

La participación de la alta función pública en la definición de las políticas públicas en situaciones de crisis

Francisco Ramos Fernández-Torrecilla

1.- La alta función pública en España

En el sistema constitucional español, tanto por lo que se refiere al Gobierno de la Nación, como por lo que afecta a las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos y Diputaciones, la **dirección política** corresponde al Consejo de Ministros, a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Alcaldes y las Juntas Locales de Gobierno, todo ello sometido al control político de las Cortes Generales, de los Parlamentos Autonómicos o de los Plenos de las Corporaciones locales, respectivamente, en tanto representación legítima de los ciudadanos.

Por tanto, es a dichos órganos políticos a los que compete la definición última de las políticas públicas en cada uno de los niveles administrativos. Pero tal definición puede hacerse de diferentes maneras, con más o menos extensión de los niveles genuinamente políticos o con un sesgo más profesional o funcionarial. Qué duda cabe que la elección de uno u otro sistema, más político o más profesional, va a tener una influencia decisiva en las propias políticas que se diseñan e incluso nos atrevemos a afirmar que muchos de los problemas que se originan en la aplicación de las mismas, vendrán condicionadas por el camino elegido y por la cualificación de los diferentes actores.

Interesa por ello, en un primer momento, entrar a definir cuáles son los perfiles de eso que hemos titulado **alta función pública** en cada uno de los diferentes niveles administrativos. Y habrá que analizar, aunque sea brevemente, cuales son las circunstancias históricas que han condicionado o determinado la estructura de esas administraciones y el papel de los altos funcionarios que las sirven, llamados a desarrollar importantes funciones directivas en ellas.

Las Administraciones Públicas españolas han sufrido en los últimos tiempos profundas transformaciones y constituyen hoy también realidades diferentes entre ellas. Sin duda todas han mejorado respecto a etapas anteriores. Pero lo han ido haciendo sin una hoja de ruta precisa, siguiendo una lógica más de cambio incremental que de política pública de modernización administrativa. Nuestras Administraciones se han ido adaptando a las grandes transiciones representadas por el fenómeno descentralizador que supuso el estado de las autonomías, sobre todo a partir de la igualación de las competencias por la transferencia de los grandes servicios públicos de educación y sanidad, la incorporación a Europa y el papel de pertenencia a una superestructura territorial más amplia, el incremento de las políticas sociales y los derechos derivados del estado del bienestar y últimamente han tenido que adaptarse rápidamente a la globalización y a la revolución tecnológica.

Y aunque, sin duda, todas estas adaptaciones se hayan hecho de manera razonable, no creemos que las capacidades administrativas disponibles en el conjunto de nuestro sistema administrativo hayan sido las apropiadas para hacer frente a fenómenos de tal envergadura. El déficit de esas capacidades administrativas, y los problemas relacionados con las tareas de la alta función pública, se han puesto particularmente de relieve cuando han llegado los momentos de crisis, la primera como consecuencia de la crisis económica y la segunda y de manera muy precisa con motivo de la pandemia del COVID 19. Pero no son los momentos de crisis los mejores para aplicar políticas de modernización, reforma o perfeccionamiento interno de las Administraciones Públicas ni para sugerir orientaciones estratégicas que contribuyan a elevar las capacidades institucionales de las mismas.

1.1. La alta función pública de la administración general del Estado

La Administración General del Estado asume múltiples actividades que presentan, a su vez, objetivos y necesidades de gestión distintas entre sí. Así, frente a las tradicionales funciones administrativas y de prestación de servicios, la Administración General del Estado, debería asumir actualmente, un repertorio de funciones de diseño y planificación de políticas, coordinación y cooperación interadministrativa, que hacen difícilmente reconducible a un único modelo organizativo y procedimental tal diversidad funcional.

Sin embargo, a pesar de estos elementos de complejidad, multiplicidad y diversidad funcional y estructural, el modelo organizativo general de la Administración General del Estado presenta rasgos que no responden a dicha complejidad. Así, el modelo se basa en una uniformidad organizativa que desde luego no resulta generalizable para todas las situaciones y para todos los organismos que integran la Administración General del Estado, lo que sin duda provoca serios desajustes.

Por otra parte el modelo es válido para una Administración básicamente gestora y ejecutiva, pero hay que tener en cuenta que buena parte de las funciones de la Administración General del Estado ya no son de gestión directa, y estas funciones han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, que son las que tienen ahora esas competencias directas de gestión. La concepción del Ministerio como único eje vertebrador de la Administración, con un esquema organizativo prácticamente idéntico, independiente de cuál sea la naturaleza de las funciones a desarrollar o de cuál sea su relación con las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, conlleva la persistencia de un modelo organizativo propio de una Administración gestora. Y si excluimos a la Agencia Tributaria y a la Administración de la Seguridad Social, pocos organismos quedan con una función únicamente gestora y que se extienda por todo el territorio nacional. Pero la realidad es que la Administración General del Estado, con cada vez menos gestión, tiene que desarrollar nuevas capacidades que exigen nuevos modelos organizativos que permitan la aplicación de nuevas técnicas de dirección.

La actual estructura del gobierno, se compone de 22 Ministerios, más cuatro Vicepresidencias, todas ellas titulares también de uno de los Ministerios. La naturaleza de cada uno de los departamentos es muy diferente, su estructura y el número de funcionarios que los sirven o la gestión económica que desarrollan no tienen nada que ver entre unos y otros Departamentos. La creación por primera vez de un gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos ha hecho aumentar el número de ministerios, algunos pura y simplemente producto de la división de otros preexistentes. Ello ha hecho que la estructura de Secretarías de Estado y Secretarías Generales con rango de Subsecretaría haya crecido también y lo mismo puede decirse del nivel de Dirección General y Subdirección General.

En definitiva, que una administración que ha perdido prácticamente sus competencias de gestión directa, ha sufrido, sin embargo, un incremento notable de sus órganos directivos, pero, lo que resulta lamentable, esos órganos que aumentan la estructura siguen diseñados con una lógica de gestión que ya no pueden ejercer.

La Administración General del Estado es el nivel de gobierno donde los nombramientos de confianza están sometidos a limitaciones más claras. Concretamente los nombramientos de Subsecretarios y Directores Generales deben ser desempeñados por funcionarios públicos de nivel A1. No existe regla alguna para los nombramientos de los Secretarios de Estado y Secretarios Generales, que por ser titulares de una parcela competencial tienen mucho que ver con la definición de las políticas públicas. Pero hay que señalar que muchos de estos Secretarios de Estado y Secretarios Generales pertenecen también a los altos cuerpos funcionariales. El gobierno puede excepcionar para determinadas Direcciones Generales la exigencia de pertenecer a la función pública, justificándolo adecuadamente por la naturaleza y funciones del puesto.

La práctica habitual, con todos los gobiernos independientemente de cuál sea el partido gobernante, es que tales excepciones para los Directores Generales no se hacen de manera objetiva por las características del puesto, ni buscando una mayor profesionalización de un puesto concreto, sino que se hace a posteriori teniendo en cuenta la condición funcional o no de la persona que vaya a ser nombrada. Ello motiva que tales nombramientos sean inmediatamente recurridos ante los tribunales de justicia por parte de las asociaciones corporativas, que suelen obtener el apoyo de los tribunales por cuanto no se trata de señalar objetivamente un puesto concreto, para el que no sería necesario tener la condición de funcionario del nivel A1, sino que más bien se excluye el puesto cuando se ha nombrado o se está en disposición de nombrar ya a la persona concreta.

Tenemos que concluir que la mayor parte de la alta administración, Secretarías de Estado, Secretarías Generales, Subsecretarías y Direcciones Generales está ocupada por funcionarios profesionales pertenecientes a los altos cuerpos de la Administración, es decir a la alta función pública, con las naturales excepciones. Los Cuerpos con mayor presencia en el desempeño de Altos Cargos son la Carrera Diplomática, el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, los de Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad, Inspectores de la Hacienda del Estado, Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, Técnicos Comerciales y Economistas del Estado e Interventores. Hay que señalar también que el requisito de pertenecer a un Cuerpo de nivel A1 lo cumplen otros muchos funcionarios no pertenecientes a esos cuerpos de elite, de manera tal que basta con acreditar esa pertenencia al nivel A1 para poder ser nombrado para cualquiera de los puestos que tienen el requisito de ser funcionario público, incluso aunque sean funcionarios pertenecientes a las comunidades autónomas o a las entidades locales.

Además de otros cuerpos de la Administración General, todo el profesorado de enseñanza secundaria, los numerosos cuerpos de ingenieros o el personal médico tienen esa condición de funcionario de nivel A1. Pero tenemos que señalar que, cumplido el requisito de la pertenencia a un Cuerpo de nivel superior, el nombramiento, y el cese en su caso, solo obedece a la estricta confianza política con el gobierno de turno. Si bien los gobiernos del Partido Popular cesan de inmediato a aquellos altos funcionarios que consideran que no son de su estricta confianza política, los socialistas suelen mantener a muchos altos funcionarios nombrados por el gobierno anterior, algunos de ellos de clara ideología contraria. Por ello, no podemos decir que el sistema de reclutamiento de los altos niveles directivos de la Administración General del Estado esté basado en la selección de unos altos funcionarios directivos profesionalizados, sino que impera la confianza política básicamente. La inestabilidad política generada a partir de las elecciones de 2015, ha venido a profundizar en este fenómeno.

Determinados niveles de dirección de la Administración General del Estado, como pueden ser los Subdirectores Generales o los Subdelegados del Gobierno en las provincias tienen que ser designados entre funcionarios públicos que igualmente reúnan el requisito de pertenecer a algún cuerpo de nivel A1, y en algunos casos está limitado a un cuerpo en concreto. Aquí, en los llamados niveles 30, no caben las excepciones que se han visto para las Direcciones Generales, de forma que tal nivel está completamente funcionalizado. Pero el sistema de la libre designación, para el que la Ley 30/84 estableció unos determinados mecanismos de publicidad, con objeto de que pudieran ser solicitados por todos los que reunieran los requisitos, - y pudiera hacerse una selección objetiva-está completamente desvirtuado y aunque sigue efectuándose la convocatoria pública, en la inmensa mayoría de los casos el puesto está asignado previamente. Ello si, por los mecanismos de la adscripción provisional o la comisión de servicios, no se encuentra ocupado provisionalmente por quien va a desempeñarlo después de la correspondiente convocatoria. Pero es necesario decir que en muchísimos casos, en la cobertura de tales puestos para nada tiene influencia el poder político, sino que son más bien razones personales o corporativas las que influyen en la selección. El sistema está necesitado de una urgente reforma.

Puede concluirse, por tanto, que por lo que respecta a la Administración General del Estado, la alta función pública participa de manera muy notable en la cobertura de los puestos de dirección de la misma y por tanto en la definición de las políticas públicas concretas de cada área.

1.2. La alta función pública de las comunidades autónomas

La función pública de las Comunidades Autónomas sigue un esquema parecido al de la administración General del Estado. A pesar de la libertad organizativa de la función pública que otorgó la Ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y las facultades que se atribuyeron a las Comunidades Autónomas en el Estatuto Básico del Empleado Público, hemos de decir que ha habido poco de original en la configuración de la función pública autonómica, sobre todo porque básicamente se ha seguido el modelo de cuerpos de funcionarios, despreciando otras opciones que permitían las leyes.

Quizá, al no tener que respetar las presiones corporativas de cuerpos existentes, el modelo resulta un poco más racional por cuanto el número de los cuerpos creados es menor y muchas funciones distintas han sido agrupadas en un solo cuerpo de carácter más general. Hay que señalar que la facultad y el método de reclutamiento de la alta función pública de las comunidades autónomas recae exclusivamente en los órganos correspondientes de dichas administraciones, y el mismo responde a unos parámetros razonables de objetividad e imparcialidad en la selección, pero tampoco aquí ha habido ninguna mejora en los métodos de reclutamiento que siguen el tradicional sistema de las oposiciones memorísticas. Como dice el Doctor Luis Felipe Paradela, también en las administraciones autonómicas se sigue seleccionando por la memoria y no por el talento.

Pero es preciso señalar que al constituirse las comunidades autónomas, incluso con su antecedente de los entes preautonómicos, se reclutó personal sin ningún proceso de selección objetivo e imparcial, sino por la simple decisión política de quienes estaban al frente de dichos entes. También se transfirieron funcionarios del Estado de los diferentes cuerpos, pero este personal no fue muy numeroso por lo que se refiere a los puestos directivos. Pues bien, todo ese personal, al aprobarse las normas de función pública, consolidó de una u otra manera su plaza como funcionario de carrera. De tal forma, en algunas comunidades dicho personal ha constituido el núcleo fundacional de la alta función pública. El paso del tiempo ha hecho que se haya consolidado en todas las comunidades autónomas una burocracia profesionalizada, muchos de los cuales han ocupado puestos directivos.

Pero la diferencia fundamental entre la alta función pública de la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas, es, que mientras en la AGE hay un fuerte núcleo profesionalizado, o mejor "funcionariado", en la mayor parte de las Comunidades autónomas no existe una regla que reserve a funcionarios de carrera de nivel A1 los puestos directivos de la Administración.

De tal forma, es frecuente encontrar como altos cargos de las administraciones autonómicas a personas que no pertenecen a la alta función pública, ni siquiera son funcionarios, sino que su carrera "profesional" ha sido exclusivamente partidaria. Nos encontramos en esos niveles a alcaldes o ex alcaldes, concejales o personas que han ocupado diversos cargos ligados al partido político que gobierna y a sus propias estructuras partidarias. El sistema donde se encuentra más pervertido es en los servicios periféricos de las comunidades pluriprovinciales, donde muchos nombramientos se hacen sin que sus titulares reúnan la condición de funcionario público.

Conviven pues en las administraciones de las Comunidades Autónomas una burocracia funcional profesionalizada, junto con personal político que no pertenece a la función pública por lo que podemos señalar que este nivel de administración es donde se puede encontrar un sistema de politización más acusado.

Cuando se examinan los perfiles de los altos cargos que no pertenecen a la función pública se observa también que, salvo excepciones, los nombrados poco o nada tienen que ver con el sector o la parcela que les corresponde administrar. Ello sin duda repercute de manera importante en la aplicación de las políticas públicas correspondientes.

1.3. La alta función pública de las corporaciones locales

Respecto de las Corporaciones locales el primer tema a considerar es la diferencia de tamaño de los más de ocho mil municipios existentes. Para aquellos municipios de menor entidad de población, el servicio funcional lo prestan los "Cuerpos Nacionales de Administración Local", constituidos por los Secretarios, Interventores y Depositarios, de diferentes categorías. Sobre estos cuerpos recae la dirección de las políticas públicas en su respectivo ámbito. Se trata de cuerpos profesionalizados, reclutados de manera objetiva mediante oposiciones, que además se controlan a nivel del gobierno nacional, llevándose a cabo su selección a través del Instituto Nacional de Administración Pública en colaboración con las comunidades autónomas.

Para las corporaciones de una cierta entidad de población, los Cuerpos nacionales siguen prestando una labor importante de dirección de la gestión pública, auxiliados por otro personal técnico que se recluta en cada ayuntamiento, por procedimientos formalmente objetivos.

Pero es en las grandes ciudades donde podemos considerar que existe ya una alta función pública, constituida básicamente por funcionarios de administración general y un buen número de funcionarios de carácter técnico, acorde con las numerosas competencias municipales en este ámbito. Hay que señalar también que esa alta función pública se nutre a veces de funcionarios de la AGE o de la propia comunidad autónoma, y tales reclutamientos suelen tener un marcado cariz político.

Otro asunto a considerar sobre los actores de las funciones de dirección, gestión y decisión sobre políticas públicas en el ámbito local, además del papel fundamental de los alcaldes, es la activa participación de los concejales del equipo de gobierno, formado por los concejales de los partidos que conforman la mayoría que gobierna en cada corporación. Los concejales del equipo de gobierno están al frente de un área específica o llevan a cabo la gestión de una determinada área territorial. Su papel resulta muy importante. Para estos concejales dedicados a tiempo completo a las funciones de dirección que tienen encomendadas, se ha establecido por ley cuantos de los miembros de la respectiva corporación municipal pueden estar en régimen de dedicación exclusiva en función de la población del municipio, habiéndose establecido así mismo el nivel de sus retribuciones. Son por tanto esos políticos los que llevan a cabo las más importantes tareas en el ámbito de los Ayuntamientos y su reclutamiento como es obvio corresponde a los partidos políticos a la hora de confeccionar las respectivas candidaturas electorales. Suelen existir también unos responsables de las diferentes áreas, delegados de servicios, etc. sin que sea necesario para el desempeño de dichos puestos la pertenencia a la función pública local.

1.4 El abuso del personal eventual

Otro asunto sobre el que conviene reflexionar, por su importancia también en las funciones de las organizaciones administrativas es el personal eventual. La Ley 30/84, vino a racionalizar la existencia del personal eventual, definido como aquel personal que, en virtud de un nombramiento y con carácter no permanente, solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial. Pues bien al haber quedado tan amplio el concepto del mismo y no haberse establecido limitaciones, salvo las que derivan de la política presupuestaria, el personal eventual ha venido con mucho a desbordar el estricto marco del asesoramiento político a los altos niveles y se ha usado lamentablemente, en muchos casos, como sistema de acomodo de determinado personal político de los diferentes partidos.

Contenido y regulado en la Administración General del Estado, no existe control en el ámbito de las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y las Diputaciones. Tal personal desempeña en ocasiones puestos puramente funcionariales con tareas burocráticas que nada tienen que ver con la definición legal reseñada más arriba, u otras funciones de agentes políticos y electorales. Si tal personal hubiera servido para ayudar a la dirección política en la definición estratégica de las políticas públicas y para el control de las mismas, quizá hubiera estado justificado su aumento, pero para el desempeño de tareas burocráticas, o específicamente partidarias, no podemos por menos de señalar la irregularidad que supone y el uso indebido que de tales puestos hacen los partidos políticos a todos los niveles.

2. El papel de la alta función pública en la definición de las políticas públicas

Un componente básico de la tarea de gobierno es ajustar las estructuras y el funcionamiento de las Administraciones públicas a las necesidades de los ciudadanos. Las políticas públicas, definidas como el conjunto de decisiones gubernamentales que tratan de resolver los problemas públicos y los procesos mediante los cuales el conjunto de las instituciones los ponen en marcha, desde que se detecta el problema hasta que llevado a cabo con más o menos éxito, se efectúa su evaluación, tienen que tener en cuenta los factores que las favorecen y las restricciones que el entorno social, político y económico genera.

Hace falta capacidad institucional para generar dinámicas apropiadas que den respuestas a las demandas sociales. La correcta implementación de una política pública exige capacidad para señalar objetivos, gestionar el entorno, estimular al personal, diseñar estrategias a corto y medio plazo o llevar adelante políticas de información y comunicación consecuentes y para ello se precisan directivos públicos competentes, motivados y bien entrenados.

El reconocimiento de esa necesidad de liderazgo no es un hecho limitado a cierto tipo de organizaciones, sino que tiene carácter estructural o permanente y afecta a todas las organizaciones. La necesidad de liderazgo es indispensable para que en las organizaciones administrativas pueda darse la necesaria mejora y anticipación a los acontecimientos.

Hemos señalado en el punto anterior la existencia de una alta función pública en todos los niveles administrativos que permite afirmar que las administraciones cuentan con una cantera de personas con la preparación y experiencia profesional suficiente para poder dar cobertura a los diferentes puestos de las distintas organizaciones en donde sean necesarios sus servicios a la hora de definir y llevar a cabo las diferentes políticas públicas y contribuir a sugerir orientaciones estratégicas que contribuyan a elevar las capacidades institucionales de tales administraciones.

Para formular políticas públicas eficaces, que respondan a las necesidades de los ciudadanos, es necesario que las administraciones cuenten con una capacidad, estructurada de modo tal que permita al Gobierno plantear las políticas específicas teniendo en mente todo el sistema político-administrativo. Para ello la actuación pública se ha de llevar a cabo de tal modo que quede claro que sirve a los intereses de todos los ciudadanos, se atiende al impacto a largo plazo de las políticas, no se introducen cargas injustificadas para las próximas generaciones, se adoptan medidas “duras” cuando es necesario y se protege siempre el interés público frente a todo tipo de intereses privados.

Además las políticas deben evidenciar que se actúa con sumisión a la Constitución y a las leyes, se trata con justicia a los ciudadanos respetando sus derechos individuales y colectivos, se mantiene el sentido de seguridad, se toman decisiones de modo transparente, y se salvaguarda todo el entramado al partir de la evaluación honesta e independiente de lo conseguido.

El establecimiento de una nueva política pública exige elaborar una estrategia que obtenga y mantenga el apoyo necesario para implementarla. Asimismo hay que tener muy presente que las políticas públicas tienen hoy una naturaleza más política que técnica, pero que resulta indispensable para ponerla en marcha y que resulte eficaz, que los procesos por los que la administración correspondiente las concreta exigen que todos los actores que intervienen en las decisiones públicas, actúen con el mayor grado posible de preparación técnica y usando los instrumentos y herramientas que resulten más apropiados teniendo en cuenta tanto el entorno internacional como nacional, en sus facetas políticas, sociales, tecnológicas, económicas e institucionales. Todo ello acompañado de un liderazgo coherente y eficaz, con un pensamiento estratégico, que imponga que todos los planes que formule y apruebe cuenten con medidas de control paralelos que sirvan para detectar en el tiempo las consecuencias indeseadas de los planes aprobados.

No cabe duda que la Administración General del Estado, como se ha señalado más arriba, cuenta con una alta función pública de gran cualificación profesional. La pregunta subsiguiente es si esas capacidades se aplican debidamente para las tareas que en el momento presente tiene que cumplir la Administración General del Estado, que tienen mucho que ver con la existencia de 17 Comunidades Autónomas, con gobiernos y parlamentos propios y con un gran nivel competencial, en temas que afectan muy directamente a los ciudadanos.

El estado de las Autonomías necesita también de alguna reflexión porque es evidente que su desarrollo no ha traído consigo la solución del problema de los nacionalismos periféricos. Si la aprobación de la Constitución de 1978 fue acompañada de la esperanza de que sus previsiones de descentralización política y administrativa condujeran a la integración definitiva de los nacionalismos, esa esperanza no se ha cumplido. Más bien al contrario, en este momento los problemas se han agudizado sobre todo con la aparición del independentismo catalán. La generalización de las autonomías condujo a la aparición de nuevos centros de poder, y con ellos de élites políticas centradas en el ejercicio de ese nuevo poder. Estas nuevas élites desarrollan -según el axioma de que la función sigue al órgano- nuevas necesidades de poder, nuevos ámbitos competenciales en los que ejercer su poder. Y ello ha tenido una gran repercusión en la definición de las políticas públicas, porque no siempre en el nivel autonómico por la excesiva politización de sus niveles directivos se encuentran los expertos con mayor capacidad de dirección.

Otra consideración que hay que tener en cuenta en la definición de las políticas públicas por parte de la alta función pública, es el que se refiere a la relación de cada Autonomía con los poderes generales del Estado. Cada Comunidad entiende que su referente político es el poder general representado por la Administración General del Estado y los órganos constitucionales generales. No nos encontramos con una España en red - a pesar de que se haya hablado mucho a favor de diseñar las infraestructuras en red sustituyendo el diseño en estrella característico del modelo centralizado-: el diseño del Estado que tenemos es el de un Estado en forma de estrella, en la que cada autonomía se relaciona bilateralmente con el Estado general y sus órganos representativos o de ejecución. Por otra parte, la Administración General del Estado, perdió muchos de sus ámbitos de gestión, pérdida que no ha sido del todo compensada por la elaboración y puesta en marcha de nuevas funciones adaptadas a la nueva situación.

Pues bien, pasado el tiempo y como consecuencia del inestable panorama político aparecido tras las elecciones de 2015, no podemos decir que la Administración General del Estado haya encontrado su papel, que consiste en entender que más allá de la gestión material de las competencias ejecutivas y de gestión, hay nuevas funciones y de gran importancia. Precisamente la liberación de la gestión directa debería permitir que la Administración General del Estado se desarrollase como agente pensante para y con el conjunto de administraciones del Estado.

El no tener que estar preocupada por la gestión directa la coloca en situación de libertad para reflexionar sobre los resultados de la gestión directa que llevan a cabo otros agentes administrativos, para analizar estrategias a largo plazo, para preocuparse por la evolución de los problemas a largo plazo. En definitiva para definir y evaluar las políticas públicas y para llevar a cabo una adecuada coordinación del conjunto, que debe moverse entre la capacidad de dirección jerárquica y la no invasión de las competencias autonómicas. Esa coordinación que tiene una creciente complejidad, por la naturaleza del estado autonómico, necesita un liderazgo fuerte para que la Administración General del Estado se desarrolle como el elemento aglutinante del conjunto. Si es capaz de desarrollar en sus instituciones y en sus componentes nuevas capacidades de pensamiento estratégico, de coordinación y de cooperación, podrá establecerse como un elemento de importancia especial para aglutinar, sin forzar el reparto competencial, el conjunto del Estado.

La Administración General del Estado, en tanto que instrumento técnico del Gobierno del Estado, va a tener que estar en la provisión de unos pocos y selectivos grandes servicios públicos, va a asumir la responsabilidad de la igualdad básica entre los españoles, la promoción económica general, las relaciones internacionales, las grandes infraestructuras que vertebran el territorio y la sitúen internacionalmente, la sostenibilidad ambiental general, funciones reguladoras claves, la cooperación interadministrativa, la formulación y evaluación de políticas públicas, la protección civil, la gestión de los flujos migratorios, la lucha eficaz contra la corrupción, la criminalidad y los tráficó ilegales de todo tipo, la eficacia en la promoción económica, la suficiencia en la protección social, la seguridad ante las emergencias, la previsión ante el cambio climático y un largo etcétera. Ninguno de los grandes desafíos del bienestar de los españoles le va a ser ajeno en las próximas décadas y frente a la mayoría de ellos va a asumir responsabilidades cruciales.

La alta función pública de la Administración General del Estado, al recaer en ella, la dirección y el impulso de las organizaciones públicas y la responsabilidad por su actividad y de sus resultados, va a ser elemento decisivo en la formulación de las políticas públicas. El problema es que, teniendo sin duda capacidades sobradas, la estructura ministerial, que sigue teniendo como su referente la gestión, no se ocupa debidamente de los problemas señalados anteriormente que deberían ser el motivo principal de su actuación. A pesar de la evolución y cambios sufridos en fines, objetivos y competencias de los aparatos administrativos centrales a lo largo de este período, la estructura organizativa presenta claros rasgos de una persistente uniformidad hasta cierto punto preocupante porque puede estar indicando síntomas de inadaptación y de resistencia al cambio para las nuevas funciones. Se mantiene invariable el modelo interno de estructura de estos órganos, jerarquizado y vertical, propio de una organización burocrática, pero inadaptado al ejercicio de unas funciones de planificación, diseño de políticas públicas, cooperación, etc., que exigen estructuras más planas, capaces de adaptarse con flexibilidad a una gestión orientada básicamente a proyectos interdisciplinares y basados en la gestión del conocimiento y la interlocución y cooperación administrativa y con los sectores interesados. Estas estructuras y sus tradiciones burocráticas se compadecen mal con la cada vez mayor transversalidad y complejidad que presentan las políticas públicas.

Por lo que respecta a la alta función pública de las Comunidades Autónomas, el problema es distinto. No cabe duda de que entre su alta función pública hay también magníficos profesionales con capacidades sobradas para la dirección de organizaciones complejas y la aplicación de políticas públicas de éxito. Pero como se ha señalado más arriba, el nivel de politización de estas administraciones en el reclutamiento de los llamados a dirigir organizaciones complejas, sin el suficiente bagaje técnico para las funciones directivas y sin el suficientemente conocimiento de la maquinaria burocrática, que en este caso resulta imprescindible pues estamos básicamente ante problemas de gestión, originan no pocos problemas.

Por otra parte las administraciones autonómicas, salvo excepciones, han imitado hasta la saciedad los modelos burocráticos de la vieja administración central que les transfirió sus servicios, sin que, debido al problema señalado antes, se hayan llevado a cabo las reformas indispensables, continuando con la inercia burocrática heredada de la administración central, empeorando en algunos casos y según las comunidades la gestión anterior.

Por lo que respecta a la Administración local, ya se ha señalado el importante papel que en la definición de las políticas públicas y en la propia gestión desempeñan los concejales elegidos en cuanto se encuentran al frente de una parcela o responsabilidad de gestión, que puede ser de ámbito funcional o territorial, así como los delegados de servicios. De este nivel no podemos decir sino que cada caso es muy particular, y resaltando la valía y la dedicación de un sinnúmero de ediles, en muchos casos sin remuneración o con una muy escasa, por lo que respecta a la aplicación de las políticas públicas y la dirección de las organizaciones, sin duda encontraremos de todo, desde buenos gestores hasta quienes no encuentren su lugar en la organización.

3. Las políticas públicas en situaciones de crisis

La cercanía en el tiempo y el no haber terminado aún la pandemia como consecuencia del COVID19, no permite llevar a cabo, ni mínimamente, un análisis de como se haya preparado o llevado a ejecución la política pública para combatir la infección por el coronavirus. Pero creo que hay algunas consideraciones que ya se pueden hacer sobre lo sucedido en las administraciones españolas en estos tiempos de crisis y de alta tensión política.

Hay que comenzar señalando que las competencias en materia sanitaria en España, están transferidas en su totalidad a las comunidades autónomas, por lo que son los gobiernos autonómicos los responsables de la sanidad en todos sus niveles. Reiteradamente se venía señalando que el sistema sanitario español era uno de los mejores del mundo y así lo repetían una y otra vez los responsables políticos.

La pandemia ha demostrado que si bien el sistema tiene componentes muy destacables, como por ejemplo la universalización de la atención sanitaria a todas las personas (que había sido suprimida para algunos colectivos por el último gobierno del Partido Popular), el razonable buen funcionamiento de la atención hospitalaria, que ha permitido en la mayoría de las comunidades hacer frente a los problemas de hospitalización de los infectados, con algunas excepciones respecto de los mayores ingresados en residencias, otros problemas que se han presentado a lo largo del proceso, han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar muchos problemas sobre todo lo referido a la coordinación entre las comunidades autónomas y a los sistemas de información.

No podemos por menos de señalar que la aparición de la pandemia coincidió en el tiempo con un gobierno de coalición (primera experiencia semejante en la democracia española) constituido por dos partidos, el PSOE, que venía gobernando desde la moción de censura que derribó al gobierno popular de M. Rajoy y Unidas Podemos. Pues bien merece destacarse que como consecuencia de la necesidad de incrementar los ministerios para hacer frente a la distribución de competencias entre los socios de la coalición, el viejo ministerio de Sanidad y Servicios Sociales se dividió en tres Departamentos ministeriales, uno de los cuales fue el de Sanidad. No se había definido todavía la estructura orgánica del nuevo Ministerio y la división de las estructuras y funcionarios entre los tres ministerios creados, cuando hubo que hacer frente a la mayor crisis sanitaria que se ha conocido. Desatada la crisis, el Ministerio de Sanidad debió intervenir sin que los tiempos disponibles les permitieran realizar los análisis sosegados que merecía la situación.

Tres cuestiones queremos destacar como elementos fundamentales del proceso que se ha vivido en España en los últimos meses desde el punto de vista de la implementación de las políticas públicas. La primera el papel destacado llevado a cabo por el Ministerio de Sanidad, encabezado por el Ministro Illa, y por los altos funcionarios que sirven en el mismo. Sin tiempo, sin recursos, sin tener en sus manos los elementos indispensables para hacer frente a la situación de crisis, asumieron desde el primer momento el liderazgo indispensable para poder llevar a cabo las tareas políticas que eran imprescindibles. Tal liderazgo se estableció luego legalmente al atribuir al Ministro Illa, la condición de “mando único” con la declaración del Estado de Alarma. No hay duda de que para el futuro habrá que repensar las funciones, tareas, estructuras y medios del Ministerio de Sanidad.

La segunda cuestión, es que, como se reclama por la doctrina para el éxito de una política pública, resulta indispensable que la máxima autoridad del país, en nuestro caso el Presidente del Gobierno, se involucre directamente en la definición, aplicación y control de la política de que se trate. No cabe duda de que, desde el primer momento, el Presidente Sánchez asumió la dirección de todo el proceso involucrándose directamente tanto en la comunicación a la opinión pública de la situación, como la coordinación con las comunidades autónomas, a través de las reuniones semanales con los Presidentes de las Comunidades Autónomas, titulares últimas de las competencias sanitarias. La declaración del Estado de Alarma y sus sucesivas prórrogas ha puesto al desnudo a nuestro sistema político, donde ante un gobierno sin mayoría absoluta en las cámaras, los partidos de la oposición – de uno y otro signo- se han negado, salvo excepciones, a apoyar las medidas imprescindibles para hacer frente a la pandemia. Hay que destacar también el importante papel jugado por el Presidente del Gobierno en la creación de un “escudo social” muy importante para atender a los ciudadanos que se encontraban con más problemas a causa de la pandemia, con el objetivo de que nadie se quedara atrás. Finalmente es preciso destacar también el liderazgo del Presidente Sánchez en la aprobación de importantes medidas de la Unión Europea para combatir la crisis económica y social.

El tercer aspecto es el papel de las administraciones autonómicas en este proceso. No podemos por menos que destacar que la mayoría de sus dirigentes no han estado a la altura que cabía esperar en una situación de crisis tan importante, cuando ellos eran los titulares directos de las competencias en sanidad y servicios sociales. Primero no reconociendo el papel coordinador del “mando único” y mostrando todo tipo de problemas respecto de la declaración del estado de alarma, instrumento jurídico indispensable para aplicar el confinamiento, para luego, acabado éste y recuperadas por ellos todas las competencias, solicitar que volviera a establecerse el “mando único”.

En resumen, en el momento de la peor crisis conocida en la historia reciente, la aplicación de la política pública necesaria y la toma de decisiones precisas para hacer frente a la situación, se realizaron, dentro de las circunstancias, con un alto grado de competencia en el funcionamiento de las estructuras gubernamentales.

Reseña biográfica

Francisco Ramos Fernández-Torrecilla. Polítologo y Abogado, es actualmente Presidente de la Academia Española de Administración Pública. Ha pertenecido al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Fue Senador por la provincia de Toledo en las Cortes Constituyentes de 1978, habiendo participado activamente en la elaboración de la actual Constitución Española, como portavoz del grupo parlamentario del PSOE en el Senado. Posteriormente fue Diputado por la misma provincia de Toledo. En 1982 fue nombrado Secretario de Estado para la Administración Pública en el primer gobierno socialista del Presidente Felipe González. Durante la legislatura de 2004 a 2008, gobierno del Presidente Zapatero, fue Director del INAP. Ha desempeñado otros cargos directivos en el Ministerio de Educación.