



LA REFORMA DEL ESTADO DURANTE EL PERÍODO DEMOCRÁTICO

Administraciones Públicas en
España (Grado Ciencias Políticas
de la UNED)

Centro Málaga María Zambrano

Tutor: Sebastián Escámez

ELEMENTOS DE LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO:

- *Enfoque hacia la **obtención de resultados**
- ***Separación entre la provisión** (pública, diseño público) **y prestación** del servicio (a menudo privada).
- ***Mayor flexibilidad en la gestión recursos presupuestarios y humanos.**
- ***Consideración necesidades de los usuarios mediante consultas.**
- ***Mecanismos de mercados** para abaratar costes de provisión.
- ***Descentralización de la autoridad y responsabilidad** desde instancias centrales de gobierno hacia otras.

1.1. PRESIONES DEL ENTORNO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

- * Presión fiscal
- * Internacionalización economía: crisis simultáneas, difícil regulación comercio
- * Integración regional
- * Revolución tecnológica
- * Demanda de más y mejores servicios, más transparencia, burocracia más receptiva y representativa de la comunidad

1.2. CONTEXTO DE LAS REFORMAS

- * **Transición a la democracia:** se procurar mayor control político sobre la organización mediante diseño orgánico de la cúpula político-administrativa y debilitamiento de cuerpos burocráticos.
- * **Acuerdos políticos:** pactos de la Moncloa, reformas económicas, integración en la UE y la Unión Monetaria.
- * **Expansión Estado del bienestar:** gasto público del 25 al 40% PIB
- * **Descentralización política territorial.** Servicios más importantes en manos de las CCAA. Menos presión de la AGE para la reforma, salvo administración tributaria, registros, extranjería y documentación.

3. CONTENIDO DE LAS REFORMAS

/ 3.1. INTENTOS GLOBALES

Modernización enraizada en:

- Teoría de la elección pública: individualismo metodológico, maximización interés
- Introducción de técnicas del sector privado: descentralización, libertad de elección
- y gestión:
 - Privatización
 - Gestión por resultados
 - Mecanismos de mercado
 - Desregulación

3 OLEADAS DE REFORMAS (MANUAL)

I. Principios de los 70: nuevas técnicas presupuestarias como presupuesto base 0 y contabilidad analítica

II. 1988–89: *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Cambios en gestión financiera, presupuestaria, procedimiento, organización auditoría y evaluación. Introducción de agencias que funcionan mediante contratos.

III. 2004–2012: El gobierno de Zapatero introduce reforma territorial (CCAA y local), modernización (agencias y estatuto función pública) y productividad economía.

3 OLEADAS DE REFORMAS (AÑADIDO)

IV. 2012–2020. La Comisión para la Reforma de las AAPP (CORA) se crea en 2012 para iniciar reformas de mejora del funcionamiento del sector público y la economía española:

I– DUPLICIDADES ADMINISTRATIVAS

II–SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

III–GESTIÓN DE LOS SERVICIOS Y MEDIOS DE COMUNES

IV–ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

CRÍTICAS:

a)No se cuantifica el coste de las ineficiencias.

b)Los cuadros resumen de las eficiencias alcanzadas no especifican el periodo temporal para el que se consignan esas eficiencias ni tampoco que metas de recortes se habían propuesto.

c)OPERA es al mismo tiempo Oficina de impulso y seguimiento de las medidas y evaluador de las misma, NO EXISTE UN EVALUADOR INDEPENDIENTE.

d)La jerga muy especializada de los informes merman la transparencia.

FUENTE: Apuntes del profesor tutor Eduardo Hinojosa Frau

3 OLEADAS DE REFORMAS (AÑADIDO)

V. 2020. Medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia:

- I. Directrices de gestión y coordinación para generación de sinergias entre los órganos administrativos que se van a encargar de la gestión de los fondos, favoreciendo mecanismos innovadores como los equipos multidisciplinares, los foros técnicos y los grupos de trabajo, maximizar las disponibilidades en materia de recursos, impulsar la utilización de las nuevas tecnologías de la información, y, dotar de capacidades a la Administración para evaluar las acciones desarrolladas, identificar las desviaciones y adoptar correcciones.
- II. Convenios Administrativos. Dotar a su tramitación de una mayor agilidad, eliminando aquellas diligencias que resulte posible.
- III. Una nueva figura de colaboración público privada: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES): colaboración entre Administraciones, empresas y centros de investigación para conseguir que escalen sus operaciones en nuestro país.
- IV. Creación de órganos de gobernanza que garantizan un proceso participativo que incorpore las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos y a la vez sirvan como los necesarios mecanismos de coordinación con los distintos niveles de administración.

Sugerido por la estudiante
Silvia Velasco Navarro

3.2. INTRODUCCIÓN MECANISMOS DE MERCADO

Privatización empresas estatales

1982–87: nueva estructura de gestión y reducción activos públicos para reducir gasto público.

1987–94: apoyo público a empresas con beneficios para hacerse competitivas. En el 91, las empresas se dividen en dos conglomerados: Téneo, para las competitivas, y un segundo para las no competitivas.

1995: Téneo se transforma en SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Estatales) / Agencia Industrial del Estado.

2001–: Privatización de compañías con el objetivo de reducir el déficit público: gestión de la AENA y Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.

3.2. INTRODUCCIÓN MECANISMOS DE MERCADO

Creación de mercados y externalización

La prestación del servicio público se realiza por quien lo ofrezca al mejor coste. Carencia tecnológica o presupuestaria (costes de personal) de la Admón. como criterios movilizados de la externalización (estudio de motivaciones para externalizar de altos cargos) . No existe una estrategia temática de externalización:

- Sistemas privados de salud, escuelas privadas concertadas
- Subcontratación de servicios públicos (44% de los servicios de las entidades locales entre 100.000 y 500.000 habitantes prestados por operadores privados en el 2000)

3.3. GESTIÓN POR RESULTADOS

Estrategias:

1. Presupuesto por objetivos
2. Autonomía y flexibilidad de gestión
3. Control de la calidad y evaluación

1. Presupuesto por objetivos

1988–89. Centros de coste dentro de los ministerios para conectar presupuesto y objetivos. No tiene éxito la medida, pues no se establecen indicadores de rendimiento ni flexibilidad para que los gestores empleen los ahorros en costes de personal para otros menesteres. Ministerio de Economía y Hacienda poco preocupado por reformas de la gestión pública, más preocupado por controlar el crecimiento del gasto.

2001 – Ley estabilidad presupuestaria. Escenario plurianual de presupuesto

2006. Se enmienda la ley estabilidad y se establece procedimiento bilateral de negociaciones entre CCAA y ministro de Economía y Hacienda. Consecuencia: relaja disciplina presupuestaria y endeudamiento CCAA.

3.3. GESTIÓN POR RESULTADOS

Autonomía y flexibilidad de gestión

1990– Agencialización de Correos y Agencia Tributaria. Aparición de Fundaciones para flexibilidad de gestión.

Ley 6/1997. Intento fallido de racionalización de las entidades estatales

Ley 28/2006 Agencias estatales: más flexibilidad de gestión, plan de objetivos plurianuales asociado a su funcionamiento. Toda nueva entidad autónoma, agencia estatal dirigida por contrato programa. No se materializó masiva conversión de organismos autónomos en agencias estatales por falta de beneficios del cambio de organismo autónomo en agencia

Administración periférica

El establecimiento de delegados del gobierno en las CCAA (1983) junto a los subdelegados del gobierno en las provincias ha resultado disfuncional: doble jefatura de la administración periférica de la AGE y falta de funcionamiento de la jerarquía entre el delegado y el subdelegado. El carácter residual de la AGE no ha impulsado las necesarias reformas.

3.3. GESTIÓN POR RESULTADOS

Gestión de la calidad

- * Establecimiento de cartas de servicios, pero como ejercicio interno de las administraciones.
- * La quejas y reclamaciones se responden en plazo, pero no se sabe con qué satisfacción para los ciudadanos ni qué impacto tienen en el funcionamiento de la Admón.
- * La autoevaluación es una tarea pendiente de la Administración español: V. Sebastián Escámez, “No más políticas a voleo”. Recurso en línea:
https://elpais.com/elpais/2019/12/23/opinion/1577120152_956066.html

3.4. DESREGULACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

- * Desregulación de sectores en los que ha habido tradicionalmente monopolio estatal.
- * Desregulación que busca mayor eficacia de gestión: promovida por la Unión Europea (2007), ha promovido 300 medidas para eliminar cargas administrativas innecesarias (petición de datos o documentos que ya tienen las administraciones en su poder).

3.5. FRACASO DE LA REFORMA Y SU POSIBLE EXPLICACIÓN

Reformas de los años 70 y 80. No se introdujo completamente hasta 2000, cuando se hizo obligatoria para todos los niveles de gobierno. Centrada en la contabilidad analítica, no ha dado lugar a un sistema que mida los objetivos de gestión. Los funcionarios más preocupados por medir los recursos que los resultados.

Reforma década de los 80. Fracaso porque:

- Otras reformas hicieron difícil la puesta en marcha de la modernización: integración en la UE, proceso autonómico y expansión del Estado del bienestar.
- Pugnas entre Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Economía y Hacienda.
- **Lastre de la tradición napoleónica**

4. LA TRADICIÓN NAPOLEÓNICA Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

Cuando hablamos de tradición administrativa napoleónica, propia de Francia y de España, nos referimos a una administración en la que sobresalen:

1. **Mecanismos de centralización y homogeneidad.** Pensados en Francia para integrar las élites locales con los intereses tanto locales como nacionales. En España las ideas revolucionarias francesas vienen a reforzar un proceso de centralización iniciado en el siglo XVIII. La centralización se expresó en la relevancia de los gobernadores civiles como delegados del poder central en España. Su poder ha disminuido con la descentralización del Estado en democracia.

LA TRADICIÓN NAPOLEÓNICA Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

2. Diferenciación y superioridad de la ley administrativa. Cuerpo separado de legislación administrativa, que da lugar a una jurisdicción especial (la contencioso-administrativa) y a una posición de subordinación de los ciudadanos. Históricamente, en Gran Bretaña la cosa se ha desarrollado de manera distinta y, si bien la administración británica es actualmente tan fuerte, coherente y articulada como la continental, nunca han existido instituciones como *solve et repete* (primero paga y luego recurre), actualmente vigente como obligación de garantizar las cantidades adeudadas a la administración para recurrir.

De cara a las reformas administrativas, esta diferenciación y superioridad de la ley administrativa se han traducido en que el control de gestión se ha basado en el control legal y no en el control de eficacia de las políticas. **“Cualquier reforma que destaque la consecución de objetivos sobre el procedimiento legal no será susceptible de obtener mucho éxito”**.

LA TRADICIÓN NAPOLEÓNICA Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

3. **Sistema de cuerpos.** Tanto en Francia como en España el acceso a la administración se realiza mediante un sistema de estudios en el que la formación en derecho administrativo ha sido muy importante. Esto ha dado lugar a que **el personal al servicio de la administración se haya resistido a las reformas que hacen hincapié en la gestión por resultados. La politización de la cúspide administrativa hace que la meritocracia opere limitadamente en este ámbito.**

4. **Relación entre el Estado y sociedad.** Una Administración cerrada a la sociedad. Sigue costando que se abra paso la participación de actores sociales o corporativos en el proceso de toma de decisiones. La participación de empresas y ONGs en la prestación de servicios ha tardado en darse.

4.2. LA INFLUENCIA DE LA TRADICIÓN NAPOLEÓNICA EN EL FRACASO DE LA REFORMA

Los autores del manual consideran que **la cultura jurídico-administrativa y los funcionarios son los responsables del fracaso de las reformas globales de la administración**, como lo habría sido también en países de tradición prusiana como Alemania y Austria. Se habría producido una inercia de las instituciones administrativas napoleónicas.

No obstante, **los rasgos napoleónicos han disminuido en las tres últimas décadas** y la tradición administrativa española se está convirtiendo en más contractual y de naturaleza más plural; se basa en la prestación mixta de servicios y tiene un estatus casi federal.

5. LA SEDIMENTACIÓN Y LA DIFUSIÓN COMO EXPLICACIÓN DE LOS ÉXITOS INDIVIDUALES

A pesar del fracaso modernizador, muchas organizaciones de la AGE han cambiado considerablemente en los últimos 15–30 años y han abierto nuevas inercias *institucionales*. La posibilidad de este cambio se habría producido por:

- *sedimentación institucional*: añadido de nuevas instituciones, conversión de las instituciones para redirigirlas a nuevos objetivos. Por ejemplo, la creación de la Agencia Tributaria (1990) o la reforma de la cultura organizativa del INSS, organizaciones en las que se instauró el pago por productividad, por ejemplo
- *difusión institucional*, a través de mecanismos de *benchmarking*, emulación de los mejores: registro de la propiedad, control de tráfico, gestión DNI...

PREGUNTAS DEL TEMA DE CONVOCATORIAS ANTERIORES

1. ¿Cuáles son las presiones más destacadas que han recibido los países de la OCDE para reformar sus Administraciones?
 - a) Presión económica (análisis coste-beneficio y oferta-demanda), presión tecnológica y presión demográfica
 - b) Presión fiscal, presión financiera, presión supranacional y presión demográfica
 - c) Presión fiscal, internacionalización de la economía, impacto de las superestructuras de la integración regional sobre las políticas nacionales, revolución tecnológica y presión democrática
 - d) Presión para bajar los costes y aumentar los beneficios, presión por ajustar la oferta a la demanda real. presión por flexibilizar las condiciones laborales del personal al servicio de las administraciones públicas.

2. La separación entre la provisión y la prestación de los servicios públicos ...
 - a) Es considerado por los evaluadores de políticas públicas como una práctica errónea
 - b) Es una de las principales consecuencias de la politización de la cúpula administrativa
 - c) Es una de las medidas adoptadas por los gobiernos occidentales para enfrentar la falta de preparación técnica de los gestores públicos
 - d) Es una de las medidas adoptadas por los gobiernos occidentales para mejorar el rendimiento del sector público

3. ¿Cuáles son los cambios políticos que han afectado a la reforma de la AGE en los últimos 30 años?

- a) La corrupción política y las sucesivas crisis económicas
- b) Transición a la democracia, expansión del Estado del Bienestar, descentralización política, incorporación de España a la UE
- c) La inmigración, la corrupción política y las presiones internacionales
- d) Las sucesivas crisis económicas y la privatización de los servicios públicos

4. ¿Qué medidas se ponen en marcha cuando se introducen mecanismos de mercado en la Administración?

- a) Reforma presupuestaria, reforma de la organización y gestión de la calidad del servicio
- b) La desregulación del sector público y la gestión por resultados
- c) La desregulación de sector público y la gestión de la calidad del servicio
- d) Privatización de empresas estatales, creación de mercados y externalización

5. La CORA es:

- a. La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
- b. La Comisión para Recortar la financiación Autonómica
- c. La Comisión de Representantes Autonómicos en Bruselas
- d. La Comisión para la Racionalización de los Horarios en la Administración

6. Las principales características de la "tradición napoleónica" son:

- a) Mecanismos de centralización y homogeneidad, diferenciación y superioridad de la ley administrativa, sistema de cuerpos y relación entre el Estado y la sociedad
- b) Descentralización, jerarquización, división temática y férreos sistemas de acceso a la función pública
- c) Separación radical entre el Gobierno y la Administración y sometimiento de la Administración pública a la Justicia
- d) Separación radical entre el Gobierno y la Administración, descentralización administrativa y sometimiento de la Administración pública a la Justicia

7. El modelo napoleónico de la Administración Pública

- a) Impera en España, Francia, Portugal e Italia
- b) Impera en todos los países occidentales
- c) Impera en España y en Francia
- d) Impera en todos los países de la Unión Europea

Con respecto a la pregunta 7, véanse las siguientes referencias además del manual:

Van der Meer, Raadschelders y Toonen. 2008. "Modelos administrativos, tradiciones y reformas. ¿Último recurso explicativo?". Recurso en línea: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/10897/11884?inline=1>

Varela Álvarez, E. 2020. La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Recurso en línea: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/10897/11884?inline=1>

Aimo, Piero. "Historia de la organización Administrativa italiana". Recurso en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3272/4.pdf>



8. Las reformas de la mejora de la gobernanza en la Administración

- a) Buscan lograr mayores ingresos públicos bajando los impuestos y conteniendo el gasto público
- b) Buscan lograr mayores ingresos públicos subiendo los impuestos y conteniendo el gasto público
- c) Parten de la teoría de la elección pública y asumen que la introducción de técnicas privadas de gestión en el sector público aumenta la eficacia y la eficiencia
- d) Se centran en el cambio de las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales y los ciudadanos para mejorar la calidad de vida de un territorio