

Panel: Desafíos éticos y organizativos de las administraciones públicas

Flexibilidad en la gestión y ética y responsabilidad en la actuación

Francisco Javier Velázquez López

Secretario General para la
Administración Pública.
España

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL ENTORNO

Las Administraciones Públicas no son burbujas en el conjunto de los países correspondientes sino que en un contexto de globalización y de pleno desarrollo de las nuevas tecnologías y de cambios constantes han de ser capaces de responder a los retos que tienen planteados.

Las Administraciones Públicas han de ser capaces, de otra parte, de atender a las exigencias de los ciudadanos de eficacia en la prestación de servicios públicos.

Así pues las Administraciones Públicas han de dar respuesta a entornos cambiantes y han de estar en condiciones de continua adaptación organizativa, lo que deviene incompatible con sistemas de personal esencialmente normativizados, rígidos y centralizados. En una palabra: los nuevos tiempos reclaman Organizaciones Públicas flexibles y Políticas de Recursos Humanos flexibles y adaptadas a los sectores correspondientes.

LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el caso español hay dos notas en el texto constitucional que modulan la Administración Pública. De una parte la Administración Pública ha de servir con objetividad los intereses generales y, de otra, el Gobierno dirige la Administración Pública.

Ello significa que la Administración Pública es, en su conjunto, una organización servicial, vicaria, al servicio de los intereses generales, de la comunidad, del ciudadano. Ello significa también que el Gobierno, al dirigir la Administración Pública, perfila a esta última como un poder de gestión autónomo pero limitado.

Pero la Constitución de 1978 también alude a otros principios conforme a los cuales ha de actuar la Administración, tales como los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Y son los principios de eficacia y de legalidad los que, fundamentalmente, tienen un relación directa con el ciudadano, principios que han de poder ser conjugados armónicamente en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho como es el nuestro.

LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Asumida la creciente demanda de servicios de calidad que la ciudadanía reclama un rápido repaso de la Administración Pública española muestra cómo se estructura a partir de tres Administraciones Públicas de base territorial, tales como la Administración General del Estado, las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas y la Administración Local. Y un análisis de las mismas muestra cómo se ha ido perfilando en torno a ellas un considerable entramado de Organismos Públicos que responden al objetivo del cumplimiento de funciones cuya complejidad exige la existencia de Organismos específicos para ello. En estos organismos lo fundamental es el cumplimiento de fines y no resulta esencial su ámbito territorial. En su conjunto es lo que se ha venido a denominar Administración Institucional, que es un complejo de Entes instrumentales.

Pues bien; en el ámbito de la Administración General del Estado la Administración Institucional está constituida por Organismos autónomos, Entidades Públicas Empresariales, Organismos de Estatuto específico, Fundaciones del Sector Público Estatal y Sociedades Mercantiles Estatales.

Y sucede que la Ley que abordó la problemática de la Administración Institucional – la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, (en adelante LOFAGE)– pretendió en su momento reconducir la variedad de organismos existentes a dos: Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales, si bien dejó la puerta abierta a la existencia de Organismos con estatuto específico y de Sociedades Mercantiles. Y posteriormente, por Ley especial, se crearon las Fundaciones del Sector Público Estatal. Con lo cual el mosaico de Organismos Públicos institucionales en la Administración General del Estado se ha diversificado considerablemente.

La realidad es que si bien la Administración Institucional se ha ido creando con el auspicio de la búsqueda de Organismos dotados de autonomía en la gestión el hecho es que la proliferación de Organismos con Estatuto específico – “huyendo” del Derecho Administrativo y acudiendo al Derecho privado con un régimen jurídico “a la carta” – , fuera del marco general que supusieron los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales, ha venido a mostrar las insuficiencias del pretendido modelo común apelándose a un régimen de funcionamiento más flexible y superador de rigideces de funcionamiento con la creación de nuevos tipos organizativos, “extra muros” al marco general.

En este sentido las cifras resultan clarificadoras: hay en la actualidad 47 Organismos de Estatuto específico, que, en teoría, son excepcionales, frente a 76 Organismos Autónomos y 15 Entidades Públicas Empresariales.

NUEVO TIPO DE ORGANISMO PÚBLICO: LAS AGENCIAS ESTATALES

En este complejo escenario se ha procedido a la creación de un nuevo tipo de Organismo Público, las Agencias Estatales, en la Administración General del Estado en el Proyecto de Ley de las Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. Este nuevo tipo de Organismo Público pretende tener carácter universal y que a partir de la

aprobación del Proyecto de Ley se convierta en el referente de la Administración Institucional en la Administración General del Estado al punto de que, con carácter general, en el futuro sólo se acuda al modelo de Agencias Estatales cuando se trate de crear Organismos Públicos.

Conviene de cualquier forma, aclarar que si bien el concepto de “Agencia” no es nuevo en nuestro Ordenamiento y así reciben, esta denominación desde Subdirecciones Generales a Organismos Autónomos u otros Organismos específicos el modelo de Agencias Estatales previsto en el Proyecto de Ley obedece a unas claves propias.

Este nuevo tipo de Organismo Público, las Agencias Estatales, pretende hacer compatible un régimen de Derecho Administrativo con un funcionamiento flexible, hacer compatible legalidad y eficacia, autonomía y control.

LAS AGENCIAS ESTATALES: SUS CLAVES

Las bases sobre las que se asientan las Agencias Estatales son las siguientes:

- a) Gestión transparente por objetivos, que se plasman en un contrato de gestión en el que se fijan los compromisos que adquieren las Agencias para prestar un servicio público y los planes estratégicos correspondientes, con indicadores de resultados y niveles de eficacia y calidad determinados.
- b) Mayor flexibilidad en su organización y funcionamiento.
- c) Mayor nivel de autonomía, con la contrapartida de una mayor exigencia de responsabilización por resultados a partir de la fijación previa de objetivos.

De cualquier forma la clave del arco de las Agencias Estatales es la necesidad de satisfacer demandas ciudadanas lo que postula un nuevo enfoque organizativo y funcional de los Organismos Públicos que tienen encomendados estos servicios. Esta es, pues, la apuesta de las Agencias Estatales: un mejor servicio al ciudadano.

Esta mayor autonomía se manifiesta en las Agencias Estatales en su régimen de personal: aprueban sus relaciones de puestos de trabajo; hacen sus ofertas de empleo público, disponen de personal directivo; pueden seleccionar a su personal.

También se manifiesta la autonomía en su régimen presupuestario, que permite distribuciones internas de créditos, salvo los créditos de personal, y en su régimen económico-financiero ya que no existe control previo por la Intervención General del Estado sino a posteriori.

Por otra parte las Agencias Estatales implican mayor capacidad de generar ingresos, incluso con la posibilidad de obtención de ingresos por patrocinio. Y disponen de sus propios órganos de gobierno, ejecutivos y de control: Consejo Rector, Presidente, Director y Comisión de Control.

Hay dos “herramientas” que son ciertamente relevantes para la configuración de las

Agencias Estatales, que son los Estatutos y el Contrato de Gestión. Los primeros resultan claves para la organización de las Agencias (determinan su sede; funciones; medios personales, materiales y económicos-financieros....) y en los segundos se fijarán los objetivos a perseguir, resultados a obtener y gestión a desarrollar en un contrato plurianual. Ambas "herramientas", dotadas de flexibilidad, han de impregnar precisamente de flexibilidad la gestión de las Agencias Estatales.

Hay una cuestión a plantear y es que las Agencias Estatales, que van a disponer de mayor flexibilidad y autonomía, no van a constituirse en Organismos que funcionen como "islas" dentro de la Administración General del Estado y, de esta manera, van a ser objeto de control por la Administración General del Estado y otras instancias.

Este control se va a ejercer desde el Ministerio de referencia de las Agencias Estatales de que se trate en cada caso, desde los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, desde la Intervención General de la Administración del Estado, desde el Tribunal de Cuentas y desde las Cortes Generales. Se trata pues de que se conjuguen armónicamente la autonomía de las Agencias con las técnicas de control sobre las mismas. En definitiva: las Agencias han de dar cuenta de su funcionamiento y resultados. Con las Agencias Estatales se pretende pues dar un paso más en el objetivo de la modernización administrativa, encajándolas en el Derecho Administrativo e incorporando a éste técnicas modernas de cualquier tipo de organización.

EL CONTRATO DE GESTIÓN Y LOS ESTATUTOS

Especial comentario merecen el Contrato de gestión y los Estatutos. Con ambos instrumentos las Agencias Estatales se juegan literalmente su destino.

En efecto, de una parte el contrato de gestión implica la existencia de una planificación estratégica de las Agencias Estatales de carácter plurianual y de su incumplimiento pueden derivar responsabilidades para el personal directivo y órganos ejecutivos, así como del montante de masa salarial destinada al complemento de productividad. El Contrato de gestión es suscrito por el Ministerio de adscripción, de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

De otra parte hay que aludir a los Estatutos, que habrían de recoger todo aquello que se estime esencial para la creación y existencia de Agencias Estatales, y entre estos supuestos los relativos a medios personales, materiales y económico-financieros y patrimoniales y la participación, en su caso, de otras Administraciones Públicas.

Los Estatutos son aprobados por Real Decreto del Consejo de Ministros y diferirán entre ellos por cuanto las realidades de las Agencias Estatales no son siempre las mismas.

OTROS ASPECTOS

También especial referencia hay que hacer al Consejo Rector, que, en realidad, es el órgano máximo de gobierno de las Agencias Estatales y cuyos miembros son nombrados y separados por el Consejo de Ministros. Es el órgano que, entre otros cometidos, formula la

propuesta del Contrato de gestión, controla la gestión del Director de la Agencia, aprueba el plan de acción anual y las cuentas anuales, que son documentos públicos a los que tienen acceso los ciudadanos. Asimismo el Consejo Rector aprueba el Anteproyecto de Presupuesto.

Dentro del Consejo Rector se constituirá una Comisión de Control, que ha de informar al Consejo Rector sobre la ejecución del Contrato de gestión y todos aquellos aspectos relativos a la gestión económica-financiera que deba conocer el Consejo Rector.

Un aspecto a destacar del Proyecto de Ley es el de que se autoriza al Gobierno para la creación de algunas Agencias Estatales y también es preciso resaltar que se prevé la transformación de Organismos Públicos, actualmente existentes, en Agencias.

Y cuestión a comentar es la previsión de la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se trata de la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, lo que ha de favorecer al uso racional de los servicios públicos y el impulso de la gestión en la calidad de los servicios. Esta Agencia Estatal presentará anualmente un informe al Congreso de los Diputados sobre la actividad desplegada por las Agencias Estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

LOS DIRECTIVOS Y PERSONAL DE LAS AGENCIAS

Un aspecto relevante de las Agencias Estatales es la responsabilidad por resultados, siendo pieza esencial de ello el personal directivo. En las Agencias Estatales el personal directivo está sujeto a evaluación con arreglo a criterios de eficacia, eficiencia, cumplimiento de legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados.

El personal directivo de las Agencias Estatales es seleccionado atendiendo a procedimientos que garanticen el mérito, la capacidad y la publicidad y una parte de su retribución se percibe como incentivo de rendimiento mediante el complemento que valore la productividad.

De otra parte, y en relación al resto del personal de las Agencias Estatales, la cuantía de la masa salarial destinada al complemento de productividad está en todo caso vinculada al grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el contrato de gestión.

Así pues la política de recursos humanos de las Agencias Estatales se relaciona con los objetivos a perseguir y los resultados a obtener.

En definitiva: cuando en las Agencias Estatales se alude al personal directivo se está recogiendo una corriente generalizada en las Organizaciones Públicas sobre los directivos públicos profesionales - y su necesidad -: los directivos son las personas que han de poseer la correspondiente capacidad de liderazgo y habilidades directivas correspondientes.

Hasta ahora la referencia al personal directivo está dispersa en nuestro ordenamiento y es escasa de contenido. Con la regulación del personal directivo de las Agencias se da un paso ciertamente relevante en la apuesta por la modernidad de la Administración con una

figura que se ha ido consagrando en las distintas Administraciones Públicas de los Estados. Con los directivos públicos se ha de encontrar el anclaje definitivo de una figura que se ubica en los que podemos denominar “el banco empresarial” de la Administración, necesitada de personal directivo flexible, adaptable a los cambios y con capacidad de negociación.

Hay que señalar que si bien el modelo de Agencias Estatales que se vislumbra, y que ha de girar en torno a la gestión de servicios públicos, hace prever que el personal directivo será reclutado entre personal funcionario, personal interno de la Administración, es lo cierto que cabe la posibilidad de que los Estatutos de las Agencias prevean personal directivo reclutado entre personal externo a la Administración Pública, posibilidad que no conviene cercenar o eliminar.

Pero al mismo tiempo que el Proyecto de Ley de Agencias Estatales alude al personal directivo también se refiere al resto del personal de las Agencias Estatales, que podrá ser funcionario o laboral. Y aquí hay que decir que la cuantía de la masa salarial destinada al complemento de productividad está vinculada al grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Contrato de gestión, lo que da idea de la relevancia que se quiere dar al concepto de retribución variable.

REFERENCIAS A LA RETRIBUCIÓN VARIABLE

En definitiva: hay que progresar en el camino de que es necesario retribuir en el Sector Público no sólo “lo que se es” sino también “lo que se hace” y compensar adecuadamente el rendimiento, la participación del personal, ya sea funcionario o laboral, en los resultados de la organización o el interés o iniciativa mostrados.

En esta línea la Comisión de Expertos, que elevó en el mes de abril de este año un Informe al Gobierno para la redacción del Estatuto Básico del Empleado Público, ha recomendado la implantación de sistemas de evaluación del desempeño, asentados en indicadores objetivos que se puedan medir, sistemas que han de fomentar la cultura de servicio que ha de tener el empleado público.

CÓDIGO ÉTICO Y DE BUEN GOBIERNO

Las Organizaciones Públicas en la Administración contemporánea han de establecer un conjunto de deberes y obligaciones que han de respetar los servicios públicos en su conjunto.

Se trata de valores de referencia que han de regir la actuación de los Altos Cargos y del resto del personal de las Administraciones Públicas y que no se han de ceñir a supuestos que impliquen la infracción jurídica y consiguiente responsabilidad disciplinaria.

CÓDIGO DE “BUEN GOBIERNO” DEL GOBIERNO

Nuestro país no podía permanecer al margen de las corrientes transversales que están inspirando la actuación de “buen gobierno”, de “buenas prácticas” tanto en

Organizaciones privadas como en Organizaciones públicas u Organizaciones nacionales o internacionales. Y en esa línea el Consejo de Ministros ha aprobado, de una parte, un Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de Altos Cargos de la Administración General del Estado.

La técnica utilizada ha sido la de un Acuerdo del Consejo de Ministros para su aprobación, al que se ha dado publicidad oficial, pero que entra dentro de lo que se llama acuerdo de autorregulación y quizás respondiendo más adecuadamente al objetivo al que se refiere el Acuerdo, más en una línea anglosajona a la hora de regular las buenas prácticas.

En este Código de Buen Gobierno se establecen una serie de principios básicos tales como Objetividad, Integridad, Neutralidad, Responsabilidad, Credibilidad, Imparcialidad, Confidencialidad, Dedicación al Servicio Público, Transparencia, Ejemplaridad, Austeridad, Accesibilidad, Eficacia, Honradez, Promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombre y mujeres.

Como se puede comprobar se trata de establecer en este Código de Buen Gobierno el respeto a una amplia gama de exigencias que se refieren no sólo al cumplimiento de las normas legales o reglamentarias sino también al cumplimiento de otras garantías adicionales que configuran un pacto de los poderes públicos con los ciudadanos en torno a los principios de funcionamiento de las instituciones en el seno de la democracia española. Se ha de garantizar, en suma, la transparencia, eficacia y dedicación plena a todo aquella actividad o interés que pueda comprometer la independencia o imparcialidad en el desempeño de los deberes públicos de los gobernantes.

Y todo teniendo en cuenta que el cumplimiento defectuoso o incumplimiento podrá producir consecuencias en el Ordenamiento Jurídico, principalmente en la Constitución y en la Ley del Gobierno.

El Acuerdo del Consejo de Ministros antes citado se refiere no sólo a Principios Básicos sino también a Principios Éticos y Principios de Conducta. Y tocan aspectos tan variados como esenciales tales como el deber de los gobernantes de actuar de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficacia; el hecho de que sus actividades públicas relevantes sean transparentes; la plena dedicación; el rechazo de cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vayan más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía o la transmisión y entrega de documentos a posteriores responsables.

PROYECTO DE LEY DE REGULACIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES

Pero el Gobierno ha aprobado también el Proyecto de Ley de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Antes se decía que el Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el “Buen Gobierno” del Gobierno respondía, más bien, a una decisión consecuencia de potestad de autorregulación y ahora, en este caso, y en razón a la materia de que se trata, se ha acudido a la técnica del Proyecto de Ley en enfoque de carácter jurídico más “continental” que “anglosajón”, valga la expresión y en el que la regulación se produce por una instancia externa al Gobierno: las

Cortes Generales.

Aquí lo que se trata es de establecer las obligaciones que incumben a los miembros del Gobierno y a los Altos Cargos de la Administración General del Estado para prevenir situaciones que puedan originar conflictos de intereses.

En esta línea se prevé la comparecencia de algunos Altos Cargos ante el Congreso de los Diputados antes de su nombramiento. Y así el Congreso de los Diputados examinará a los candidatos propuestos y formularán los miembros de aquel las preguntas o aclaraciones que crean convenientes.

También se prevé la dedicación absoluta al cargo público que implicará la no percepción de retribuciones por el desempeño de puestos de representación de la Administración General del Estado en los órganos colegiados de instituciones empresariales.

Igualmente se prevén limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese, durante dos años, así como el deber de inhibición y abstención del conocimiento de asuntos sobre los que hayan conocido durante los dos años anteriores a su nombramiento.

El Proyecto de Ley, de otra parte, regula la compatibilidad con actividades públicas y privadas, tasadas, la necesidad de declaración de bienes y derechos, la existencia de Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales y la configuración de una Oficina de Conflictos de Intereses, que actuará con plena autonomía funcional y que será el órgano encargado de requerir a quienes sean nombrados o cesen en un Alto Cargo del cumplimiento de las obligaciones previstos en la Ley. Esta Oficina de Conflictos de Intereses elevará al Gobierno cada seis meses, para su remisión al Congreso de los Diputados, información del cumplimiento por los Altos Cargos de las obligaciones de declarar.

Capítulo esencial del Proyecto de Ley son las infracciones que, en el caso de ser muy graves, llevarán consigo la destitución sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden, penal, que puedan conllevar. Por otra parte las personas que hayan cometido infracciones muy graves no podrán ser nombrados Altos Cargos durante un período entre 5 y 10 años.

LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA Y LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

En otro orden de cosas la Comisión, antes citada, que ha elevado Informe para la elaboración de un Estatuto del Empleado Público ha recomendado que las distintas Administraciones Públicas elaboren Códigos de Buena Conducta para los Empleados Públicos. Tales códigos de conducta subyacen bajo la idea de una “buena administración”, que hay que entender como un derecho de los ciudadanos en garantía de sus intereses legítimos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Preden suponer los Códigos de Buena Conducta un factor adicional de competitividad, clave en toda sociedad moderna.

CONCLUSIÓN

Con todas las propuestas normativas y de actuación referidas antes nuestro país ha dado serios pasos en la modernización de la Administración Pública, pasos que obedecen a un plan sistémico de actuación y que tienen como referencia último el ciudadano. Es la Administración servicial, en suma, que ha de ser la Administración Pública de nuestros días.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Francisco Javier Velázquez López
Nacido en Castilblanco de los Arroyos, Sevilla, el 3 de junio de 1951.
Casado y con dos hijos.

TÍTULOS ACADÉMICOS:

Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas.
Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

TRAYECTORIA PROFESIONAL:

- Director del Gabinete del Secretario de Estado para la Adm. Pública.
- Secretario General del Consejo Superior de la Función Pública.
- Director General de Cooperación Territorial.
- Delegado del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje.
- Director General de Servicios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Profesor Asociado del Area de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid.
- Con fecha 21 de abril de 2004 fue nombrado Secretario General para la Administración Pública, del Ministerio de Administraciones Públicas, cargo que ostenta en la actualidad.

Datos postales:

Ministerio de Administraciones Públicas
Secretaría General para la Administración Pública
Paseo de la Castellana, 3
28071- MADRID
ESPAÑA

Teléfono: 34-91-273-16-12
Fax: 34-91-273-12-97
e-mail: lola.solano@map.es
Página web: www.map.es