal e como se estipulou no artigo 13 da Acta única.

España, e por iso Galicia, entran de cheo nesa dimensión de competencia que domina a Europa actual. A creación do Mercado Único trouxo consigo a apertura dos mercados públicos para calquera contratista comunitario, a constitución dun espacio financeiro aberto en igualdade de condicións para tódolos operadores comunitarios, a eliminación das barreiras fronteirizas para bens e persoas aínda existentes, a harmonización das diferentes regulamentacións técnicas dos produtos, a constitución de sociedades de dereito europeo con capacidade de operar sen ningunha restricción en calquera Estado membro...

Os cidadáns europeos poderán ser funcionarios públicos no noso país e, polo tanto, nas comunidades autónomas e

concellos, como consecuencia do Mercado Único. Os monopolios públicos xa non teñen razón de ser. O gasto público, que está moi por enriba do da comunidade, debe baixar considerablemente. As nosas empresas públicas xa non poden operar no mercado coa seguridade de que os poderes públicos se farán responsables dos déficits. É dicir, a Administración pública e todo o conxunto do sector público, debe modificar substancialmente as súas estratexias e formulacións. Non hai que ter medo a desregular nin a privatizar determinados servicios.

A Administración pública, a española e a galega, debe apostar pola calidade, porque a eficiencia do sector público ten moito que ver coa capacidade de competencia dun Estado ou dunha Comunidade Autónoma. E neste contexto, a formación, tamén no sector público, é un dos elementos máis importantes nun marco de reforma e de adaptación da Administración ó Mercado Único.

En fin, os xefes de Estado ou de Goberno asinantes da Acta única deixaron ben claro o seu obxectivo político: construí-la Unión Europea baseándose nos dereitos fundamentais. O Camiño de Europa, esta é a súa grandeza, fala de liberdade, xustiza e igualdade. Sen embargo, agora que estamos xa en 1996, non está de máis pensar que o Mercado Único non é un fin en si mesmo, como tampouco o é o Tratado de Maastricht. As estruturas económicas son instrumentos ó servicio do home, como tamén a Administración pública debe promover os dereitos fundamentais e facer posible un ambiente de calidade e eficacia. Cando se perde de vista o carácter instrumental ou mediador das institucións e os únicos aspectos que sobresaen son os mercantilistas, a loita polos dereitos fundamentais do home non pode menos que experimentar un claro retroceso.

A competencia é a clave. Como recoñeceu John Mofitt, secretario xefe do gobernador de Massachusetts, o problema non reside na oposición entre o público e o privado. O problema está na competitividade e na oposición ó monopolio. ¿Por que? Porque como recoñecen Osborne e Gaebler, a vantaxe máis evidente da competencia é unha maior eficiencia: mellor aproveitamento do diñeiro, porque a competencia obriga os monopolios públicos a responder fronte ás necesidades dos seus consumidores, porque a competencia prima a innovación e porque a competencia, no fondo, incrementa o orgullo e a moral dos servidores públi-

cos. Neste sentido, tamén o informe Al Gore nos di que “a competencia é a única forza que obriga a Administración a mellorar” e que, loxicamente, “non tódalas actividades públicas deberían estar suxeitas á competencia”, porque, non debe esquecerse, a Administración é unha organización na que a eficacia está modulada polo principio de legalidade, e polo principio do vínculo ós dereitos fundamentais, principios que, é forzoso recoñecelo, garanten, ou deberían garantir, a transparencia, a igualdade ou o mérito e a capacidade como criterios de acceso e promoción na función pública.

A desburocratización ou, se se quere, a redución dos trámites administrativos que non afecten ós dereitos fundamentais dos cidadáns, é outro aspecto clave dun proceso de reforma e modernización administrativa. Por iso, o profesor Caiden, un dos maiores expertos mundiais en reformas administrativas, sinala que “a burocracia e o papelame excesivo son unha lacra para todo o mundo e que o fenómeno consiste en eliminar procesos e procedementos administrativos innecesarios e aparatosos e suprimi-lo odioso traballo de oficina”. Neste sentido, a reforma administrativa da Xunta de Galicia simplificou e informatizou xa máis de 700 procedementos administrativos. Nesta materia hai que ter man firme porque todos coñecemos-la capacidade, case infinita, da estrutura administrativa de inventar trámites, por innecesarios que parezan, con tal de salvagarda-la posición de privilexio.

Non se debe esquecer neste contexto dos procesos de refundición, aclaración e codificación normativa. Trátase de elementos da reforma administrativa que, no caso galego, concluíron xa en varias consellerías coa conseguinte facilidade para o cidadán, e sobre todo para a Administración, no que supón coñece-lo dereito aplicable en cada caso.

Gustaríame determe algún tempo na chamada xestión orientada ó servizo público porque, se non me equivoco, aquí reside unha das claves do proceso de reforma e modernización administrativa. ¿Por que xestión orientada ó servizo? Porque, dicíao ó principio, o dono da Administración é o cidadán e porque a Administración está ó servizo do cidadán e non o cidadán ó servizo da burocracia.

As administracións públicas non consideraron durante moito tempo esta dimensión da súa actividade, centrándose en exclusiva en aspectos internos das mesmas, ata que autores

como Simon incorporaron o cidadán como parte indisoluble da organización, ó “darlle a volta á pirámide” organizativa poñendo na cúspide o cidadán, como sinala Cannac.

Este novo enfoque, esta política de calidade, requirirá atender-los aspectos máis valorados polos cidadáns e atender ó que os cidadáns realmente desexan, como nos lembra a profesora Grizzle.

Nesta cuestión teño que confesar que, ó principio, chamalle ó cidadán “cliente” resultábame un tanto estraño, pero o cidadán é o dono, o propietario da Administración e, por iso, é quen manda. Sen embargo, recoñezo que pouco a pouco me resulta menos traumática esta identificación precisamente porque, como nos lembra Osborne, “a calidade só a determinan os clientes”. De tódalas formas, insisto, é previo ó proceso de implantación de tecnoloxías de calidade, a convicción de que a Administración está ó servizo dos cidadáns. É máis, a calidade xorde desta afirmación. Dígoo porque insistir demasiado na calidade cando non existe conciencia de que a Administración é dos cidadáns constitúe unha forma de evadi-lo principal problema e, con posterioridade, implica quedar en consideracións estruturais sen chegar ó fondo da cuestión.

Aproximarse ó cidadán debe se-lo talante ordinario dos que traballamos na Administración pública para prestar servizos de calidade. escoita-lo cidadán debe se-la práctica habitual na Administración pública e, incluso, incorporar, como dicía ó principio da miña intervención, os cidadáns na configuración da determinación dos intereses públicos debe ser tamén algo connatural ó sistema. Sobre todo, porque así a Administración, e os seus xerentes, se responsabilizan máis, porque probablemente se despoliticen as decisións á hora de elixir provedores, porque se estimulará a innovación, porque se lles poderán ofrecer ós cidadáns distintas opcións entre diferentes tipos de servizos, porque se malgastará menos ó igualarse a oferta e demanda, porque os cidadáns, ó elixir, comprométense máis co servizo e, finalmente, como nos lembran Osborne e Gaebler, porque se promove en maior medida o principio de igualdade. Pero a razón máis importante, non me importa lembralo, é que o cidadán se converta así no eixe de toda a actuación administrativa.

Nesta liña de atención ó cidadán e de mellora da calidade, aparece nos últimos tempos un movemento que busca

por enriba de todo a satisfacción do cliente, trátase da “calidade total”. Este movemento provén da empresa privada e vaise introducindo pouco a pouco no sector público. O seu iniciador, como é sabido, foi un técnico en calidade americano, chamado Edward Deming, que incorporou ideas xaponesas sobre organización e atención ó cliente. Este ten que resultar satisfeito sen que nada na organización enturbe esta satisfacción. Trátase de comprende-lo que desexan os clientes para responderlles o máis rapidamente posible.

A xestión da calidade total iría máis alá da estatística, inclúe os sentimentos humanos, a necesidade de crear un clima de cooperación, o temor ás amoestacións, a necesidade de confianza.

Dentro desta liña de Administración orientada ó público destacan estratexias como as chamadas de “punto de encontro”, que se centran na busca da idoneidade do punto de contacto entre a Administración e os cidadáns, de tal modo que se lles aforren molestias ós administrados e se favoreza a súa participación na mellora da xestión. Exemplo disto serán as xanelas únicas, as oficinas de xestión unificada ou as estruturas de participación cidadán como os “comités de usuario” franceses.

É importante subliña-lo grande incremento no uso de novas tecnoloxías, como a informática ou as telecomunicacións, para alcanzar unha xestión máis eficaz. A informática pode contribuír, gracias ás súas potencialidades de acumulación de información e ó seu rápido acceso, a acelerar as xestións administrativas. A xeneralización de técnicas como o telefax poden contribuír tamén a este proceso.

O Informe Al Gore propón, neste sentido, para alcanzar unha Administración sensible, innovadora e empresarial, que tódolos organismos públicos lles dean prioridade ós cidadáns preguntándolles periodicamente a súa opinión sobre os servizos da Administración pública, os problemas que atoparon, e cómo lles gustaría que se mellorasen os servizos.

En fin, unha exposición desta natureza debe tratar, aínda que moi brevemente, das técnicas de xestión interna dos organismos administrativos.

Neste sentido, é moi importante que se introduza xa como fórmula ordinaria de xestión a administración por obxectivos. Como recoñecen Osborne e Gaebler, as organi-

zacións inspiradas por obxectivos colocan os seus xerentes nas condicións de persegui-los obxectivos da organización cos métodos máis eficaces que poden atopar. Por iso, as organizacións rexidas por obxectivos son máis eficientes cás presididas só por regras, adoitan ser máis eficaces, máis innovadoras, máis flexibles e, o que é máis importante, prodúcese nelas un maior clima de traballo e de equipo.

Xunto á dirección por obxectivos hai que controlar e avaliar os resultados, tendo sempre presente que é distinto medir procesos e medir resultados, que é distinto medir eficacia e efectividade, e que son diferentes os resultados dun programa que os resultados políticos. Neste sentido, é preciso levar a cabo tanto análises cuantitativas como cualitativas, controla-lo cumprimento do principio de igualdade, preve-las resistencias da propia organización, facer participar activamente toda a organización, revisar periodicamente a propia actividade e, o que é fundamental, centrarse en maximiza-lo rendemento.

No que se refire á motivación e compensación do persoal integrante da función pública, sería conveniente comezar lembrando a afirmación de González-Haba de que nos esquecemos doutras xustificacións máis pragmáticas e operativas. Por moito que se insista no valor do servizo público, se non se introducen criterios racionais de produtividade e de avaliación do rendemento, a reforma sería incompleta.

En efecto, dúas van se-las motivacións principais dos traballadores públicos: primeiro, un factor de carácter económico, a retribución, pois o incentivo maior para a xente que traballa é principalmente o de obter unha satisfacción económica, e, en segundo lugar, un factor de carácter profesional, a carreira na Administración, as posibilidades de ascenso, a posibilidade de alcanzar postos de maior relevancia na organización. Ambas, iso si, presididas pola idea do servizo á colectividade.

As experiencias modernizadoras do noso contorno parece que apuntan a unha liña encamiñada a alcanzar unha maior flexibilidade na retribución dos empregados públicos. Esta ligaríase máis a factores de rendemento como eficacia no desempeño, melloras na execución, ou innovacións efectuadas introducindo desigualdades retributivas e competencia, que a factores homoxeneizadores e igualadores

como a idade ou a antigüidade. Búscase incentiva-lo bo desempeño. A introducción destas nocións de produtividade e eficiencia dáse en practicamente tódolos países do noso contorno, e dáse en forma de aumentos de salario, vantaxes individuais ou en forma colectiva para a unidade como o caso francés. A cuestión clave, se non me equivoco, é a do procedemento.

A formación ten unha grande importancia. Esta debe servir para mellora-la mobilidade na Administración. A formación non debe ser só de aula senón que debe buscarse formación no sector privado, mediante intercambios, así como moita experiencia práctica na aprendizaxe. Vai ter tamén crucial importancia a formación que se imparta, que debe ser unha formación para o cambio organizativo, para cambia-la cultura da Administración.

Estamos nun momento de crise económica. Por iso, fundamentalmente comezaron toda unha serie de programas de austeridade e sobriedade no gasto público. Sen embargo, a pregunta aparece evidente.

¿Por que só nun momento de crise económica se apela por activa, pasiva e perifrástica, á necesidade de xestionar e administrar con criterios de austeridade e sobriedade? Esta pregunta, interesante, escoiteina xa en máis dunha ocasión nos últimos meses, nas distintas mesas redondas e coloquios en que participei sobre cuestións de Administración pública.

A verdade é que esta interrogante formula cuestións de grande calado. Agora, interésame chama-la atención sobre un fenómeno sociolóxico de interese: ó final sempre se volve ós auténticos valores humanos que supuxeron progreso de verdade. O triste é que para chegar a conclusións tan lóxicas teñamos que perder tanto tempo.

Por exemplo, o aforro xorde de novo como a grande panacea tal e como anunciaba *L'Express* en novembro de 1991 ó asegura-la fin da sociedade de consumo. Curiosamente, o televisor, a lavadora, o coche, o ordenador... poden durar non só un ano máis, senón dous, tres... A cuestión, polo tanto, redúcese a reflexionar se os hábitos de aforro ou de austeridade se perderán cando chegue outra vez a prosperidade económica ou se, pola contra, responden a outro fenómeno máis profundo.

Dalgunha maneira produciuse certo fastío e atordamento ante un consumismo no que o exceso e o culto ó superfluo

non deixan ve-lo bosque. Paralelamente, e isto si que é importante, medra a sensibilidade ante os necesitados, os pobres, os marxinais e, en xeral, por todo o humano. ¿Por que? Entre outras razóns, porque a sociedade actual está propiciando, pouco a pouco, e a moi duras penas, organizacións e institucións varias de claro contido social. É dicir, cando hai máis sensibilidade social, resulta que diminúe o afán de consumo.

¿Por que? Porque a sobriedade e a austeridade sempre van da man da xenerosidade e da moi noble e valente tarefa de atreverse a saír dun mesmo para lanzarse a facer cousas polos demais. Espero, gustaríame, que esta volta á sobriedade e á austeridade sexa algo máis ca unha moda.

Austeridade que, como sinalou moi recentemente o ministro Saavedra nunha conferencia do Seminario Permanente de Administración e Economía da Fundación Ortega y Gasset, non é nin minoración do público, nin redución dos obxectivos públicos, nin un concepto retórico. Trátase de evita-la dilapidación, de gastar con racionalidade para obter uns determinados obxectivos. Trátase de ofrecer servizos públicos de calidade a menor custo.

Tamén o Informe Al Gore destaca, loxicamente, que hai que buscar fórmulas para que a Administración funcione mellor e custe menos, redeseñando as técnicas de traballo, revisando os programas e procedementos, abandonando o superfluo, eliminando as duplicidades administrativas –que, por certo, son unha das manifestacións da doutrina da Administración única patrocinada polo presidente da Xunta de Galicia–.

Tamén no seu famoso libro *La reinención del Gobierno*, Osborne e Gaebler avísannos sobre a necesidade de que os funcionarios, e mailos xestores públicos, asuman ese papel de administradores conscientes de que o gasto público non é gasto alleo, senón propio. É máis, ás veces hai que poñer en xogo a creatividade e a imaxinación para pensar máis en cómo gañar diñeiro que en cómo gastalo. Así, por exemplo, a cidade de Chicago converteu unhas perdas de 2 millóns de dólares en ganancias de 2 millóns de dólares contratándolle a unha compañía privada a recollida de coches abandonados. A cidade, cóntanos Osborne e Gaebler, gastaba 24 dólares por coche; agora a compañía privada paga 25 dólares polo privilexio de levar un coche.

Tamén hai moitas experiencias comparadas do sistema de cotas, o cal demostra que tamén a imaxinación pode ser boa conselleira na xestión do servizo público. Repito que estas operacións deben facerse respectando escrupulosamente o principio de legalidade. Pois ben, nos Estados Unidos o uso das cotas fíxose cada vez máis popular en detrimento dos impostos. Hai un caso ben paradigmático, a cidade de Sunnyvale xera o 37% do seu presuposto operativo a partir das cotas pola prestación de servizos comúns como recollida de lixo, auga e rede de sumidoiros, áreas recreativas, aparcadoiros, servizos sanitarios, inspección de edificios, etc. É máis, como sinalou o profesor Lemov, "as enquisas públicas sinalan que cando lles preguntan ós cidadáns polas súas preferencias á hora de recadar, as cotas levan a palma". Agora ben, o sistema de cotas só funciona se é un ben privado que beneficia os individuos que o utilizan, se os que non pagan poden ser excluídos do seu goce e sempre que as cotas se poidan cobrar dun modo eficaz. Loxicamente, os servizos que benefician a sociedade no seu conxunto non deben, nin moito menos, financiarse exclusivamente por este sistema.

Tamén é importante que o xestor público, como o privado, se achegue á cultura do investimento. É dicir, calibrar as ganancias do investimento para saber cando o gasto pode supoñer un aforro.

É evidente, tamén, que outro elemento que debe estar presente na reflexión da xestión pública do noso tempo é a ética. É máis, atreveríame a dicir que as consideracións éticas na función pública teñen unha importancia crecente, pois non se pode esquecer que o oficio público supón unha tarefa de servizo ós demais. Cando se formula exclusivamente como unha ocasión, como unha oportunidade ou como unha forma de enriquecemento sen freo, prodúcese unha evidente desnaturalización do servizo público.

A Administración pública, tal e como dispón solemneamente a Constitución no artigo 103, "serve con obxectividade ós intereses xerais". Polo tanto, a idea de servizo á colectividade, ademais de constituí-la xustificación da propia existencia da Administración como organización, debe presidir a actividade de tódolos poderes públicos. Desde sempre, a función pública supuxo unha tarefa de grande calado social, pois a propia Administración, ó xestionalo colectivo, converteuse nun elemento capital do progreso e da modernización de calquera país.

A esencia da función pública, que é o servicio ós cidadáns, foi identificada, desde o seu propio nacemento, coa honradez, a laboriosidade, a eficacia, a transparencia, e outros moitos valores que fixeron do traballo no sector público unha auténtica tarefa da que a sociedade espera froitos de calidade. Por iso, hoxe, nos albores do terceiro milenio, débemonos preguntar ata que punto a Administración pública dispón desa exemplaridade ética e deses servicios públicos de calidade dos que tanto se fala.

A idea de servicio é o fundamento constitucional da Administración pública. A idea de servicio á sociedade, por outro lado, debe conectarse cunha Administración que presta servicios de calidade e que promove o exercicio dos dereitos fundamentais dos cidadáns. E unha Administración que se mova nesta dobre perspectiva debe ser unha Administración composta por persoas convencidas de que a calidade dos servicios que se ofertan ten moito que ver co traballo ben rematado e de que é necesario descubri-los intereses lexítimos dos cidadáns nos múltiples expedientes que hai que resolver. Contribuír á Administración moderna que demanda o Estado social e democrático significa, en última instancia, asumi-lo protagonismo de sentirse responsables cada un, en función da posición que ocupe na armazón administrativa, de sacar adiante os intereses colectivos.

Hai que investir en formación, tamén no ámbito do sector público. A Escola Galega de Administración Pública (EGAP), se non me equivoco, é unha demostración palpable da preocupación dunha Comunidade Autónoma porque o seu persoal dispoña da mellor preparación, técnica e profesional, para sacar adiante os intereses públicos. Porque, como dicía o vicepresidente do Banco Mundial Ismael Serageldin o pasado mes de febreiro, a acción máis urxente e eficaz para salva-lo planeta é investir en recursos humanos.

Cada vez somos máis conscientes da importancia da formación profesional. Non só como unha forma de combatalo paro, senón como unha fórmula decisiva para eleva-la calidade do traballo e tamén como unha esixencia inevitabile para competir no Mercado Único.

Quizais por todo iso, non hai moito o Consello Superior das Cámaras de Comercio de España, nun informe sobre "A Formación Profesional no novo contexto europeo", lembraba que a relación entre desenvolvemento e formación está xa sobradamente contrastada, aínda que, iso si, non

sempre foi realizada nos seus xustos termos. Neste sentido temos que recoñecer, aínda que nos pese, que en España, xa sexa no sector privado ou no sector público, o investimento na formación do persoal foi unha preocupación máis ben pouco atendida. De aí o esforzo por potencia-los estudos de Formación Profesional na reforma escolar e por desenvolver unha adecuada formación permanente tamén dos empregados públicos.

Sen embargo, cómpre que se saiba que en relación co PIB, España lle dedica á formación a metade de recursos que os países da OCDE e, o que é máis grave, as empresas públicas a penas lle dedican a este concepto unha sétima parte do que invisten as súas homólogas comunitarias. É máis, a última enquisa de custo laboral do INI revela que, en total, o gasto dedicado á FP polo conxunto das empresas españolas equivale a menos do 0.20% do custo laboral, fronte ó 1.5% da media das empresas comunitarias.

É verdade, como sinala o informe do Consello Superior das Cámaras de Comercio, que as empresas de servicios lle dedican á formación 4.600 pts. por traballador, que as industriais só invisten 3.600 pts. e que as constructoras non chegan a 100 pts. por traballador. Trátase de índices moi por debaixo da media comunitaria que, na opinión das cámaras de comercio, trouxeron consigo, afortunadamente, unha maior concienciación do problema. Efectivamente, en 1988 a proporción de traballadores que recibían algún tipo de formación superaba lixeiramente o 30%, mentres que na actualidade xa nos achegamos ó 40%. Esperemos que a proporción siga aumentando, non só nas empresas con máis de 500 traballadores ou en relación cos traballadores xa consolidados, senón nas pequenas e medianas empresas e nos novos traballadores. Hoxe por hoxe, o investimento na formación é un elemento capital para o desenvolvemento, e todos, sector público e sector privado, debemos facer real esa ecuación, que a experiencia non se cansa de constatar, que sinala que a maior formación maior calidade no servizo. É un reto non pequeno que, ademais, pon de manifesto a preocupación das distintas organizacións por dispoñer dun persoal ben preparado e en condicións de responder con garantías de éxito nunha sociedade cada vez máis competitiva.

Fai falta profesionalidade nos administradores e en todo o persoal. Por iso, o famoso catedrático de Administración

pública de Xerusalén, DROR, sinalaba non hai moito que o profesionalismo na arte de administrar, ademais de constituír unha profunda reflexión sobre as decisións críticas que están na base das decisións nacionais, defínese polas seguintes características: un código de ética profesional, unha actividade de impasibilidade fronte á irracionalidade emocional, unha boa dose de escepticismo con forte suspicacia polo obvio e o sentido común, e unha busca constante de creatividade.

Remato xa, porque superei a súa paciencia e o tempo que me propuxera. Estas palabras constitúen a reflexión dun xove profesor que leva uns poucos anos no mundo da formación de funcionarios e que cre firmemente no valor e na forza do servizo público sempre que, entre todos, loitemos por coloca-lo cidadán no lugar que lle corresponde, porque, como lembra un informe da OCDE de 1987 sobre a Administración, "Esta nova visión da Administración supón a recepción na cultura administrativa dun novo valor, que é ó mesmo tempo norma de actuación compatible con outros valores e pautas de comportamento da Administración pública, como son a eficacia, a ética, a legalidade e a sensibilidade fronte ós urxentes problemas do home do noso tempo". 