

LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS

Jaime Rodríguez Arana

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña.
Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*

RESUMEN:

El reciente documento de la OCDE sobre el balance de los últimos veinte años de reforma administrativa permite evaluar el sentido y alcance de los principales documentos de reforma en los países desarrollados desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario

Palabras clave: Reforma Administrativa; Administración pública; Participación; Políticas públicas; Procedimiento administrativo; Descentralización.

ABSTRACT:

The study recently published by the OECD on the result of the administrative reforms undertaken in the past twenty years enables the reader to evaluate the sense and scope of the principal reform documents produced by developed nations and based on the postulates of a thought that is open, plural, dynamic and complementary.

Key words: Administrative Reform; Public administration; Participation; Public policies; Administrative procedure; Decentralisation.

Las reformas administrativas en los últimos veinte años

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- REFORMA ADMINISTRATIVA Y BUENA ADMINISTRACIÓN. III.- REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y REALIDAD. IV.- REFORMA ADMINISTRATIVA Y METODOLOGÍA DEL ENTENDIMIENTO. V.- ÉTICA PÚBLICA Y REFORMA ADMINISTRATIVA. VI.- REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. VII.- LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO SEGÚN LA OCDE.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 define la Administración como una organización que sirve con objetividad intereses generales (Artículo 103.1 CE), de manera que si, como parece, los intereses generales en el Estado social y democrático de Derecho se encuentran vinculados a la promoción de los derechos fundamentales de las personas, entonces resulta que las reformas administrativas deben levantarse en función de las personas y no en función de los intereses burocráticos o tecnocráticos. ¿Por qué?. Porque, como también señala la Constitución, corresponde a los poderes públicos -artículo 9.2 CE- promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En efecto, el Estado vive un momento de tránsito que se viene prolongando el tiempo suficiente para considerar el cambio como algo permanente y, en consecuencia, la capacidad de adaptarse a él como un auténtico rasgo definitorio del Estado moderno. Desde las denominadas nuevas políticas públicas se puede afirmar que el propio futuro del ejercicio democrático del poder pasa necesariamente por hacer de su capacidad de adaptación a los cambios una condición esencial de su propia existencia. Cambios que, es obvio, deben partir de la posición central de los ciudadanos y de la necesidad de facilitar, desde los Poderes públicos, el ejercicio de la libertad solidaria de cada persona.

La ingente tarea que supone este aspecto de la vida pública requiere profundizar en las ideas que lo sostienen: asegurar las libertades reales de la gente. Desde las nuevas políticas públicas, la Administración pública aparece como uno de los elementos clave para asegurar que las aspiraciones de los españoles puedan hacerse realidad. Por lo tanto, el Gobierno y la Administración nunca podrán ser aparatos que se cierren a la creatividad, o la impidan con cualquier tipo de trabas, ni tampoco podrán dejar -especialmente a los más débiles- al arbitrio de intereses egoístas. La buena administración, el buen gobierno se realizan desde esta consideración abierta, plural, dinámica y complementaria de los intereses generales, del bienestar integral de los ciudadanos.

El modelo de las nuevas políticas públicas en relación con el Gobierno y la Administración apuesta por la libertad, que es apostar por la sociedad, por confiar en el hombre, por confiar en la capacidad, en las energías, en la creatividad de los ciudadanos.

El pensamiento compatible permite que al tiempo que se hace una política de impulso de la sociedad civil no haya compuertas que limiten una acción de la Administración que asegure la libertad de disfrutar, por ejemplo, de una justa y digna jubilación de nuestros mayores, que limiten la libertad de disponer de un sistema de

salud para todos, que recorten la libertad de que todos tengan acceso a la educación en todos sus niveles, o acceso a un puesto de trabajo, o sencillamente a disfrutar de la paz.

Por eso, para mí la Administración debe ser un entorno de entendimiento, y un marco de humanización de la realidad que fomente el objetivo constitucional central “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás” (Artículo 10.1 CE).

El aparato administrativo debe, pues, promover las condiciones para que todos los españoles sin excepción podamos ejercer con mayor calidad nuestras libertades, teniendo también presente que la Administración también debe estar próxima, cercana al pueblo en un ambiente de real descentralización (Artículo 103.1 CE) teniendo presente que la programación y ejecución del gasto público debe responder a los criterios de eficiencia y eficacia (Artículo 31.2 CE).

Pues bien, las reformas administrativas puestas en marcha se encaminan en esta dirección. Es el caso de la redefinición de la Administración Periférica del Estado como consecuencia de la LOFAGE, -Ley de Organización, Funcionamiento de la Administración General del Estado- con un contrastado ahorro en el gasto público. Es el supuesto del Pacto Local que apuesta definitivamente por el reforzamiento de los entes locales y por la autonomía local en un contexto de equilibrio de los diferentes poderes territoriales. Es el caso de la consolidación y estabilidad del Estado autonómico desde el acuerdo y el entendimiento. Es el caso de la reforma del procedimiento administrativo que por fin instaura un verdadero sistema de silencio administrativo positivo y un acortamiento real de los plazos que tiene la Administración para resolver los expedientes administrativos. Es el caso de la recepción del principio de lealtad institucional, de confianza legítima, y de transparencia como elementos vertebradores de la reforma administrativa.

Por ello, una Administración Pública que se ajuste adecuadamente a las demandas democráticas ha de responder a una rica gama de criterios que podríamos calificar de internos, por cuanto miran a su propia articulación interior, a los procesos de tramitación, a su transparencia, a la claridad y simplificación de sus estructuras, a la objetividad de su actuación, etc. Pero por encima de todos los de esta índole o, más bien, dotándolos de sentido, debe prevalecer la finalidad de servicio al ciudadano a que vengo haciendo alusión.

No puedo dejar de subrayar insistentemente la centralidad del individuo en mi entendimiento de la reforma administrativa. El individuo real, la persona, con el cúmulo de circunstancias que lo acompañan en su entorno social, es el auténtico sujeto de los derechos y libertades que en la Constitución proclamamos. A ese hombre, a esa mujer, con su determinada edad, su grado de cultura y de formación, mayor o menor, con su procedencia concreta y sus intereses particulares, propios, legítimos, es a quien la Administración Pública sirve. Al servicio de esa persona concreta el aparato administrativo debe promover las condiciones para que ejerza con la mayor calidad y hondura sus libertades.

En este sentido, los empleados públicos para poder desempeñar su tarea con eficacia necesitan, además de los medios y condiciones de trabajo adecuados, un constante esfuerzo en su competencia profesional para consolidar una Administración que no es una entidad abstracta, sino que la integran personas tan reales como los ciudadanos a los que sirven, y ellos mismos ciudadanos también. Detrás de cada expediente están las aspiraciones de un ciudadano.

II. REFORMA ADMINISTRATIVA Y BUENA ADMINISTRACIÓN

Desde el principio de la Administración, su reforma ha sido, es, y seguirá siendo, una cuestión que acompaña inexorablemente su existencia. La razón se puede encontrar

en que es menester embridar la tendencia endogámica de la propia Administración, y sobre todo de las personas que en ella laboran. En este sentido, la reforma de la Administración en las democracias constituye un trabajo permanente porque es permanente la adecuación de Gobiernos y Administraciones a las necesidades colectivas de los ciudadanos y muy especialmente a la generación de las mejores condiciones vitales que permitan el ejercicio de la libertad solidaria de las personas. Para ello, la reforma de la Administración pública debe hacerse desde la realidad.

Podría interpretarse, ahora que las aventuras revolucionarias han perdido todo su prestigio en nuestro entorno, al menos en lo que se refiere a sus dimensiones no románticas, que todas las posturas colectivistas han adaptado su discurso y su proyecto político a los ritmos y las características de las políticas reformistas. Esto es un derivado necesario de la realidad social, económica y cultural de nuestras sociedades. Sin embargo cabría, bajo estas apariencias, la proyección de políticas públicas que pretendieran un cambio desde la raíz pero realizado a plazos. El reformismo auténtico, según mi parecer, parte de una aceptación sustancial de la realidad presente. En nuestra sociedad atesoramos hoy valores muy profundos que deben ser enriquecidos con nuestra aportación. El legado de nuestros mayores, es el mejor que supieron y pudieron dejarnos. Bien como producto de su saber o de su ignorancia, bien de su iniciativa o de su pasividad, de su rebeldía o de su conformismo. Pero ellos, al igual que nosotros, se vieron movidos indudablemente por la intención de dejar a sus hijos la mejor herencia posible. La realidad, como suele decirse, es la que es y, sobre ella, debe proyectarse la buena administración, el buen gobierno.

Ahora bien, la aceptación de la realidad no es pasiva ni resignada. Lejos de actitudes nostálgicas o inmovilistas, percibimos las estructuras humanas como un cuadro de luces y sombras. De ahí que la acción pública se dirija a la consecución de mejoras reales, siempre reconociendo la limitación de su alcance. Las reformas que pretendan la mejora global, completa y definitiva de las estructuras y las realidades administrativas sólo pueden ser producto de proyectos visionarios, despegados de la realidad de la gente. Las políticas públicas de cuño reformista son ambiciosas, porque son políticas de mejora, pero se hacen contando con las iniciativas de la gente —que son plurales— y con el dinamismo social. En la agenda de la reforma administrativa, el buen gobierno, la buena administración tiene reservado un lugar bien sobresaliente porque, desde estos postulados, el Gobierno y la Administración de los espacios públicos se erige en una tarea plural, abierta, en la que hay que tener en cuenta numerosas consideraciones como pueden ser el conocimiento de la realidad, los enfoques sociológicos, económicos, jurídicos o históricos y de una manera muy especial la vitalidad que aflora de la libre y variada expresión de la ciudadanía. En este sentido, encaja muy bien la idea de poder que formulara BURKE en clave de libertad articulada de los ciudadanos.

El reformismo tiene una virtualidad semejante a la de la virtud aristotélica, en cuanto se opone igualmente a las actitudes revolucionarias y a las inmovilistas. No se trata de una mezcla extraña o arbitraria de ambas actitudes; es, en cierto modo, una posición intermedia, pero sólo en cierto modo, porque no se alinea con ellas, no es un punto a medio en el trayecto entre una y otra. La idea reformista supera la posición revolucionaria y el inmovilismo porque acepta críticamente la realidad para mejorarla. Desde esta posición el buen gobierno, la buena administración se instala en unos parámetros desde los que la acción pública trata de mejorar la realidad y situar a la persona en el centro de sus preocupaciones. Pienso que la buena administración y el buen gobierno del tiempo en que vivimos, lejos de pretensiones únicas para todos, poco tiene que ver con escenarios revolucionarios o versiones inmovilistas.

La posición inmovilista se caracteriza, como es obvio, por el proyecto de conservación estática de las estructuras sociales, económicas y culturales. Pero las políticas

inmovilistas admiten, o incluso reclaman cambios. Ahora bien, los cambios que se hacen, se operan -de acuerdo con aquella conocida expresión- para que todo siga igual. El reformismo, en cambio, aún aceptando la riqueza de lo recibido, no entraña una plena conformidad, de ahí que desee mejorarlo efectivamente, no haciendo cambios para ganar una mayor estabilidad, sino haciendo cambios que representen o conduzcan a una mejora auténtica -por consiguiente, a una reforma real- de las estructuras sociales, o dicho en otros términos, a una mayor libertad, solidaridad y participación de los ciudadanos. Aquí, desde mi punto de vista, se enmarca el buen gobierno y la buena administración del tiempo que nos ha tocado vivir.

La posición revolucionaria pretende subvertir el orden establecido. Es decir, darle la vuelta, porque nada hay de aprovechable en la situación presente, hasta el punto que se interpreta que toda reforma es cambio aparente, es continuismo. Por eso puede considerarse que las políticas revolucionarias, aun las de apariencia reformista, parten de un supuesto radicalmente falso, el de la inutilidad plena o la perversión completa de lo recibido. Afirmar las injusticias, aun las graves y universales que afectan a los sistemas sociales imperantes, no puede conducir a negar cualquier atisbo de justicia en ellos, y menos todavía cualquier posibilidad de justicia. Aquí radica una de las graves equivocaciones del análisis marxista, que si bien presenta la brillantez y coherencia global heredada de los sistemas racionalistas, conduce igualmente, en virtud de su lógica interna a la necesidad de una revolución absoluta -nunca mejor definida que en los términos marxistas- y por tanto a la destrucción radical, en todas sus facetas, de cualquier sistema vigente.

Hoy, los presupuestos marxistas y el análisis que se hace desde ellos es cuestionado y criticado en casi todos los ámbitos políticos. Sin embargo, queda de ellos la desconfianza hacia la iniciativa privada, hacia la espontaneidad social, hacia las instituciones burguesas, etc. Y aunque los grupos políticos que han abandonado el marxismo como ideología propia, han asumido de hecho -porque no hay otra remedio- proyectos políticos reformistas, no aceptan en cambio de buen grado el reformismo como caracterización política, tal vez por las resonancias burguesas que en tal formulación encuentran.

Hoy parece cada vez más evidente la afirmación que el camino del progreso es la vía de las reformas. Está abocada al fracaso la titánica -e imposible- empresa de construir la realidad humana desde cero, arrasando todo lo recibido, como los utopismos políticos de toda clase han pretendido. Las políticas de reformas suponen el reconocimiento de la complejidad de lo real, y en igual medida la constatación de la limitación humana en el diseño y en la proyección de la propia existencia.

En realidad, durante estos años, todos los Gobiernos se han planteado cómo mejorar la eficacia administrativa, como introducir reformas que modernicen la Administración. Este es el contexto en el que hoy la buena administración adquiere pleno significado.

La sociedad está inmersa en un profundo y continuo cambio en prácticamente todos los campos: social, económico, político y tecnológico, lo que va a originar un constante esfuerzo de adaptación a la realidad por parte de las Administraciones públicas: la aparición de fenómenos como el de la inmigración, el continuo desarrollo de nuevas técnicas audiovisuales o remodelaciones estatales como la creación de las autonomías en España, obligan a respuestas en un plazo breve de tiempo y a profundas reestructuraciones en la Administración forzándolas a un continuo proceso de mejora y adaptación. Siguiendo a Guy BRAIBANT, ex-Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, podemos definir la modernización administrativa como una puesta al día permanente de la Administración en función de las exigencias del momento y del lugar. Esta modernización va a consistir en un proceso constante, siempre inacabado. Nunca se podrá afirmar, por tanto, que se alcanzó la modernización de algún organismo pues el cambio en el resto del entramado social no se detiene nunca, como ha señalado acertadamente Alejandro NIETO.

Lo que llamamos el sentido de la realidad, la capacidad para distinguir lo bueno, lo malo, lo mejor, lo peor, lo pésimo y lo óptimo; el sentido práctico y la imaginación para abordar con decisión y con prudencia los problemas convenientemente priorizados; el equilibrio para que las soluciones no sean unidireccionales y tomen en cuenta a todos los sectores sociales, sin exclusión; la moderación, consecuencia lógica de todo lo anterior, que lleva de la mano a desechar cualquier solución que se presente con pretensiones de globalidad y con la etiqueta de definitiva; todo ello se puede denominar reformismo que, aplicado al gobierno y la administración, nos ayuda a entender una determinada versión de lo que puede ser el buen gobierno, la buena administración que, por supuesto, sólo faltaría, no puede tener aspiraciones de configuración única y universal, sino que se presenta como una aproximación al buen gobierno, a la buena administración desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario.

III. REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y REALIDAD

Podríamos decir que la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas públicas. En ellas se funda la disposición permanente de corregir y rectificar lo que la experiencia nos muestre como desviaciones de los objetivos propuestos o, más en el fondo, de las finalidades que hemos asignado a la acción política. Por ella, la técnica británica de las “políticas públicas a prueba” es sumamente interesante. La buena administración, el buen gobierno, como anteriormente se ha comentado, tienen una deuda pendiente con la realidad, pues sólo desde ella se puede mejorar el presente para construir un mejor futuro.

Pensar la complejidad de la realidad y acercarse a ella desde el supuesto de la propia limitación, al tiempo que acaba con todo dogmatismo, rompe también cualquier tipo de prepotencia en el análisis o en el dictamen de soluciones a la que el responsable público pueda verse tentado. Éste debe tener claro que no es infalible, que sus opiniones, sus valoraciones están siempre mediatizadas por la información de que parte, que es siempre limitada, necesariamente incompleta. Abordar un conocimiento auténtico de esa realidad exige una mentalidad abierta que se traduce en la capacidad de desarrollar un pensamiento que sea dinámico y compatible.

El pensamiento dinámico lo planteo como condición para acceder a la comprensión de las relaciones entre la persona y la sociedad. El individuo, la persona concreta, contribuye al bien general de la sociedad, y al tiempo, la sociedad se debe orientar a las personas, al ser la dignidad de la gente prioritaria y fundante de la propia sociedad. Ahora bien, la dignidad de la persona se actualiza justamente cuando la persona colabora al bien común de la sociedad. De este modo la existencia de la persona puede ser definida como co-existencia.

Esta forma de abordar la realidad humana -personal y social- hace derivar su fuerza no tanto de su propia constitución como de la ruptura de los rígidos principios de oposición individualistas-comunitaristas, que carecen de capacidad de retroalimentarse y que se cierran sobre sí mismos, mostrándose incapaces de explicar la dimensión personal del hombre y su carácter social. Tal cerrazón provoca una tensión que se ve liberada por esta comprensión dinámica de las relaciones persona-sociedad, y que canaliza estas tensiones hacia concepciones equilibradas que, al tiempo que afirman radicalmente la condición individual del hombre, ni niegan ni menoscaban su dimensión social. Todo ello se traduce en que el individuo percibirá de forma habitual el bien de los demás hombres y mujeres como un bien también auténticamente suyo.

Un pensamiento que quiera abordar con éxito la comprensión de la realidad tal y como la perfilamos debe ser también, necesariamente, un pensamiento compatible. Se trata de un pensamiento que no encaja en los modelos rígidos y planos, y que tiene capacidad -precisamente porque trata de comprender al ser humano en todas sus dimensiones- de conciliar lo personal y lo social, lo estatal y lo civil, la libertad y el ordenamiento, el mercado competitivo y la regulación político-económica.

Quizás sobran estas pretendidas oposiciones y tantas otras que podríamos enumerar. De lo que se trata es, en este contexto, de buscar convergencias de las que pueden surgir sinergias, afloramientos de energías que no se agoten en enfrentamientos estériles, por falsos. Por una parte que cada persona o asociación aporte servicios en función de las demandas y de las necesidades sociales, desarrollando libremente sus iniciativas; y por otra que el Estado actúe de acuerdo con su función imprescindible de subsidiariedad, arbitraje y custodia de la competencia, en un intento real de conseguir cotas más altas de justicia y equidad, y de abrir nuevos campos operativos para la efectiva iniciativa personal y social.

Las prestaciones del Estado a los más desfavorecidos serán simples dádivas si se quedan sólo en una redistribución de bienes y no inducen una mayor libertad y autonomía. La cuestión sigue siendo enseñar a pescar y no dar peces.

Cuando abrimos los ojos y miramos, la realidad somete nuestra inteligencia a la dura prueba de la vibración caleidoscópica de sus singularidades. Entonces nuestra comprensión se ve agotada ante la complejidad de sus inextricables estructuras, y nuestra necesidad de modelos conceptuales se ve desbordada por los inéditos desarrollos que la historia manifiesta.

Rendirse a nuestra incapacidad para agotar su comprensión significa aceptar nuestra limitación pero también empeñarnos en una aproximación cada vez más completa. Sin embargo, cabe también la posibilidad de afirmar la soberanía de nuestro pensamiento. Esta es la disposición que lleva al nacimiento de lo que llamo ideología cerrada, que entiendo aquí como un pensamiento sistemático-cerrado sobre la realidad social que se toma como presupuesto de la actividad política.

La expresión "pensamiento sistemático cerrado" la uso aquí en el sentido preciso de que parte de postulados, de aseveraciones no demostradas y sin base empírica; se desenvuelve deductivamente; es omnicompreensivo, abarca todos los aspectos de la realidad; es proyectivo, tiene capacidad para predecir cara a donde, cómo y por dónde camina la realidad social. Por eso puede decirse que la ideología cerrada cumple la aspiración fáustica -es la ciencia que domina plenamente el mundo- y se resuelve al final en el amargo despertar del aprendiz de brujo. Porque, no lo olvidemos, parece que la realidad sigue siendo terca.

IV. REFORMA ADMINISTRATIVA Y METODOLOGIA DEL ENTENDIMIENTO

Los sistemas ideológicos y económicos que protagonizaron el siglo pasado, es bien sabido, se caracterizaron por incorporar a su núcleo doctrinal el enfrentamiento como método, el cual reclama - por su propia estructura- oposición, crispación, divergencia y desunión a la postre.

Por eso, las normales y lógicas discrepancias inherentes a la política se convierten en el centro sustantivo de la vida democrática, desvirtuándola gravemente, y más cuando semejante esquema de contrarios se ha venido aplicando a todos los aspectos de la vida económica y social.

A estas alturas algunos tenemos claro que los reduccionismos aplicados a los roles sociales y posicionales no sirven: empresario y trabajador -por ejemplo- ya no indican un binomio de necesaria oposición, ni desde la significación intervencionista ni, tampoco, desde el neoliberalismo capitalista. Pero es también claro que aplicar un reduccionismo semejante a las fuerzas políticas es igualmente desacertado. Atribuir las cualidades éticas a unos y la eficacia económica a otros; o el rigor y coherencia a estos y la preocupación por los trabajadores a los primeros, es ir contra la marea imparable de la realidad: hay de todo en todas partes.

Nuestra experiencia política reciente ha venido demostrando hasta la saciedad que tal esquematización es tan falsa como la clasificación de los grupos políticos en buenos y malos. Tal valoración es la que nos merece la esquemática y simplista clasificación universal de las fuerzas políticas en derechas e izquierdas.

Con procedimientos de análisis tan maniqueos la persona queda subordinada a su ubicación en el espectro ideológico, ya no es ella la que vale sino su color, y el desarrollo humano de los pueblos se conseguirá con “recetas de salvación”. Liberar la mano todopoderosa del dios “Mercado” traerá la felicidad a todos los individuos o, aplastar la cabeza viperina del demonio “Propiedad” nos hará entrar a todos juntos en el paraíso perdido. Quien usa la razón y tiene ojos en la cara tiene que sentir rechazo ante semejantes “fórmulas milagrosas”.

Pero lo que resulta insufrible en una cultura democrática es pretender la disyuntiva que algunos plantean a los ciudadanos cultos e informados de cualquier sector: o eres de los nuestros o estás contra nosotros. Tal dilema empobrece la vida democrática y envilece el discurso porque dejan de contar las razones para hacer prevalecer las adhesiones.

La buena administración, el buen gobierno, aspira a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales. Desde este punto de vista, es más sencillo y fácil llegar a acuerdos unos con otros porque se trata de hacer políticas de compromiso real con las condiciones de vida de los ciudadanos, no tanto hacer políticas para el ascenso en la carrera partidaria.

En efecto. Cuando las personas son la referencia del sistema de organización político, económico y social, aparece un nuevo marco en el que la mentalidad dialogante, la atención al contexto, el pensamiento reflexivo, la búsqueda continua de puntos de confluencia, la capacidad de conciliar y de sintetizar, sustituyen en la substanciación de la vida democrática a las bipolarizaciones dogmáticas y simplificadoras, y dan cuerpo a un estilo que, como se aprecia fácilmente, no suponen referencias ideológicas de izquierda o derecha.

Esta es una de las claves que aquí quiero perfilar. Para la política ideológica cerrada lo primordial son las ideas, para las nuevas políticas públicas lo fundamental son las personas. Se afirma que “todas las opiniones son respetables”. Aunque entendiendo el sentido de la expresión cuando se emplea como manifestación de fe democrática, no puedo menos que asombrarme ante la constatación permanente de la inmensa cantidad de afirmaciones poco fundamentadas que cada día se emiten. A quien es debido el respeto es a la persona. Y para expresar la fe democrática ante las opiniones, me parece más acertada la formulación de aquel político inglés que rechazando desde la raíz las convicciones de su rival, ponía por encima de su vida el derecho del contrario a defenderlas.

No son sólo las ideas las que enriquecen la vida pública, sino, sobre todo, las personas que las sustentan. No están en los grandes sistemas de ideas las soluciones a los variopintos y multiformes problemas con que se enfrentan gobernantes y administradores de la cosa pública, sino en la prudencial aplicación de los criterios de análisis a cada situación concreta, y esta aplicación sólo será prudencial si tiene en cuenta a las personas y si tiene presente la función instrumental de todos los sistemas de ideas sociales y políticas.

El camino de liberación para este nuevo siglo nos anima a una andadura en el ámbito de las cuestiones sociales y económicas que no puede verse reducida a un parcheo o a una operación de maquillaje que esconda las más flagrantes injusticias. Las esperanzas del tercer mundo están puestas en esa tarea, pero también la de los sectores marginados y más desfavorecidos del poderoso mundo occidental.

La llamada de la libertad trasciende esas operaciones superficiales. Hoy se trata más bien de liberar la libertad, de darle a la libertad su plenitud, de devolverle el contenido que ha venido perdiendo o que le fue arrebatado: profundizar y extender los derechos humanos. Está claro que no se trata sólo de aumentar el catálogo, o de “enriquecer” la oferta de derechos humanos, como el consumismo a veces parece exigir pretendiendo llegar más allá de lo que la condición humana permite. Hoy la buena administración, el buen gobierno, descansa sobre aspectos cualitativos, no tanto sobre listas o números de derechos. Se trata, desde estos postulados, de asumir un mayor compromiso en la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas.

Efectivamente. Profundizar y extender los derechos humanos significa que ese camino de liberación democrática culmine en la libertad de conciencia de cada persona, base y fundamento del valor del hombre, y desde la que la libertad conseguirá su plena significación y la vida pública se verá fecundada por las aportaciones libres, genuinas y creativas de los ciudadanos. Sin auténtica libertad personal no hay participación, sino sometimiento; sin participación no hay auténtica democracia, sino meras formalidades sin significado. En estos objetivos tenemos que suponer el acuerdo de todos ya que quien se desmarque de ellos se desmarca de la vida democrática.

La vida democrática tal y como la comprendemos, parte de la concepción del hombre como persona, como ser racional libre que desde su propia condición analiza y juzga los asuntos públicos, crea proyectos colectivos para la comunidad y establece líneas de acción para ejecutarlos.

“Desde su propia condición” significa que es la razón humana, no la razón pura, la que dictamina. La razón humana habla de una razón afectada por las circunstancias propias, de sensibilidad, familiares, de tradición, de formación, biográficas,... Se abre así el panorama de diversidad personal mucho más rico, abundante y lleno que la mera diversidad biológica, porque en el “ecosistema social” no son las especies lo que interesan sino cada individuo singularizado, cada persona, porque cada persona es un mundo.

Siendo así el sujeto individual el centro de la acción pública, la diversidad de opciones está garantizada. ¿Supone, pues, el método del entendimiento la anulación o superación de las divergencias?. En absoluto, tenemos claro que entendimiento no es jugar con las estrategias o desnaturalizar los objetivos.

Lo que supone el método del entendimiento es el ocaso de una ficción y la denuncia de una abdicación. Supone que la confrontación no es lo sustantivo del procedimiento democrático, ese lugar le corresponde al diálogo. La confrontación es un momento del diálogo, como el consenso, la transacción, el acuerdo, la negociación, el pacto o la refutación. Todos son pasajes, circunstancias, de un fluido que tiene como meta de su discurso el bien social, que es el bien de la gente, de las personas, de los individuos de carne y hueso. Claro, cuándo la gobernanza y la administración del sector público discurren por estos derroteros las posibilidades de entendimiento de unos con otros son grandes.

A la habilidad, a la perspicacia, a la sabiduría, y a la prudencia política les corresponde la regulación de los ritmos e intensidades de ese proceso, pero queda como coordinada la necesidad de entendimiento -decir, explicar, aclarar, razonar, convencer...-, el carácter irrenunciable de este método, si es que queremos hacer una política de sustancia democrática. En el Estado de Derecho, es fundamental que gobernantes y administrado-

res de la cosa pública se habitúen a la rendición de cuentas sobre sus decisiones y, sobre todo, a que el poder se ejerza desde la explicación, desde la razón, desde la luz, desde la transparencia, desde la motivación inherente a la posición que se tiene desde arriba.

Pienso que por desgracia no es siempre cierto el dicho de que dos no pelean si uno no quiere, lo que no tiene duda es que basta que uno no quiera para que dos no puedan hablarse. Precisamente por ello nuestra puerta ha de estar siempre abierta y la mano tendida. La buena administración, el buen gobierno en la democracia debe estar fuertemente comprometido con la búsqueda de soluciones a los problemas reales de la gente desde el entendimiento, que será auténtico si se opera desde la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

V. ÉTICA PÚBLICA Y REFORMA ADMINISTRATIVA.

En las formulaciones recientes sobre la esencia del buen gobierno y de la buena administración suele estar siempre presente la dimensión ética, seguramente porque se ha caído en la cuenta de que el gobierno y la dirección de instituciones públicas no es una actividad neutral. Debe estar orientada al bienestar integral de los ciudadanos y debe facilitar, por tanto, a quienes la realizan su mejoramiento personal. La importancia de la Ética en relación con la muy noble actividad pública continua siendo en el presente uno de los aspectos más complejos de afrontar probablemente porque todavía el poder, el dinero y la fama son tres grandes ídolos a los que se adora con intensa devoción. En efecto, la relación entre Ética y Política es un problema intelectual de primer orden, de gran calado. Desde los inicios mismos del pensamiento filosófico y a lo largo de toda la historia en Occidente ha sido abordado por tratadistas de gran talla, desde las perspectivas más diversas y con conclusiones bien dispares. Y por mucho que se haya pretendido traducir algunas de ellas en formulaciones políticas concretas, la experiencia histórica ha demostrado sobradamente que ninguna puede tomarse como una solución definitiva de tan difícil cuestión.

Sin pretender entrar en el fondo de la afirmación diré que el objetivo que toda persona debe perseguir es el bien y que esa es también la finalidad de la vida política. Una afirmación de apariencia tan genérica tiene implicaciones de orden ético y político notorias. No pretendo desvelarlas, sino tan sólo subrayar que en una sociedad democrática, liberal, ninguna idea de bien puede ser impuesta a nadie. La resolución de este problema, se haga desde presupuestos materiales o formales, es asunto que cada uno debe resolver personalmente, y por nadie podemos ser sustituidos en esa tarea.

¿Significa eso que nada podemos decir sobre el bien social, sobre el ordenamiento, la estructuración social y política que debe articular nuestra sociedad? No, en absoluto. Tenemos una concepción del hombre que, en algunas de sus líneas matrices, es coincidente para la inmensa mayoría de nuestros conciudadanos, aún cuando en su fundamentación puedan ser discrepantes. Sobre esa base, sobre ese suelo firme de nuestra común concepción del hombre (que se explicita de algún modo en la declaración de los derechos humanos), es sobre lo que puede asentarse la construcción de nuestro edificio democrático.

El centro de la acción pública, repito, es la persona, la gente. La persona, el individuo humano, no puede ser entendida como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor, destinatario inerte de las decisiones políticas. Definir a la persona como centro de la acción pública significa no sólo, ni principalmente, calificarla como centro de atención, sino, sobre todo, considerarla el protagonista por excelencia de la vida pública. Aquí se encuentra una de las expresiones más acabadas de lo que entiendo por buen gobierno, por buena administración en el marco democrático.

No obstante, afirmar el protagonismo de la persona no quiere decir darle a cada individuo un papel absoluto, ni supone propugnar un desplazamiento del protagonismo ineludible y propio de los gestores democráticos de la cosa pública. Afirmer el protagonismo del individuo, de la persona, es poner el acento en su libertad, en su participación en los asuntos públicos, y en la solidaridad.

Se ha dicho que el progreso de la humanidad puede expresarse como una larga marcha hacia cotas cada vez más elevadas de libertad. Aunque el camino ha sido muy sinuoso, tal vez demasiado, y los tropiezos frecuentes, y a veces muy graves, podemos admitir como principio que así ha sido. De modo que el camino de progreso es un camino hacia la libertad.

Desde un punto de vista moral entiendo que la libertad, la capacidad de elección, limitada, pero real, del hombre es consustancial a su propia condición, y por tanto inseparable del ser mismo del hombre y plenamente realizable en el proyecto personal de cualquier ser humano de cualquier época. Pero desde un punto de vista social y político, es indudable un efectivo progreso en nuestra concepción de lo que significa la libertad real de los ciudadanos.

Sin embargo, en el orden político, se ha entendido en muchas ocasiones la libertad como libertad formal. Siendo así que sin libertades formales difícilmente podemos imaginar una sociedad libre y justa, también es verdad que es perfectamente imaginable una sociedad formalmente libre, pero sometida de hecho al dictado de los poderosos, vestidos con los ropajes más variopintos del folklore político.

Las sociedades realmente libres son las sociedades de personas libres. El fundamento de una sociedad libre no se encuentra únicamente en los principios constituyentes, formales, sobre los que se asienta su estructuración política. El fundamento de una sociedad libre está en los hombres y en las mujeres libres, con aptitud real de decisión política, que son capaces de llenar cotidianamente de contenidos de libertad la vida pública de una sociedad. Pero la libertad, en este sentido, no es un estatus, una condición lograda o establecida, sino que es una conquista moral que debe actualizarse constantemente, cotidianamente, en el esfuerzo personal de cada uno para el ejercicio de su libertad, en medio de sus propias circunstancias. Para que ello sea así, es menester que los ciudadanos gocen de un razonable nivel de educación cívica consecuencia de una cultura entendida como un conjunto de hábitos intelectuales y morales que permiten elegir en libertad, con criterio, con argumentos racionales.

Las libertades públicas formales son un test negativo sobre la libre constitución de la sociedad. No podrá haber libertad real sin libertades formales. Pero la piedra de toque de una sociedad libre está en la capacidad real de elección de sus ciudadanos.

Afirmar que la libertad de los ciudadanos es el objetivo primero de la acción pública significa, pues, en primer lugar, perfeccionar, mejorar, los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen el Estado de derecho como marco de libertades. Pero en segundo lugar, y de modo más importante aún, significa crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que jugar, libremente su papel activo, en el que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que está integrado. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. El buen gobierno, la buena administración ha de mirar precisamente a la generación de este ambiente en el que cada ciudadano pueda ejercer su libertad de forma solidaria. Para ello, los gobernantes y los administradores de la cosa pública han de tener siempre bien presente que la acción pública ha de atender de manera preferente al bienestar integral de todos los ciudadanos.

La participación cívica del ciudadano debe ser entendida como finalidad y también como método. La crisis a la que hoy asisten las democracias, o más genéricamente las sociedades occidentales, en las que se habla a veces de una insatisfacción incluso profunda ante el distanciamiento que se produce entre lo que se llama vida oficial y vida real, manifestada en síntomas variados, exige una regeneración de la vida democrática. Pero la vida democrática significa ante todo, la acción y el protagonismo de los ciudadanos, la participación. El buen gobierno y la buena administración, habrían, por tanto, de trabajar para que esa distancia entre lo oficial y lo real disminuya buscando un ambiente de coherencia y congruencia entre las afirmaciones y promesas políticas y la acción. Es esta una cuestión bien complicada en nuestro tiempo, en el que, por las razones que sean, los liderazgos son liderazgos de supervivencia, no liderazgos para el futuro, liderazgos que tomen decisiones para las nuevas generaciones.

Sin embargo, frente a lo que algunos entienden, que consideran la participación únicamente como la participación directa y efectiva en los mecanismos políticos de decisión, la participación debe ser entendida de un modo más general, como protagonismo civil de los ciudadanos, como participación cívica.

En este terreno el gobernante y el administrador público deben evitar cometer dos errores de bulto, el de invadir con su acción los márgenes dilatados de la vida civil, de la sociedad, sometiendo las multiformes manifestaciones de la libre iniciativa de los ciudadanos a sus dictados; y otro tan nefasto como el anterior, el de pretender que todos los ciudadanos entren en el juego de la política del mismo modo que él lo hace, ahorrando entonces la constitución social mediante la imposición de un estilo de participación que no es para todos, que no todos están dispuestos a asumir.

No puede verse en esta última afirmación un aplauso para quien decide inhibirse de su responsabilidad política de ciudadano en la cosa pública. Insisto en que se trata de respetar la multitud de fórmulas en que los ciudadanos deciden integrarse, participar en los asuntos públicos, cuyas dimensiones no se reducen, ni muchísimo menos, a los márgenes (que siempre serán estrechos) de lo que llamamos habitualmente vida política. Hablamos, pues, fundamentalmente de participación cívica, en cualquiera de sus manifestaciones: en la vida asociativa, en el entorno vecinal, en el laboral y empresarial, etc. Y ahí se incluye, en el grado que cada ciudadano considere oportuno, su participación política.

Al gobernante, al administrador de la cosa pública le corresponde, pues, un protagonismo público, pero la vida política no agota las dimensiones múltiples de la vida cívica, y el político no debe caer en la tentación de erigirse él como único referente de la vida social. La empresa, la ciencia, la cultura, el trabajo, la educación, la vida doméstica, etc. tienen sus propios actores, a los que el político no puede desplazar o menospreciar sin incurrir en actitudes sectarias absolutamente repudiables.

Pero hablar de participación es hablar también de cooperación. La participación es siempre "participación con". De ahí que el protagonismo de cada individuo es en realidad coprotagonismo, que se traduce necesariamente en la conjugación de dos conceptos claves para la articulación de una política centrada en la persona: autonomía e integración, las dos patas sobre las que se aplica el principio de subsidiariedad. En ningún ámbito de la vida política debe ser absorbido por instancias superiores lo que las inferiores puedan realizar con eficacia y justicia.

Estos dos conceptos, por otra parte, están en correspondencia con la doble dimensión de la persona, la individual y la social, la de su intimidad y la de su exterioridad. Insistimos en que se trata de la doble dimensión de un mismo individuo, no de dos realidades diferenciadas y distantes, que puedan tener una atención diversa. Más bien, la una nunca actúa ni se entiende adecuadamente sin la otra.

Si la libertad en el plano moral es en última instancia una consecución, un logro personal; si la participación, el protagonismo en la vida pública, sea por el procedimiento y en el ámbito que sea, sólo puede ser consecuencia de una opción personalmente realizada; la solidaridad es constitutivamente una acción libre, sólo puede comprenderse como un acto de libre participación.

La solidaridad constituye además una clave para comprender el alcance de la libertad, el sentido en que aquí hablamos de libertad. Lejos de los planteamientos radicalmente individualistas, y consecuentemente de los utilitaristas, entiendo, precisamente porque afirmo la dimensión personal del individuo humano, que una concepción de la libertad que haga abstracción de la solidaridad, es antisocial y derivadamente crea condiciones de injusticia. En este sentido la libertad, siendo un bien primario, no es un bien absoluto, sino un bien condicionado por el compromiso social necesario, ineludible, para que el hombre pueda realizarse plenamente como hombre. Dicho de otra manera: si puede afirmarse que el hombre es constitutivamente un ser libre, en la misma medida es constitutivamente solidario. Su gran opción moral es vivir libre y solidariamente.

La libertad de los demás, en contra del sentir de la cultura individualista, no debe tomarse como el límite de mi propia libertad. No es cierto que mi libertad termina donde comienza la libertad de los demás, como si los individuos fuéramos compartimentos estancos, islotes en el todo social. Se trata más bien de poner el acento en que un entendimiento solidario de las relaciones personales posibilita la ampliación, en cierto modo ilimitada, de nuestra libertad individual. En este sentido (y también podría hacerse esta afirmación con un fundamento utilitarista), la libertad de los demás es para mí un bien tanpreciado como mi propia libertad, no porque de la libertad de los otros dependa la mía propia, sino porque la de los otros es, de alguna manera, constitutiva de mi propia libertad.

El dilema patente que en muchos discursos se manifiesta entre libertad y solidaridad sólo tendrá cumplida solución en el ámbito personal, ya que se trata en definitiva de un dilema moral que no puede ser resuelto en el orden teórico o de los principios sino sólo en el de la acción. En el orden político, la solución es necesariamente un compromiso de equilibrio y de ponderación. Una solidaridad forzada, que ahogara el espacio real de libertad, sería tan nefasta para la vida social como una libertad expandida que no dejara márgenes a la solidaridad, o que la redujera tan solo a una solidaridad de dimensiones exclusivamente económicas. Una vez más pondremos el acento en la gente. No es una solidaridad formal, impuesta con los resortes coercitivos del Estado, lo que interesa, sino una solidaridad basada en el sentir auténtico de la inmensa mayoría de los hombres y mujeres, en el sentir de ciudadanos solidarios.

Atendiendo a las finalidades que aquí hemos señalado para la vida pública habremos de convenir en que el Gobierno y la Administración pública son tareas éticas, en cuanto se proponen que el hombre, la persona, erija su propio desarrollo personal en la finalidad de su existencia, libremente, porque la libertad es la atmósfera de la vida moral. Que libremente busque sus fines, lo que no significa que gratuita o arbitrariamente los invente, libremente se comprometa en el desarrollo de la sociedad, libremente asuma su solidaridad con sus conciudadanos, sus vecinos.

No se trata de que desde el Gobierno o la Administración pública deba hacerse una propuesta ética, cerrada y completa, que dé sentido entero a la existencia humana. Lejos de cualquier propuesta comunitarista cerrada o exagerada, hay que afirmar la libertad de conciencia del individuo. Pero también lejos de todo individualismo ingenuo o dogmático, defendemos la posición central del hombre en la tarea política. El hombre concreto, la persona en su circunstancia real, el individuo en su entorno social, el vecino, la vecina, con sus derechos, con su dignidad inalienable, sea la que fuese su posición y su situación, constituyen el metro para medir la dimensión de la acción política. En ningún sitio es más cierto que en la política que el hombre es la medida de

todas las cosas, en tanto en cuanto las acciones política tienen valor en la medida en que valen para el desarrollo humano.

Por eso no puede entenderse esta afirmación en el sentido que el pacto social o político sea el principio absoluto de la estructuración del hombre y de la sociedad. Es imposible concebir al individuo humano desvinculado de un entorno, de una cultura, de una sociedad desde cuyo humus ejerza su individualidad. Tal pretensión es tan ilusoria como la de una revolución absoluta que dé comienzo, haciendo tabla rasa, desde cero, a la construcción de la realidad social.

El solar sobre el que es posible construir la sociedad democrática es, insistimos una vez más, el de la realidad del hombre, una realidad no acabada, ni plenamente conocida, por cuanto es personalmente biográfica, y socialmente histórica, pero incoada y atisbada como una realidad entretrejida de libertad y solidaridad, y destinada por tanto, desde esa plataforma sustantiva, a protagonizar su existencia.

El Gobierno y la Administración pública no pueden reducirse, pues, a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus aspectos más fundamentales; el gobierno y la administración pública deben partir de la afirmación radical de la preeminencia de la persona, y de sus derechos, a la que los poderes públicos, despejada toda tentación de despotismo o de autoritarismo, deben subordinarse.

La afirmación de la prioridad del hombre, de la fundamentalidad del hombre en la concepción las nuevas políticas es el elemento clave de su configuración ética. Pero hablar de configuración ética no puede entenderse como la articulación de una propuesta ética concreta, definida, que venga a constituir una especie de credo o de código de principios dogmáticos desde los que se pretenda hacer una construcción política.

Precisamente un rasgo fundamental en la configuración ética de las nuevas políticas es su carácter crítico, no dogmático. Esto no quiere decir que no propone clave alguna para la interpretación total y última de la realidad. Lejos de las ideologías cerradas, que propugnan una interpretación global y completa de todo lo real y particularmente del hombre, uno de los asientos de las nuevas políticas está en el reconocimiento de la complejidad de lo real, y la fragmentariedad y limitación del conocimiento humano, tanto en lo que se refiere a la realidad como a los valores y la vida moral. No tenemos un conocimiento completo y exhaustivo de lo que las cosas son y de cómo se comportan; por mucho que haya progresado nuestro conocimiento de la condición humana, en absoluto podemos afirmar que hayamos llegado a las últimas consecuencias de lo que significa la libertad del hombre, su dignidad, sus derechos y sus deberes, los compromisos que se derivan de su misma condición.

Las nuevas acciones públicas, por lo tanto, no puede fundarse, como algunos pretenden que se haga, en la propuesta de soluciones definitivas, perfectamente perfiladas en los gabinetes de los ideólogos que pretenden tener la clave para la interpretación de todo acontecimiento humano. La acción pública se ve orientada por grandes principios generales que en absoluto resuelven, que no dan la fórmula para la solución de problema concreto alguno. Los grandes principios generales orientan en la búsqueda de soluciones, pueden ser elementos de contraste para un juicio sobre la validez de las soluciones propuestas, pero por sí mismos no resuelven nada, porque las soluciones a los problemas concretos van a depender del juicio prudencial de quienes han de decidir.

La validez de la solución aportada vendrá contrastada por la experiencia. No basta comprobar que las soluciones aplicadas están en consonancia teórica con los grandes principios que defendemos. Es necesaria la prueba última de la contrastación empírica, la comprobación de que lo resuelto, lo ejecutado, produce los efectos deseados, o al menos efectos aceptables en la mejora de la situación que se deseaba resolver. En los papeles nadie puede negar las maravillas del socialismo, que encandiló a

amplios sectores sociales durante buena parte del siglo, pasado pero en la realidad, la experiencia histórica mostró los horrores a que conducía el régimen del socialismo real allí donde se aplicó. Lo mismo cabría decir de un liberalismo económico exacerbado, o de un nacionalismo radicalizado. El buen gobierno, la buena administración opera en un marco de moderación y de conocimiento de la realidad, tratando de mejorarla, lo que es compatible evidentemente con la rectificación sobre la marcha de los errores que se puedan cometer. Pretender que la acción pública estará libre de tachas o errores es algo metafísicamente imposible que cuándo se cree firmemente se producen grandes desastres.

Podríamos decir que la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas, el buen gobierno y la buena administración. En ellas se funda la disposición permanente de corregir y rectificar lo que la experiencia nos muestre como desviaciones de los objetivos propuestos o, más en el fondo, de las finalidades que hemos asignado a la acción pública.

Pensar la complejidad de la realidad y acercarse a ella desde el supuesto de la propia limitación, al tiempo que acaba con todo dogmatismo, rompe también cualquier tipo de prepotencia, en el análisis o en el dictamen de soluciones, a la que el político pueda verse tentado. El buen gobernante, el buen administrador ha de tener claro que no es infalible, que sus opiniones, sus valoraciones están siempre mediatizadas por la información de que parte, que es siempre limitada, necesariamente incompleta.

Las políticas radicalizadas, extremas, sólo se pueden ejercer desde convicciones que se alejan del ejercicio crítico de la racionalidad, es decir desde el dogmatismo que fácilmente deviene fanatismo, del tipo que sea. Pero toda acción política es relativa. El único absoluto asumible es el hombre, cada hombre, cada mujer concretos, y su dignidad. Ahora bien, en qué cosas concretas se traduzcan aquí y ahora tal condición, las exigencias que se deriven de ellas, las concreciones que deban establecerse, dependen en gran medida de ese "aquí y ahora", que es por su naturaleza misma, variable.

La moderación, lejos de toda exaltación y prepotencia, implica una actitud de prudente distanciamiento, la asunción de la complejidad de lo real y de nuestra limitación. La complejidad de lo real no es una derivación del progreso humano, de los avances científicos y de la tecnología, por mucha complejidad que hayan añadido a nuestra existencia. Más bien los avances de todo tipo nos han hecho patente esa complejidad. Los análisis simplistas y reduccionistas se han vuelto a todas luces insuficientes, no sólo para el erudito o el experto, sino para el común de la gente. Justamente los medios de comunicación, el progreso cultural, la información, ha permitido a una gran parte de la ciudadanía constatar de modo inmediato, con los medios a su alcance (simplemente con la información diaria que ponen a su disposición la prensa, la radio o la televisión), esa complejidad: la información diaria nos permite a todos percibir intuitivamente la incidencia de los avatares de la bolsa de Hong-Kong en la vida económica española. Esa complejidad la descubrimos hoy a través de cualquier afición que cultivemos, en el campo deportivo, cultural o recreativo.... En mi opinión, la moderación así entendida se nos presenta como una característica importante del buen gobierno y la buena administración.

Con la actitud de equilibrio quiero referirme a la atención que el gobernante y el administrador público deben dirigir no a un sector, a un segmento de la población, a un grupo, por muy mayoritario que fuese, de ciudadanos, sino que el político debe tener presente la realidad social en todas sus dimensiones. Se trata de gobernar, de administrar, de legislar, para todos, contando con los intereses y las necesidades de todos, y también y sobre todo con las de los que no las expresan, por cuanto entre ellos se encuentran posiblemente los que tienen más escasez de medios o menos sensibilidad para sentir

como propios los asuntos que son de todos. Equilibrio, pues, como garantía, también, del buen gobierno y la buena administración.

El equilibrio es una exigencia y una condición de las nuevas políticas, de la buena administración y del buen gobierno. El gobernante o el administrador público no está comprometido con un segmento, ni con una mayoría por amplia que fuese, sino que lo está con todos, aunque la base social que constituye su soporte serán necesariamente los sectores más dinámicos, activos y creativos del cuerpo social.

Al hablar de las condiciones objetivas de las diversas situaciones a las que el gobernante o administrador público se enfrentan podría alguno interpretar que deben atender sólo a lo que podríamos llamar condiciones reales, prescindiendo de las referencias a la subjetividad, a las inclinaciones, a la conciencia de las gentes, al sentir social. Nada más lejos de lo que debe ser. El sentir social, la conciencia social, debe ser un elemento de primer orden en la consideración del político, si realmente se admite que la ciudadanía es el elemento fundamental en la articulación de la vida política. El sentir social forma parte de las condiciones objetivas, porque es un factor que actúa realmente, que gravita sobre las situaciones reales, y debe ser tenido en cuenta en su valoración.

Por ello, la acción pública debe tener muy en cuenta la opinión pública. Sería suicida, pero sobre todo sería inadecuado e injusto, actuar de espaldas a ella. Pero la acción pública no puede plantearse como un seguidismo esclavizado de esa opinión.

La atención a la opinión pública no significa sólo atención a la opinión mayoritaria, ni mucho menos. El buen gobernante, el buen administrador público, deben tener particular sensibilidad para atender a las demandas de grupos y sectores minoritarios que manifiestan un especial compromiso ético-político en la solución de graves problemas que aquejan a nuestra sociedad, y trascendiéndola, al mundo entero, y que representan, en cierto modo, aquello que se denominaba conciencia crítica de la sociedad. La conciencia ecológica, el antimilitarismo, el reparto de la riqueza, el compromiso con los desposeídos, la crítica de una sociedad consumista y competitiva, la reivindicación de la dignidad de la condición femenina, la denuncia de una sociedad hedonista y permisiva, etc., son tantas manifestaciones de una particular sensibilidad ética. A veces, es cierto, estas tomas de postura se hacen con manifestaciones desmesuradas y reduccionistas o totalizantes, pero que nunca el dirigente público debe dejar de tener presente, con el equilibrio y mesura que deben caracterizarle. Una respuesta cumplida a las demandas y expectativas de la sociedad de nuestro tiempo, requiere estar abierto también a las nuevas sensibilidades y hacer una ponderada valoración de sus diversas manifestaciones, sabiendo distinguir los compromisos auténticos de los oportunismos y de las estrategias de lucha partidista.

Desde una perspectiva sociopolítica la persona ha encontrado posibilidades más claras para su plena realización en las sociedades estructuradas participativamente, sea cual fuera el entorno histórico y geográfico. Pero la ampliación de los horizontes para la realización de las personas se ha producido de modo muy particular en las sociedades democráticas. Las sociedades democráticas son fundamentalmente, esencialmente, sociedades plurales, hasta el punto de que un pluralismo disminuido o menoscabado puede ser interpretado como un síntoma de déficit democrático. El buen gobierno, la buena administración ha de comprometerse con el pluralismo real, no con ese falso pluralismo de salón que no es más que una burda manipulación.

Esa maduración sociopolítica del hombre se entiende entre dos negaciones, ambas correlativas a la falta de madurez social. Me estoy refiriendo por una parte a lo que podríamos denominar tribalismo de cualquier clase, a las sociedades tribales, que con la afirmación de la propia condición sociocultural pueden llegar a impedir o condicionar seriamente el desarrollo de la libertad personal y consecuentemente del pluralis-

mo. El otro caso es el de las formas diversas de autoritarismo, o mejor habría que decir de tiranía, que con el pretexto de establecer una organización social más desarrollada y perfeccionada, someten las peculiaridades y los intereses de individuos y grupos a los intereses de la organización misma.

El pluralismo auténtico se traduce en diálogo. Cuando existe diversidad social, pero no hay diálogo, propiamente no deberíamos hablar de pluralismo sino de sectarismo. Aquí nos encontraríamos otra vez con la división maniquea del cuerpo social propia de todo comportamiento sectario. Al análisis de este tipo de comportamientos es al que más sensibles resultan los cuerpos políticos que adolecen de este defecto, por eso es el más difícil de practicar porque produce inmediatamente una reacción agresiva desproporcionada. Hoy, a pesar de la insistencia en el buen gobierno y la buena administración, la proliferación de talentos autoritarios en la escena democrática constituye una no pequeña preocupación en la medida en que pareciera que la democracia es susceptible de un uso alternativo por estos nuevos autoritarismos que acechan por doquier.

Posiblemente en el diálogo es donde más pueden apreciarse las condiciones que caracterizan el talante del buen gobierno, de la buena administración: moderación, respeto mutuo, conciencia de la propia limitación, atención a la realidad y a las opiniones ajenas, actitud de escucha, etc.

Pero la disposición al diálogo no debe ser sólo una actitud de los nuevos espacios públicos, del buen gobierno o la buena administración, sino que el diálogo, como actitud socialmente generalizada, debe ser un objetivo político de primer orden. Una sociedad democrática no es tanto una sociedad que vota, ni una sociedad partidista, con ser estos elementos factores vertebradores fundamentales en una democracia. Una sociedad democrática es ante todo una sociedad en la que se habla abiertamente, en la que se hace un ejercicio público de la racionalidad, en la que las visiones del mundo y los intereses individuales y de grupo se enriquecen mutuamente mediante el intercambio dialógico. El diálogo auténtico entraña un enriquecimiento de la vida social y una auténtica integración, pues el diálogo supone la transformación de la tolerancia negativa, el mero soportar o aguantar al otro, al distinto, en tolerancia positiva, que significa apreciar al otro en cuanto que no nos limitamos simplemente a existir a su lado, sino que coexistimos con él.

Detrás del debate doctrinal, detrás de las estrategias partidarias, detrás de las operaciones políticas y de comunicación, la realidad incontestable es que algunos gobiernos europeos están realizando nuevas políticas a partir de un correcto y adecuado entendimiento del buen gobierno y la buena administración en el sentido en el que estamos tratando en este trabajo.

¿En qué consisten esas nuevas políticas, esas nuevas aspiraciones de los gobiernos democráticos europeos?. En responder a unos nuevos métodos, mentalidades y actitudes de hacer política propios de una época que ve superado el pensamiento encerrado y que, al mismo tiempo que trasciende la tradicional disyuntiva izquierda - derecha, no se reduce a unos meros intentos de equidistancia o componendas: tiene la entidad propia de una tercera posición.

El pensamiento compatible que permite hacer realidad, por ejemplo, el mercado solidario. El pensamiento dinámico productor de sinergias, por ejemplo entre los ámbitos de lo público y lo privado. El pensamiento plural que se resiste, por ejemplo, al uniformismo y a la segregación, son un intento de basar las ideas que configuran el buen gobierno, la buena administración, proponiendo un paso más en la vital convergencia de la teoría política con las aspiraciones de las mujeres y de los hombres del próximo siglo.

Ahora, en Europa, tan inquieta como siempre en su historia y tan capaz de producir las ideas que han desarrollado el progreso en todo el mundo, estamos cansados de

estar en “zona de descanso”. Conceptos desfasados de libertad han desafiado la propia libertad. Aquellos sistemas dictatoriales que han dominado buena parte del siglo que acaba han actuado en nombre de la libertad: el capitalismo salvaje acudió el día de su defensa doctoral con muchos textos, todos los tipos de fascismos han defendido la libertad de la nación, el comunismo apeló a la libertad con especial fuerza y asombrosamente lo sigue haciendo ya desde reductos. Pero, en el colmo, se llamó a la libertad desde el terrorismo. Los que tienen miedo a la libertad han sido víctimas de una supuesta necesidad histórica.

Han hablado mucho de libertad pero el miedo les llevó a controlarla: unos vieron en el imperativo del mercado, ciego e insolidario, el mecanismo y mantenimiento del control de un tipo de sociedad que les convenía. Otros justificaron el miedo a la libertad en nombre de la justicia instaurando el control de los medios de producción y la lucha de clases, como necesidad histórica irreversible que nos llevaría irremediablemente a la libertad. Algunos basaron esa necesidad histórica en la Raza o en la Patria para controlar su libertad de hacer un gran Imperio.

Se está en las nuevas políticas cuando la libertad y la solidaridad se identifican: no solamente cuando se ven compatibles, que ya es un paso. No acaba mi libertad donde comienza la del otro. Mi libertad se enriquece, se estimula en los ámbitos donde los demás desarrollan la suya.

VI. REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y PARTICIPACION CIUDADANA

Como hemos señalado, en las nuevas políticas públicas es fundamental poner como centro del trabajo público la preocupación de los ciudadanos, de la gente: sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, sus ilusiones. Por eso, las nuevas políticas públicas no pueden depender de una ideología en la conformación de su proyecto y de su programa, ya que se delimitan, en primer lugar, por una renuncia expresa a todo dogmatismo político. La ideología -en el sentido en que aquí se aborda-, en cambio, aporta ante todo una visión completa y cerrada de la realidad social y de la historia, así como las claves programáticas para la resolución del problema social, que tienen tanto de dogmáticas cuanto de ideológicas. El buen gobierno, la buena administración, implica la necesidad de contar con la presencia y participación real de la ciudadanía, de toda la ciudadanía, evitando que las fórmulas cerradas que proceden de las ideologías de este nombre expulsan de su consideración a determinados sectores sociales.

En este sentido, las nuevas políticas públicas, amparadas en el buen gobierno y la buena administración, tampoco pueden atender tan sólo los intereses de un sector, de un grupo, de un segmento social, económico o institucional, ya que una condición de estos nuevos espacios es el equilibrio, entendiendo por tal, la moderación y atención a los intereses de todos. Preocuparse sólo por el interés de algunos, aunque se trate de grupos mayoritarios, significa prescindir de otros, y consecuentemente practicar un exclusivismo que es ajeno al buen gobierno, a la buena administración.

Por eso, la determinación de los objetivos de las políticas públicas no pueden hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. La participación ciudadana se configura como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia y, por ello, ocupa un lugar sobresaliente entre los parámetros centrales del buen gobierno y de la buena administración. Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula sola-

mente como objetivo político, sino que las nuevas políticas públicas reclaman la práctica de la participación como método.

Hablar de la participación como método es hablar de la apertura del gobierno y la administración pública que la quiere practicar, hacia la sociedad. Una organización cerrada, vuelta sobre sí misma, no puede pretender captar, representar o servir los intereses propios de la gente, de los vecinos. La primera condición de esa apertura es una actitud, una disposición, alejada de la suficiencia y de la prepotencia, propias tanto de las formulaciones ideológicas como de las tecnocráticas. Pero las actitudes y las disposiciones necesitan instrumentarse, traducirse en procesos y en instrumentos que las hagan reales. Y la primera instrumentación que exige una disposición abierta es la comunicativa, la comunicación.

Las nuevas políticas públicas exigen estar receptivos, tener la sensibilidad suficiente para captar las preocupaciones e intereses de la sociedad en sus diversos sectores y grupos, en los individuos y colectividades que la integran. Pero no se trata simplemente de apreciaciones globales, de percepciones intuitivas, ni siquiera simplemente de estudios o conclusiones sociométricas. Todos esos elementos y otros posibles son recomendables y hasta precisos, pero la conexión real con los ciudadanos, con los vecinos, con la gente, exige diálogo real. Y diálogo real significa interlocutores reales, concretos, que son los que encarnan las preocupaciones y las ilusiones concretas, las reales, las que pretendemos servir.

Parece que los objetivos políticos son unas concreciones de la pretensión genérica de alcanzar una mejora de la sociedad, del tipo que sea: económica, social o cultural. Ciertamente, se entiende que todos queremos una sociedad más próspera, más libre y solidaria. Ahora bien, a la hora de concretar el modelo de sociedad, o a la hora de perfilar cual es la vía para aproximarse a ella, es posible incurrir, a veces inconscientemente en contradicciones que puedan, llegar a ser incluso graves.

Por eso, aunque todos coincidamos en la expresión general de las metas, tenemos sin embargo planteamientos y objetivos políticos diferentes. Si lo que está en juego es la mejora efectiva de la sociedad, se entenderá que el acierto en la definición de objetivos es la clave para el desarrollo de una actividad política eficaz. ¿Cuál es, entonces, la finalidad de esas nuevas políticas, que, poco a poco, se están apoderando del escenario europeo?. A mi juicio, una de las finalidades -si no la principal- que mejor define las nuevas políticas públicas es la de la participación, la libre participación de la gente en los asuntos públicos.

Sí, en la libre participación encontramos un elemento central de la vida individual y social de los hombres y de las mujeres, un elemento que contribuye de forma inequívoca a definir los nuevos espacios que tratamos, que lo que hace es poner en el foco de su atención a las mismas personas.

La participación, en efecto, supone el reconocimiento de la dimensión social del individuo, la constatación de que sus intereses, sus aspiraciones, sus preocupaciones trascienden el ámbito individual o familiar y se extienden a toda la sociedad en su conjunto. Sólo un ser absolutamente deshumanizado sería capaz de buscar con absoluta exclusividad el interés individual. La universalidad de sentimientos tan básicos como la compasión, la rebelión ante la injusticia, o el carácter comunicativo de la alegría, por ejemplo, demuestran esta disposición del ser humano, derivada de su propia condición y constitución social.

Afirmar por tanto la participación como objetivo público tiene la implicación de afirmar que el hombre, cada individuo, debe ser dueño de sí mismo, y no ver reducido el campo de su soberanía personal al ámbito de su intimidad. Una vida humana más rica, de mayor plenitud, exige de modo irrenunciable una participación real en todas las dimensiones de la vida social, también en la política.

Sin embargo, hay que resaltar que la vida humana, la de cada hombre, no se diluye en el todo social. Si resulta monstruoso un individuo movido por la absoluta exclusividad de sus intereses particulares, lo que resulta inimaginable e inconcebible es un individuo capaz de vivir exclusivamente en la esfera de lo colectivo, sin referencia alguna a su identidad personal, es decir, alienado, ajeno enteramente a su realidad individual.

Por este motivo la participación como un absoluto, tal como se pretende desde algunas concepciones organicistas de la sociedad, no es posible. De ahí que me resulte preferible hablar de libre participación. Porque la referencia a la libertad, además de centrarnos de nuevo en la condición personal del individuo, nos remite a una condición irrenunciable de su participación, su carácter libre, pues sin libertad no hay participación. La participación no es un suceso, ni un proceso mecánico, ni una fórmula para la organización de la vida social. La participación, aunque sea también todo eso, es más: significa la integración del individuo en la vida social, la dimensión activa de su presencia en la sociedad, la posibilidad de desarrollo de las dimensiones sociales del individuo, el protagonismo singularizado de todos los hombres y mujeres.

Aunque los factores socioeconómicos, por ejemplo, sean importantísimos para la cohesión social, ésta no se consigue solo con ellos, como puedan pensar los tecnócratas y algunos socialistas. Aunque los procedimientos electorales y consultivos sean llave para la vida democrática, ésta no tiene plenitud por el solo hecho de aplicarlos, como pueden pensar algunos liberales. La clave de la cohesión social, la clave de la vida democrática está en la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos.

En este sentido la participación no puede regularse con decretos ni con reglamentos. Sólo hay real participación -insisto- si hay participación libre. De la misma manera que la solidaridad no puede ser obligada. Esta relación de semejanza entre participación y solidaridad no es casual, por cuanto un modo efectivo de solidaridad, tal vez uno de los más efectivos, aunque no sea el más espectacular, sea la participación, entendida como la preocupación eficaz por los asuntos públicos, en cuanto son de todos y van más allá de nuestros exclusivos intereses individuales.

Ahora bien, al calificar la participación como libre, quiero referirme no sólo a que es optativa sino también a que, en los infinitos aspectos y modos en que la participación es posible, es cada vecino quien libremente regula la intensidad, la duración, el campo y la extensión de su participación. En este sentido, la participación -al igual que la solidaridad- es resultado de una opción, de un compromiso, que tiene una clara dimensión ética, ya que supone la asunción del supuesto de que el bien de todos los demás es parte sustantiva del bien propio. Pero aquí nos encontramos en el terreno de los principios, en el que nadie puede ser impelido ni obligado.

De este modo, y aunque sea provisionalmente, cerramos el círculo, en cuanto que se vuelve la atención a la persona concreta, enfrentada a su quehacer político en toda su dimensión social. En esto parece consistir la concepción que se preconiza desde las nuevas políticas: son los hombres y mujeres singulares y concretos quienes reclaman nuestra atención, y para ellos es para quien reclamamos el protagonismo. Y por esto mismo la libre participación en la vida de la sociedad, en sus diversas dimensiones -económica, social, cultural, política- puede erigirse como el objetivo político último, ya que una participación plenamente realizada significa la plenitud de la democracia y, por ello, el buen gobierno y la buena administración.

La doble consideración de la participación, como objetivo y como método, podemos, pues, considerarla otro rasgo que define las nuevas políticas públicas que se abren en el terreno político de las democracias europeas. Constituye también otro paso -o es una consecuencia- en el proceso de desideologización de la vida política que parece vivirse en este momento y que encuentra a Tony BLAIR cómo su principal impulsor.

Además, me parece que es el inicio de una respuesta a la sentida necesidad de profundizar y reavivar la vida democrática y de situarse ante las exigencias del buen gobierno y de la buena administración. No obstante una cuestión sigue en pie, la de la articulación concreta, objetiva, real, de esa participación, tanto en el método como en el objetivo. La respuesta sólo puede darse desde un programa y desde una acción pública que aspire a situarse en los postulados del buen gobierno, de la buena administración.

Suponer que la participación es un objetivo que sólo se puede alcanzar al final de un proceso de transformación política, sería caer en uno de los errores fundamentales del dogmatismo político implícito en las ideologías cerradas. El socialismo, con la colectivización de los medios de producción; el fascismo con la nacionalización de la vida social, económica, cultural y política; el liberalismo doctrinario -aunque aquí serían necesarias ciertas matizaciones- con la libertad absoluta del mercado, pretenden alcanzar una libertad auténtica que despeje los sucedáneos presentes de la libertad, que no son sino espejismos, engañosas o cadenas que nos sujetan.

Desde las nuevas políticas, desde el buen gobierno y la buena administración, la percepción es bien distinta. La libertad y la participación que se presentan como objetivos no son de naturaleza diferente a la libertad y participación de cada ciudadano. Si la libertad y la participación de que gozamos hoy en las sociedades democráticas occidentales no fueran reales y auténticas, poco importaría prescindir de ellas -como desde ciertas posiciones ideológicas se puede afirmar-, pero no es así. La raíz de la libertad está en los hombres y mujeres concretos, singulares, no en la vida y en el ser nacional, ni en la liberación de una clase social a la que se reduce toda la sociedad.

Por eso precisamente, porque no es necesario liberar una clase ni una nación para que haya en algún grado libertad auténtica, es por lo que se puede afirmar la autenticidad de la libertad -mejorable, pero auténtica- que en distinta forma y medida todos hemos alcanzado. Proponer la participación como objetivo político no significa otra cosa, pues, que desde el estadio presente de libertad y de participación caminar hacia cotas y formas de mayor alcance y profundidad que las actuales, pero contando con lo que tenemos y sin ponerlo frívolamente en juego.

Pretender recorrer este camino sin contar con las personas para quienes se reivindica el protagonismo participativo sería contradictorio, se incurriría en una incoherencia inaceptable. Y el rigor y la coherencia son valores políticos de primer orden, cuya pérdida traería consigo la pérdida también de los valores de equilibrio y moderación que caracterizan las nuevas políticas. Se trata, pues, de poner en juego todas las potenciales formas de participación que en este momento enriquecen los tejidos de nuestra sociedad, como condición metodológica para alcanzar no sólo grados de participación más altos, sino también nuevos modos de participación.

Mientras que los proyectos ideologizados suponen -como vengo repitiendo en ocasiones- visiones completas, cerradas y definitivas de la realidad social -también en la dimensión histórica de esa realidad- las nuevas políticas, al elaborarse en un contexto de convicciones sobre la sociedad más restringida, propician un mayor consenso social, y no hipotecan ni ponen en suspenso la libertad personal de quien se suma al proyecto.

La diversificación de intereses, impulsados por un clima de participación y compromiso cada vez mayores con los asuntos públicos, sobre todo -aunque no exclusivamente-, por parte de los jóvenes, ha culminado en el establecimiento de un denso tejido asociativo, con intereses, sensibilidades e incluso planteamientos políticos diversos. En ese tejido deben buscarse -sin exclusiones preestablecidas- a los interlocutores: asociaciones y colegios profesionales, asociaciones de padres de alumnos, asociaciones de amas de casa, de mujeres, grupos juveniles; entidades deportivas y culturales, organizaciones no gubernamentales, grupos, entidades y asociaciones de la tercera edad, aso-

ciaciones parroquiales, grupos y asociaciones ecologistas, sectores industriales y empresariales, consumidores, asociaciones y movimientos vecinales, entidades educativas, órganos de la administración particularmente dirigidos a la atención al público; comisiones de fiestas, medios de comunicación, sociedades gastronómicas, instituciones de recreo y tiempo libre, sociedades de caza y pesca; etc., etc., etc. La capacidad para establecer un diálogo con el más amplio número de representantes sociales será un indicativo de su apertura real a la sociedad.

En ese diálogo no debe olvidarse el objetivo principal que se persigue. No se trata de convencer, ni de transmitir, ni de comunicar algo, sino ante todo y sobre todo, en primer lugar, de escuchar. Y debe recordarse que en diálogo escuchar no comporta una disposición pasiva, sino al contrario, es una disposición activa, indagatoria, que busca el alcance de las palabras del interlocutor, comprender su manera de percibir la realidad, la conformación de sus preocupaciones y la proyección de sus ilusiones y objetivos. Por eso el punto de partida es la correcta disposición de apertura. Sin ella el diálogo será aparente, sólo oiremos lo que queremos oír e interpretaremos de modo sesgado lo que se nos dice. La pretensión de centrarse en los intereses de la gente será ilusoria.

Ese diálogo debe caracterizarse además por su flexibilidad. Es decir, no se trata de un intercambio rígido y formalista; no es una encuesta, está abierto, y han de ponerse en juego los factores personales y ambientales necesarios para hacerlo más confiado y fructífero. En ese mismo sentido ha de tenerse en cuenta el talante personal del interlocutor y contar también con el propio, para que la condición de los interlocutores no sea un elemento de distorsión en la comunicación. El diálogo debe conducirse sin limitación en los temas salvo que atente a la dignidad de la persona. También interesa conocer, cuando sea el caso el descontento que producimos, a quien y por qué. Y en medio de la multitud de propuestas de solución que se darán, habrá que resaltar que interesa considerarlas todas, pero de modo muy especial las que tengan como rasgo el equilibrio propio del centro, es decir, las que toman en consideración a todos los sectores afectados por el problema que se trate o la meta que se persiga, y no sólo al propio.

El diagnóstico que se pretende constituye un ejercicio político real, por su objetivo -comprender las aspiraciones de nuestra sociedad en su complejidad estructural-, por el procedimiento -comunicación-, por los juicios de valor que lleva aparejados -en cuanto a urgencia, importancia y precedencia de las cuestiones que se planteen-. Por otra parte, sustanciar un diálogo en estas condiciones comporta una mejora ética del político, porque sólo con un ejercicio de sinceridad y autenticidad podrá ponerse en el lugar de la gente a la que sirve. Y, sobre todo, ayuda sobremedida a lo que en estos tiempos denominamos buen gobierno, buena administración.

VII. LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO SEGÚN LA OCDE

La OCDE acaba de dar a conocer un nuevo documento en materia de gestión y administración pública bajo la rúbrica "El futuro de la modernización del Estado" que, por proceder de quien procede, al menos en el resumen que se me ha facilitado, merece la pena su comentario para conocer las nuevas tendencias en la materia.

El documento analiza, tras veinte años de ideas, reflexiones y prácticas de reformas en la gestión y administración pública de la OCDE, algunos de los puntos centrales de la agenda del buen gobierno y de la buena administración de instituciones públicas. Realmente, el balance de los resultados obtenidos es positivo. Sin embargo, los nuevos tiempos que nos ha tocado vivir, con mayores demandas ciudadanas, aconsejan abrir nuevos caminos que vienen a ser, no podría ser de otro modo, continuación renovada de los esfuerzos realizados en las dos décadas anteriores.

En este marco, me gustaría plantear, con carácter previo, una cuestión que, de seguro, requiere nuevos desarrollos y nuevos enfoques. Me refiero a la introducción de técnicas de gestión privadas en el sector público. El paso del tiempo va confirmando, sobre todo desde la contemplación de la experiencia, que, en efecto, hay un núcleo esencial de elementos comunes que indistintamente se pueden aplicar a lo público o a lo privado porque responden a técnicas de dirección o de gestión que no alteran la naturaleza propia del sector sobre el que se aplican. Sin embargo, no siempre se es consciente de los límites que existen a la introducción de las técnicas de gestión privada en el sector público, lo que ha llevado, en algún caso, a una relativa desnaturalización de lo público. La clave, en mi opinión, para enfocar correctamente este dilema reside en proyectar sobre el ámbito público dichas técnicas gerenciales de manera que los valores del servicio público salgan fortalecidos. De lo contrario, se producirá una peligrosa privatización del interés general de carácter unilateral, cuándo, sin embargo, hoy el camino está iluminado por coordenadas de reflexión y de acción, también en el ámbito público, que parten del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. Lo que nos lleva, tantas veces, a abandonar el dogmatismo y el esquema de modelos preconcebidos, para buscar las mejores soluciones que mejoren, a su vez, en un plano de legalidad, servicio y eficacia, las condiciones de vida de los ciudadanos. Es decir, el interés público ha de abrirse permanentemente a la ciudadanía y en esa mutua articulación entre lo público y lo privado encontraremos un terreno bien abonado para una aplicación moderada y dinámica de una nueva forma de entender lo público.

El documento “pretende entender mejor el funcionamiento en la práctica de algunas de estas ideas examinando ciertos medios de acción fundamentales de la reforma de la gestión pública” (p.1). Se trata de construir desde la realidad, desde la experiencia, a partir de la implementación de diferentes programas de reforma administrativa. Se huye, así, de planteamientos ideologizados que tratan de definir “a priori” determinados modelos, que luego se pretenden aplicar totalitariamente sobre la realidad. Se estudia también el concepto mismo de gestión pública y de gobierno en estos años con el fin de “ayudar a los implicados en la gestión pública a prepararse para el futuro” (Ibidem). Desde esta perspectiva, es menester señalar que la percepción que se va teniendo de la noción de interés general se va situando en los postulados del entendimiento complementario. En este contexto, lo público ya no es monopolio de los poderes públicos. Antes, al contrario, el entendimiento moderno del interés general implica que en su definición, seguimiento, aplicación, ejecución y evaluación, ha de estar presente la sociedad a través de las instituciones más adecuadas.

Los cambios más importantes en la gestión pública se inician al final del siglo pasado fruto de la evolución social, económica y tecnológica. En este sentido, aunque seguramente para muchos países el detonante de los cambios vino de la mano de la crisis fiscal de esos años, en realidad la causa real y profunda de las reformas emprendidas a finales del siglo XX en la gestión pública, radica en “el hecho de que la Administración pública se hallaba cada vez más desfasada en relación con una sociedad en continua transformación, con expectativas nuevas y diferentes” (Ibidem). Había que intentar que la gestión y la administración pública, sin olvidar su vinculación a los valores del servicio público, se adecuara a la realidad social, para lo que fue necesario poner en marcha diferentes programas de reforma y renovación tanto en lo que se refiere a los medios personales como a los medios materiales del aparato administrativo.

El documento reconoce que hoy la Administración tiene un papel más amplio que entonces en los países de la OCDE. Esta afirmación quizás tenga que ver con la ampliación de la responsabilidad social de los poderes públicos y con una nueva manera de entender el interés general, menos unilateral y más abierto, en cuyo concurso hoy han de jugar, de forma protagonista, los agentes sociales. La Administración, pues, tiene que estar pendiente de más asuntos, sobre todo de carácter social. Junto a esta nueva

dimensión de Gobiernos y Administraciones públicas, la OCDE llama la atención sobre la existencia de nuevos problemas públicos y nuevos métodos para tratarlos: “las Administraciones públicas se están alejando más de la prestación directa de servicios en beneficio de entidades privadas y sin ánimo de lucro y de una mayor regulación de los mercados”(Ibidem). La razón de esta mayor presencia de las entidades sociales en la prestación de determinados servicios, sobre todo de contenido social, se debe a que estas instituciones están en mejores condiciones y son más eficaces en la prestación de estos servicios. Sin embargo, que esto sea así no quiere decir, ni mucho menos, que Gobiernos y Administraciones se desentiendan de estas tareas. Más bien, ahora lo que acontece es que, si bien no gestionan directamente, si son responsables de la calidad, universalidad y asequibilidad de estos servicios, para lo que disponen de un conjunto de poderes públicos que constituyen ese nuevo Derecho Administrativo que se orienta hacia la garantía de los derechos de los ciudadanos.

La mayor regulación del mercado a que alude el documento que ahora glosamos, se refiere sustancialmente a que ciertos servicios, ahora denominados de interés general, que se pueden prestar en régimen de autorización, de licencia, o de comunicación previa a la Administración con reserva de oposición, requieren de la presencia de los poderes públicos para garantizar su acceso universal, su asequibilidad y su calidad.

En la actualidad, “tras décadas en las que las nuevas iniciativas públicas podían financiarse con ingresos adicionales, la presión fiscal actual significa que los países miembros de la OCDE han alcanzado sus límites de disponibilidad de fondos”(Ibidem). Sin embargo, lo más preocupante no es que la financiación pública tiene límites que vienen determinados por la regla de la estabilidad presupuestaria, sino que las nuevas tareas públicas, directa o indirectamente, sobre todo en el ámbito social, no disminuyen. Ante la constatación de este fenómeno, las reformas del sector público nos invitan a buscar fórmulas de financiación plurales en las que la calidad de los servicios, ahora llamados de interés general, no corra de cuenta solamente de los Entes públicos.

Efectivamente, “la mayoría de las Administraciones públicas de los países de la OCDE se han hecho más eficientes, más transparentes y más atentas a los administrados, más flexibles y más centradas en los resultados”(Ibidem). En estos años, los distintos programas de reformas emprendidos han caminado en la dirección apuntada. En ocasiones, es posible que una perspectiva unilateral de la eficacia haya podido poner en entredicho otros valores constitucionales como el servicio al interés general. De ahí que el documento de la OCDE invite a “los responsables de de las reformas a que sean conscientes de los posibles efectos que éstas puedan tener en los valores que rigen el gobierno”(Ibidem). Determinados programas privatizadores, determinadas políticas de personal, sustraer los principios de publicidad y concurrencia de algunos Entes públicos que se someten al Derecho privado, por ejemplo, han dado lugar al debilitamiento de valores como el servicio objetivo al interés general o la legalidad.

Tras estos comentarios, el resumen del documento de la OCDE afronta el análisis de algunas consideraciones sobre los medios de acción de la reforma de la gestión pública. En este sentido, se apunta, en primer lugar, a la accesibilidad y apertura de las Administraciones públicas de los países de la OCDE: “hoy se puede acceder a ellas y consultarlas más fácilmente. Este fenómeno se ha plasmado en nuevas legislaciones e instituciones y en un abanico amplio de medidas. Actualmente, el 90 % de los países de la OCDE cuentan con una ley de libertad de información y con un Ombudsman y más del 50 % tienen normas que rigen los servicios a los administrados, que siempre esperan servicios más accesibles y de mejor calidad” (p. 2). La existencia de órganos políticos con competencias de control sobre los contenidos de los medios de comunicación es algo que debe rechazarse y que, entre nosotros, empieza a ser preocupante. Ciertamente, se ha avanzado mucho en accesibilidad de las Administraciones. Sin

embargo, al menos en España, queda un largo camino que trazar para que la sincronización administrativa simplifique los trámites y facilite la intercomunicación de los ciudadanos con diferentes Administraciones simultáneamente.

Otra consideración proviene de la constatación de la amenaza terrorista y la necesidad de poner en marcha políticas públicas que puedan compaginar la seguridad y la libertad, garantizar “la apertura administrativa al tiempo que la seguridad nacional y el cumplimiento efectivo de las leyes”(Ibidem). No es fácil hacer compatibles y complementarios ambos valores del gobierno, pero hoy es menester buscar fórmulas que garanticen la seguridad de todos sin menoscabo del necesario ambiente de efectividad de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

En tercer lugar, el documento pone de relieve que la mayoría de los países de la OCDE aplican técnicas de gestión y presupuestación por objetivos: “de hecho, el 72% incluye datos sobre resultados no financieros en su documentación presupuestaria”(Ibidem), lo que, siendo muy importante, no quiere decir que las cosas necesariamente sean así. Me explico, quienes conocen la metodología de la elaboración de los presupuestos de los ministerios y las memorias de objetivos, saben bien que la formulación de dichas memorias no equivale, sin más, a su efectivo cumplimiento. Para ello, es necesario verificar y comprobar realmente la adecuación del presupuesto a los objetivos propuestos, lo que no siempre acontece. Quizás, por ello, el documento alerta sobre el peligro de “sobrestimar el potencial de los enfoques basados en los resultados para cambiar los comportamientos y la cultura y subestimar sus limitaciones. Dado que los enfoques basados en los resultados exigen una flexibilidad de gestión acrecentada, los desafíos principales consisten en equilibrar esa flexibilidad con el control e integrar sistemas de medición de los resultados en el sistema de responsabilidad tradicional de un país”(Ibidem). Los programas basados en los resultados, pues, deben ser conscientes de sus limitaciones, de manera que, como siempre, el problema estará en encontrar el punto medio, el equilibrio entre flexibilidad y control que permita una gestión pública razonable a través de la que puedan alcanzarse los objetivos deseados. Se trata de la eterna polémica control versus eficacia, dilema que siempre estará presente en la gestión, pues es connatural a esta noble actividad humana. Claro, demasiada flexibilidad genera abusos y corrupción. De igual modo, un exceso en el control impedirá una gestión ineficiente, como señala la OCDE en el resumen del documento que estudiamos. Por ello, “es necesario centrarse más en controlar los costes de transacción y en utilizar de la mejor manera posible los incentivos y controles sociales internos”(Ibidem).

También el documento se plantea la modernización de los sistemas de responsabilidad y control. En materia de control, se constata que los sistemas de control “ex ante” están dejando paso a modelos de control “ex post” y de más exigentes controles internos en el seno de las Administraciones. Quizás, en ocasiones, el abandono indiscriminado del control previo puede dar lugar a problemas de envergadura. Para ello, tendríamos que pensar en que el control previo se produjera en aquellos casos en que, por su relevancia financiera, fuera aconsejable. Por tanto, más que en seleccionar el modelo de control, deberíamos integrarlos en un sistema para que cada uno juegue el papel asignado sin entorpecimientos ni retrasos injustificados. El documento de la OCDE califica el control “ex ante” seguro y más ineficiente y el “ex post” eficiente y más inseguro. “El desafío radica en mantener el control sobre sistemas más delegados, con más agencias autónomas y proveedores externos”(Ibidem). Ahora bien, la cuestión esencial está, en mi opinión, en que esa autonomía sea real, que esas Administraciones autónomas sean neutrales, lo que en los tiempos que corren, al menos entre nosotros, es francamente difícil debido a que muy escasamente los partidos se sustraen a la tentación de poner personas cercanas o del propio aparato en organismos reguladores o Administraciones autónomas. El desafío, pues, se centra en nombrar para estos organismos a personas en atención a su cualificación y experiencia en el sector en el que van a desempeñar su función. Y, en todo

caso, combinando inteligentemente, según los casos, las diferentes técnicas de control de manera que, en efecto, se encuentren los equilibrios indispensables entre legalidad y eficacia que hagan posible una gestión pública más humana y de más calidad.

El resumen del documento de la OCDE “El futuro de la modernización del Estado” se acerca a las cuestiones relativas a la reasignación de recursos y a la reestructuración, técnicas de gestión que vienen de la mano de la certificación de los cambios que se producen, que obligan permanentemente a disponer de los medios materiales y personales necesarios en cada momento. Una consideración central en esta materia se refiere a la necesidad de fijar límites máximos al gasto público para no poner en riesgo las prestaciones sociales de los trabajadores. Pues bien, esta necesidad de establecer límites máximos al gasto público “y reasignar los recursos dentro de esos límites ha hecho cambiar la función de los presupuestos nacionales, que han pasado de ser un apoyo, a constituir uno de los motores de la gestión estratégica”(p.:3). De esta manera, el presupuesto aparece como un elemento fundamental del gobierno de instituciones públicas, pues permite enfoques más amplios de la gestión que también alcanzan a la capacidad de cambiar las estructuras administrativas u organizativas, cambio que para la OCDE “es esencial para una Administración moderna. Sin embargo, el cambio estructural -ya sea para suprimir organizaciones existentes, ya sea para crear otras nuevas- no debería emprenderse a la ligera, ya que la supresión de estructuras puede conducir a una pérdida de continuidad de memoria institucional y de largo plazo, y la proliferación de órganos públicos, más o menos autónomos, puede dificultar la acción colectiva y la coordinación”(Ibidem). El principio de continuidad de las políticas públicas, aunque con enfoques distintos según el gobierno de turno, es un presupuesto necesario para que la acción pública mejore las condiciones de vida de las personas. Si se cambian las estructuras cada vez que un nuevo gobierno toma las riendas de un país, entonces es posible que el retraso y la descoordinación sean las características de la nueva acción de gobierno, al menos formalmente. Por eso la OCDE recomienda que estas decisiones sean razonadas, sopesadas y en función de las necesidades colectivas de las personas. Igualmente, quiero llamar la atención sobre la alerta que se da en atención a la obsesión por la multiplicación de Entes públicos autónomos como forma ordinaria de gestión, lo que, si no hay autonomía real, da lugar a un sinfín de problemas y a la creación de una Administración paralela que, en ocasiones, se superpone a la Administración tradicional, con el consiguiente perjuicio para la eficacia de la acción pública. Para la toma de decisiones en esta materia, la OCDE recomienda” que las Administraciones deberían ser conscientes de los puntos fuertes y débiles de sus sistemas” (Ibidem).

Por lo que se refiere a la utilización de los mecanismos del mercado, el documento constata que en los países de la OCDE éstos se han generalizado, aunque existen marcadas diferencias según que nos encontremos en una nación o en otra. En términos generales, abrir los servicios públicos al mercado incrementa la eficacia, pero esta afirmación debe matizarse porque no siempre y en todos los casos es correcta. De ahí que el documento llame la atención sobre las decisiones que se puedan tomar en este campo: “la decisión de recurrir a ellos debe tomarse para cada caso particular”(Ibidem). Las recetas y los prontuarios de soluciones preestablecidas ya no funcionan. Hoy es menester trabajar desde y sobre la realidad, y en función de ella y de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, adoptar las decisiones que procedan. En este sentido, la OCDE recomienda que se tenga presente que dichos mecanismos “estén específicamente diseñados para cada ocasión”(Ibidem). En este marco, el documento subraya la trascendencia de no confundir ganancias privadas e interés público. Diferencia que es esencial para comprender que no siempre las políticas privatizadoras, por mucha eficiencia y eficacia que supongan, son consecuencia de una manera de entender el servicio objetivo al interés general. Las actividades públicas o de dimensión pública deben estar orientadas derechamente a mejorar las condiciones de vida de la

gente en un marco de legalidad y servicio objetivo al interés general. En este sentido, las “excelencias del mercado” no pueden oscurecer, por muchos recursos que impliquen para el Estado, ni la responsabilidad pública y la rendición de cuentas, aspectos que cuándo prima una idea especialmente absoluta de eficacia, tienden a diluirse.

En relación a los medios personales, la OCDE recomienda modernizar el empleo público. Se certifica que ahora se tiende más a la contratación laboral que al sistema funcional, que proliferan sistemas retributivos que incorporan complementos en función del desempeño. Pues bien, tras veinte años de trabajo en esta dirección, la OCDE hace autocritica y confiesa que “la aplicación de estas políticas tiende a dificultar la consecución de una cultura administrativa colectiva” (Ibidem), quizás, como se señala también en el resumen del documento, porque en su día se minusvaloraron las consecuencias y la complejidad de introducir técnicas del sector privado en el sector público. Sin embargo, no parece que la vuelta a las soluciones tradicionales sea el sistema a seguir. Quizás, lo que pueda desprenderse de estos comentarios del documento es que las soluciones hay que buscarlas en función de cada país, de cada caso, de la realidad, sin miedo a buscar la mejor solución venga de la tradición que venga, si esa solución es la que va a permitir, en el marco de la cultura del servicio público, alcanzar los objetivos previstos para cada estructura administrativa.

Finalmente, el resumen del documento aborda “las conclusiones más generales sobre la gestión y las gobernanza públicas”. Veamos.

- Primera, “la modernización depende del contexto, y aunque todas las Administraciones se han visto afectadas por tendencias globales, no existe una panacea para la gestión pública” (p.4). Esta afirmación me resulta especialmente grata pues siempre he considerado que la realidad es muy importante para la acción pública y que los modelos teóricos, excesivamente ideologizados, están bien para la investigación, pero para su traslado “sin más” a la gestión del día a día.

- Segunda, “la historia, la cultura y el estadio de desarrollo confieren diferentes características y prioridades a las diversas Administraciones. Su adaptación puede inspirarse en la experiencia de otras Administraciones, pero, a menos que los países sean muy parecidos, esa experiencia funcionará mejor en lo que a la dinámica del sistema se refiere que en lo relativo a los instrumentos y las prácticas específicas” (Ibidem). Es verdad que en función de las coordenadas del espacio y del tiempo, de cada realidad territorial, se podrán adoptar las mejores soluciones. Pero también lo es que en un mundo interdependiente y permanentemente comunicado como el nuestro, el conocimiento de la realidad de otras Administraciones ayudará sobre todo en el “background”, en el marco de las reformas a implementar.

- Tercera, el gran problema es cómo mantener la política de reformas del sector público, en consonancia con los cambios, en armonía con los valores del gobierno. Esta es la cuestión clave porque los valores del gobierno, de la gobernanza o de la gobernabilidad en las democracias deben orientar las políticas de reforma del sector público. Afortunadamente, después de veinte años se cae en la cuenta de que la reforma del sector público no es un fin, sino un medio para que resplandezcan los valores del gobierno democrático. En este sentido, la OCDE apunta a que “hoy en día se exige que las Administraciones públicas modernas respondan a varios grupos de ciudadanos, pero un servicio público muy diferenciado y fragmentado impone un alto precio en términos de capacidad de acción colectiva” (Ibidem). Es este un dato que hay que tener presente a la hora del diseño de los nuevos servicios pues ya no valen soluciones uniformes, sino que es menester tener en cuenta la realidad y facilitar razonablemente el acceso a todos los ciudadanos a los nuevos servicios de interés general. Cómo esto haya de articularse dependerá de las circunstancias del lugar y del tiempo fundamentalmente, siempre en un contexto de mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

• Cuarta, “los nuevos enfoques de gestión tienen que ir más allá de la mera contratación y rendición de cuentas y centrarse más en enlazar el interés público con las motivaciones e intereses individuales” (Ibidem). Es decir, hay que superar un cierto apego a las formas y ampliar la mirada para trabajar también sobre los conceptos claves que permiten que la gobernabilidad en las democracias conecte realmente con las demandas ciudadanas. Para eso es muy importante hacer un esfuerzo, también en el mundo de la gestión, por transmitir nuevas ideas que permitan que, en efecto, el interés general no sea entendido por la ciudadanía como una tarea que manejan a su antojo los especialistas de la tecnoestructura. En alguna medida, el resultado de estos veinte años de nueva gestión pública arroja algunos resultados que van en esta dirección, que deben ser corregidos para no caer en esa especie de fundamentalismo gerencialista que ha abandonado los valores del gobierno en las sociedades democráticas, para convertirse en un producto de consumo cerrado al que con mucha dificultad podían acceder quienes no conocieran los entresijos de esa nueva ciencia del interés general, reservada para determinadas minorías.

• Quinta, es necesario trabajar desde planteamientos integrales susceptibles de ser corregidos sobre la marcha en función de la realidad. Para ello, dice la OCDE, “las políticas de gestión pública necesitan un claro diagnóstico de los problemas y una buena evaluación de resultados” (Ibidem). Si no se trabaja sobre la realidad, el fracaso es seguro. Y la realidad sobre la que laboran los reformadores del sector público han de tener muy en cuenta las necesidades colectivas de los ciudadanos. Estas expectativas y pretensiones administrativas “están creciendo: esperan apertura, servicios de mayor calidad, soluciones a problemas más complejos y el mantenimiento de los derechos civiles existentes” (Ibidem). Todavía, en mi opinión, queda un largo trecho hasta que, en efecto, el ciudadano sea el verdadero eje central sobre el que bascule la reforma administrativa. En la literatura de la reforma siempre se encuentran declaraciones en este sentido, pero en la realidad de cada día, aunque algo se ha mejorado, todavía asistimos a lamentables ejercicios excesos burocráticos en el seno de los tecnosistemas que perjudican notablemente la centralidad de la persona en su condición de destinatario principal de los servicios de interés general.

• Sexta, es verdad que las reformas de los últimos veinte años han mejorado la eficiencia de las Administraciones públicas de los países de la OCDE, pero ahora se trata de “mejorar aún más, a fin de responder a las peticiones ciudadanas” (Ibidem). Esta es la dimensión de eficiencia que hemos de incorporar a las reformas, la mirada real hacia el ciudadano, el compromiso efectivo con la mejora de las condiciones de vida de las personas. En este contexto de fuertes límites presupuestarios, los programas sociales deben manejarse quizás de una manera más abierta, contando más con organizaciones sociales especializadas en estas tareas. No podemos hacer recaer sobre la responsabilidad social de los Estados el gravamen de los recortes de gasto público a que determinadas políticas nos han conducido. Para ello, hace falta nuevos dirigentes con “exce-lentes capacidades individuales técnicas, políticas y de gestión que piensen y planeen colectivamente y que puedan trabajar en estrecha colaboración con otras partes interesadas” (Ibidem). En otras palabras, precisamos de dirigentes con mentalidad abierta, capacidad de entendimiento, sensibilidad social y una cuidada y esmerada especialización profesional que les permita hacer de la dirección y gestión de instituciones públicas un medio para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.