



Meritxell Batet nació en Barcelona en 1973. Miembro del Congreso de los Diputados desde marzo de 2004. Es diputada del partido de los socialistas de Catalunya por Barcelona. Portavoz en la Comisión de Política Territorial así como miembro de las Comisiones Constitucional, de Política Exterior y de la Unión Europea en el Parlamento español. Pertenece, asimismo, a la delegación parlamentaria del Consejo de Europa. Ha participado como observadora internacional en procesos electorales en Serbia (dos veces), Ucrania (en cuatro ocasiones), Moldavia, Armenia y Georgia.

Se licenció en Derecho en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, 1995), donde cursó estudios de doctorado. Cursó, asimismo, el Diploma Universitario de Postgrado en derecho inmobiliario y urbanístico en 1998 en el Instituto de Educación Continua-Universidad Pompeu Fabra (IDEC-UPF). Es profesora de derecho constitucional de la misma Universidad. Fue, desde 2001 y hasta su elección como diputada, directora de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.

La Administración Pública española está sobredimensionada: ¿Realidad o leyenda urbana?

Para determinar si la administración está sobredimensionada, teniendo en cuenta que este término tiene una connotación comparativa, me plantearía dos cuestiones adicionales: a) comparada con qué y; b) para hacer qué. Si somos capaces de responder a estas preguntas podremos llegar a una conclusión.

Respecto a la sobredimensión comparada con otros países. Si nos atenemos a los datos del Registro de Personal que no incluyen trabajadores de sociedades estatales (como ya señaló el profesor Villoria) y a indicadores cuantitativos como son los porcentajes de empleo público sobre población ocupada y sobre población en general, observamos que España, en cuanto al

tamaño del empleo público, es un país intermedio entre los desarrollados, que se sitúa por debajo de la media de la OCDE. Dicho de otra manera, hay países de nuestro entorno con más empleados públicos porcentualmente, por ejemplo: Francia, Reino Unido, Italia o Suecia, entre otros.

Diferente es que pueda existir sobredimensión de estructuras administrativas o duplicidad de organismos públicos pertenecientes a la misma o distinta administración realizando las mismas funciones o prestando similares servicios públicos. También cabría hacer un análisis sobre la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios. Obviamente ya no estaríamos hablando de reducción de la Administración, sino de racionalización y reordenación.

En cualquier caso, sí creo conveniente un análisis riguroso y amplio sobre las diferentes administraciones públicas en España –estatal, autonómica y local– que permitiera tener una “fotografía” del número de estructuras, sus funciones, empleados públicos adscritos a cada una de ellas, etc. Serviría como base para cualquier racionalización o reordenación de funciones incluida la solución de eventuales duplicidades, racionalización de funciones de la que se podría derivar la reestructuración organizativa. En este sentido, quiero recordar que la Agencia de Evaluación de Políticas y Servicios Públicos está realizando un estudio que, a mi juicio, servirá para adoptar decisiones tanto de organización como de funcionamiento en las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, habría que plantearse para qué queremos la Administración Pública. La dimensión de cualquier administración es cuestión también de valoración política e ideológica, esto es, del papel que se quiera otorgar al sector público como proveedor de servicios; qué servicios se quieren prestar y de qué modo se quiere hacer, así como considerarla elemento de cohesión social y garante de los derechos y libertades de los ciudadanos.

No creo que tenga sentido decir: sobran profesores o abogados del estado o policías. Dependerá de la configuración que queramos hacer de estos servicios públicos.

Por poner un ejemplo: con la aplicación de las leyes que transpusieron la directiva de servicios donde la regla general de autorización previa desaparece sería conveniente, quizás, que el servicio de licencias pasara progresivamente a inspectores de trabajo o inspectores de cada servicio

¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas a los que se enfrenta la Administración Pública en la actualidad?

Distinguiría entre los problemas de la Administración Pública derivados directamente de la actual crisis económica, y en concreto de la necesidad de reducción del déficit público, y aquellos otros de un carácter más estructural.

En todo caso hay uno que sobrevuela transversalmente y es la necesidad de revalorizar “lo público”. La desafección y el distanciamiento de la ciudadanía de los políticos pueden dar un salto adelante irreversible que es la desafección con la Política en sentido amplio. Para ello será fundamental que todos los que nos movemos en el sector público hagamos un esfuerzo de diálogo, de respeto y valoración mutua para sumar. No tiene sentido alimentar las reticencias o desconfianzas que puedan existir entre los empleados públicos y los políticos.

Adicionalmente creo que hay tres elementos que deberíamos enfatizar para mejorar esta relación con los ciudadanos:

Racionalidad: tratarlos de igual a igual, haciendo que la máxima kantiana de la lucha emancipadora para que los hombres alcancen una mayoría de edad crítica y autoconsciente sea interiorizada por el sector público. Huir del pim-pam-pum y la mercadotecnia.

Participación, como sinónimo de implicación y corresponsabilidad.

Desarrollo del vector republicano, de manera que el ciudadano se sienta implicado en la construcción de lo colectivo, más allá del desarrollo de los derechos individuales.

Entre los retos derivados de la actual crisis económica (o no) destaco los siguientes:

- Falta de recursos apropiados para llevar a cabo las políticas públicas que se quiere. (Cabría hablar en profundidad de: sistema fiscal, lucha contra el fraude y la corrupción).
- riesgo de privatización de la gestión de servicios públicos, fundamentalmente aquéllos que constituyen el núcleo duro del Estado de Bienestar, a partir del falso “dogma” de una mayor eficiencia de la gestión privada
- pérdida de la consideración de la Administración como un elemento de cohesión social y consecuente falta de apoyo ciudadano
- desmotivación de los empleados públicos causada tanto por unas menores perspectivas de progreso en su carrera profesional como por la reducción de sus retribuciones.
- desincentivación de posibles candidatos al acceso a la función pública como consecuencia de las exiguas ofertas de empleo público, lo que puede llevar también a un envejecimiento y

descapitalización de la Administración si la situación de reducción de las ofertas de empleo público se mantiene largo tiempo.

En cuanto a los retos estructurales destaco:

- una falta de flexibilidad en la gestión administrativa, o lo que es lo mismo, la ausencia de criterios gerenciales
- las deficiencias en cuanto a transparencia en la toma de decisiones y en la gestión,
- falta de rendición de cuentas de los administradores a los ciudadanos,
- determinadas descoordinaciones entre los cuatro niveles de administración pública (europea, española, autonómica y local)
- resolver bien la carrera funcional, potenciando la promoción horizontal como una vía de incentivación
- poner énfasis en la formación que permita adaptarse a los cambios de los nuevos tiempos. Se puede avanzar mucho legislativamente, pero después hay que pasar de lo jurídico a lo real y ese paso acostumbra a ser más difícil.

Tras los sucesivos procesos de modernización abordados en los últimos años y en el actual contexto de crisis económica e institucional, ¿cree necesaria una nueva reforma de la Administración Pública en España? Si lo considera así, ¿cuáles deberían ser los principales elementos a tener en cuenta?

No me parece positivo plantearse reformas de gran calado para un contexto económico concreto. Creo que habría que revitalizar las “reformas” cuyas bases legales se aprobaron en la VIII legislatura.

En primer lugar, creo necesario impulsar e implantar el modelo de agencia estatal (ralentizado en los últimos años). Este modelo ha sido el último intento de superar el modelo weberiano de “ejecución burocrática de la ley” e implantar un nuevo modelo de Administración Pública que, más allá de la descentralización funcional, responda a los siguientes criterios:

- a) una diferenciación nítida entre la dirección estratégica –nivel político–, que formula los objetivos, y la gestión operativa (función directiva);
- b) una financiación de dichas unidades vinculadas al cumplimiento de los objetivos marcados;

c) control dirigido fundamentalmente a la evaluación de sus actividades y al cumplimiento de objetivos.

Esto es, implantar el modelo de Agencia que se caracteriza por la gestión por objetivos, previamente determinados y cuantificados, responsabilización por resultados, mayor nivel de autonomía –con capacidad de decisión sobre los recursos asignados– y reforzamiento de los mecanismos de control.

Vemos pues que no es sólo una cuestión de cambio de nombre, no es una operación cosmética mediante la que se pretende crear un tipo más de organismo público para añadir a la ya rica tipología presente en el paisaje institucional español. La apuesta por las agencias pretende cambiar las bases sobre las que tradicionalmente se ha estructurado la relación entre la instancia de elaboración de políticas y la instancia operativa. Por ello su instrumentación se formula mediante el contrato de gestión.

En este contrato se determinan los compromisos que asume la Agencia y los medios necesarios para cumplirlos; refleja el equilibrio entre las dos notas características del modelo organizativo: autonomía y responsabilidad. El contrato de gestión ha de contener: i) los objetivos, y los resultados que se han de obtener; ii) planes para desarrollar los objetivos con marcos temporales, y los proyectos que se han de desarrollar; iii) indicadores para evaluar los resultados obtenidos; iv) los efectos asociados al cumplimiento de objetivos así como los mecanismos que permitan la exigencia de responsabilidad.

La autonomía de gestión se manifiesta fundamentalmente en la gestión del personal -selección y remuneraciones- en el régimen presupuestario –carácter limitativo de la cuantía total y estimativo en su distribución interna–, y en el sistema de control –modelo de auditoría y no de control previo–.

Además la implantación de este modelo potenciará la evaluación de las políticas públicas y de los servicios públicos y el sistema de rendición de cuentas.

En segundo lugar, el desarrollo de aquellos aspectos del EBEP que tienen como finalidad fundamental una “optimización” de los recursos humanos existentes, la motivación del personal, la mejora de los objetivos asignados a cada organización, o lo que en definitiva podemos denominar “el compromiso del servidor público con la res pública”.

Vaya por delante el reconocimiento que los aspectos más novedosos del EBEP no se han implantado, en parte por la falta de la legislación de desarrollo tanto estatal como autonómica.

Para ello considero necesario hacer hincapié en algunos de estos aspectos más novedosos:

- o Mejorar los sistemas de acceso a la función pública, adecuando el contenido de las pruebas selectivas y de los cursos y periodos de prácticas a las funciones que se han de desempeñar.
- o Generalizar la evaluación del desempeño que será el criterio determinante para la carrera administrativa, la provisión de puestos de trabajo y la promoción interna. Determinará asimismo una parte sustancial de las retribuciones variables y será un instrumento esencial para el mantenimiento del puesto de trabajo e incluso de la condición de funcionario público.
- o Implantar con carácter general de la carrera administrativa, incidiendo en la carrera horizontal como sistema de incentivación del funcionario sin necesidad de hipertrofiar la estructura administrativa.
- o Profesionalizar la “función directiva pública” (ver pregunta 5).

En tercer lugar, una mayor coordinación y cooperación entre las administraciones públicas, incluida la europea. La cooperación interadministrativa es un clamor. Eso permitiría al mismo tiempo su simplificación y su modernización. Se han hecho cosas importantes como la ley de acceso electrónico o el plan de reducción de cargas, pero sin duda queda mucho por hacer. Conseguir la lealtad institucional y aparcando la desconfianza entre las AAPP será uno de los elementos que más avances pueden aportar en esta dirección.

En cuarto lugar, la mejora de la administración electrónica y dar el paso a la Administración y Gobierno abierto. Para ello es imprescindible aplicar en toda su extensión la ley de acceso electrónico por parte de todas las AAPP, así como las leyes que transponen la directiva de servicios, las que conocemos como ley paraguas y ley ómnibus. Hay que aprovechar que ello sirva para cambiar las organizaciones y los procedimientos, porque lo que hay detrás es un cambio de paradigma, un cambio en la concepción de la relación que debe establecerse entre las AAPP y los ciudadanos. Podría decir que incluso es una relación más democrática. Me explico. La administración se desprende del paternalismo y la desconfianza hacia el ciudadano, otorgándole mayor libertad mediante menor control previo, cosa que acarrea necesariamente la asunción de más responsabilidad por parte del ciudadano. La proximidad y la transparencia que puede facilitar un gobierno abierto facilita la acción política y administrativa y eso hay que saber aprovecharlo.

En quinto lugar, hacer mención expresa de la necesidad de una Ley de transparencia y acceso a la información pública, cuyos principios generales básicos querría mencionar:

- Máxima publicidad (transparencia activa)

- Régimen de excepciones (que debe limitarse a los constitucionalmente establecidos)
- Ausencia de un interés legítimo
- Dotarse de infraestructuras internas adecuadas para facilitar el acceso a la información
- Órgano de garantía del cumplimiento de este derecho al acceso a la información
- Gratuidad o precio de coste en la obtención de la información

¿Cree que la Administración Pública responde en España a las expectativas de los ciudadanos?

Hablar en términos generales es muy complicado porque las encuestas de satisfacción son muy variables según servicios. Hay algunos servicios públicos que están muy bien valorados (p.e: sanidad). Sin embargo detecto dos fenómenos que cada vez se están mostrando más agudamente:

- Los ciudadanos ya no se ven a sí mismos como sujetos pasivos de la acción administrativa, reclaman cada vez con más fuerza una mayor participación en la toma de decisiones y exigen una mayor transparencia en la gestión y una verdadera rendición de cuentas. Cada vez con mayor intensidad son conscientes de su protagonismo como “contribuyentes” y a la vez clientes de los servicios públicos. También reclaman las mínimas cargas administrativas, una mayor coordinación de las diferentes administraciones competentes que redunde en mayor claridad y facilidad de los trámites que tienen que realizar.
- Cierta deslegitimación de los políticos (y por extensión de los servidores públicos en general), a los que consideran lejanos, influidos por grupos de intereses o preocupados por sus problemas y, en cambio, no preocupados por las “auténticas” exigencias ciudadanas.

En la cúpula de la Administración conviven necesariamente, como directivos, políticos y altos funcionarios. ¿Ha de articularse mejor esa convivencia? ¿Tiene, en su opinión, un efecto positivo sobre la calidad del Gobierno la profesionalidad de la función pública directiva?

Desde luego sí considero que una profesionalización de los titulares de órganos directivos redundaría en una mayor calidad de gobierno.

El principio meritocrático, la idea de selección de los mejores, debe estar presente para los nombramientos en este sector. Asimismo, parece pertinente exigir una motivación, en el sentido de una justificación racional de la decisión de dicho nombramiento, acabando así con la libre designación.

Entre la esfera de la política –reforzado o ayudado por el personal eventual– y la esfera de la gestión pura desarrollada por profesionales seleccionados única y exclusivamente por mérito debe existir un tipo de personal capaz de realizar funciones directivas. Para la elaboración de las políticas públicas que un gobierno quiera llevar a cabo será fundamental la participación de altos funcionarios si queremos que se articule bien (que se adapte a la realidad administrativa) y que se aplique posteriormente bien. Lo normal, por tanto, será que la mayoría de este personal directivo acabe procediendo de la función pública, aunque esa no deba ser una característica establecida como obligatoria.

El EBEP diseña con carácter general y abstracto el régimen jurídico de los directivos públicos, aunque no establece un marco normativo exhaustivo, dadas las propias características de la función, que no son homogéneas en el conjunto de las administraciones ni en los diferentes sectores que la componen.

El EBEP sí enfatiza los dos elementos esenciales para caracterizar este colectivo de manera precisa y rigurosa:

1. no es necesario ser funcionario.
2. configurar la condición de profesionalidad (se rompe con el puesto de libre designación por razones de confianza, que durante tanto tiempo ha imperado en la administración)

Así, la designación queda abierta a personas ajenas a la administración. No se reserva exclusivamente a los funcionarios, pero debe atender a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad en relación con el puesto concreto –esto es, valoración de la experiencia previa y de las habilidades concretas–, debiéndose llevar a cabo por procedimientos de selección competitiva.

Otro de los rasgos esenciales del directivo, recogido en esta norma, es su sujeción a la evaluación de su actividad, con control de sus resultados y la exigencia de responsabilidad por

su gestión.