

dano como centro de toda la actividad administrativa, de modo que el horario de atención al público esté en función de sus necesidades (abrir por las tardes) o que las fronteras departamentales o ministeriales verticales no sean un *handicap* para realizar políticas horizontales tales como las de no-discriminación étnica, promoción de la mujer o de la infancia, lucha antidroga, apoyo a la pequeña empresa, etc; abandonar la idea de los presupuestos como eje de la actuación administrativa; no se actúa necesariamente más y mejor cuando se tiene más dinero, sino cuando más objetivos se cumplen, de modo que tendrán más presupuesto quienes hayan demostrado haber cumplido más metas; descentralizar las competencias lo más posible, en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, así como en los Municipios (que, ya hoy, gestionan el 40% del presupuesto público total).

El diseño de las políticas o ideas-fuerza que hayan de modelar la nueva Administración laborista parte del reconocimiento de la gran cantidad de burocracia, lentitud e ineficiencia del aparato público actual. En este punto el Libro Blanco realiza una crítica descarnada de los defectos, inercias y corporativismos de la Administración británica y entra a fondo, bisturí en mano, para atacar "las causas, no los síntomas". No duelen prendas en apoyar firmemente una fuerte colaboración entre los sectores público y privado⁹, o en integrar la impopular dimensión de la UE en la administración diaria¹⁰.

El eje sobre el que pivota el Libro Blanco, como toda la filosofía política de la Tercera Vía a fin de cuentas, es el servicio público. Se pretende que sean "los mejores del mundo en capacidad innovadora" y que se presten a igual

⁹ La alusión a palabras como cooperación, colaboración o coordinación es constante, y no sólo para aludir a la conexión necesaria entre lo público y lo privado en la prestación de servicios (donde se dice contar sin complejos también con las asociaciones, ONGs y demás células sociales preparadas al respecto), sino entre sindicatos y Gobierno, entre Administraciones, entre Administración y PYMEs, etc.

¹⁰ De todos es sabida la vocación europeísta de Blair, quien, haciendo gala de una heroísmo sorprendente en un político, llegó a rebelar a sus compatriotas, a tan sólo dos semanas vista de las elecciones del 7 de junio de este año, su intención de integrar al Reino Unido en la moneda única. El gesto fue tanto más valiente cuanto que las últimas encuestas rebelaban que el 60% de los ingleses se mostraban contrarios a abandonar la libra, si bien es verdad que este porcentaje ha ido bajando desde los últimos 4 años. No podrá decirse nunca ya que los electores que mayoritariamente le han votado ahora desconozcan sus auténticas intenciones respecto de la Unión Europea. A pesar de ello, parece que la sociedad ha preferido su visión realista y tenaz al rechazo absoluto a Europa y a la cerrazón que en este punto ha mostrado William Hague, su oponente conservador en las pasadas elecciones. El apoyo ha sido tan abrumador que periódicos tradicionalmente liberales como *The Times* han pedido el voto para Blair.

o mayor nivel de calidad que los servicios que las empresas privadas proporcionan a sus clientes previo pago. Esta ambiciosa meta debe partir de la corrección de defectos que anquilosan la maquinaria administrativa de todos los países del mundo: acabar con la reduplicación de órganos, integrar a todas las Administraciones implicadas en un asunto en una misma ventanilla (*single gateways*), determinar inequívocamente las competencias de cada órgano, y, dentro de él, de la persona encargada de cada política, disponibilidad absoluta en cualquier momento, etc. Desde ahí se han creado multitud de Agencias independientes al estilo estadounidense, entre las que cabe destacar la Línea Directa del Servicio de Empleo, que informa a cualquier ciudadano gratuitamente de las más de 300.000 vacantes a las que pueden enviar sus CVs., y se han creado zonas de acción educativa o sanitaria, que priman la excelencia estimulando a los mejores profesores y médicos a continuar prestando su mejor servicio y a comunicarlo a sus colegas a cambio de más altas remuneraciones.

La calidad, esa palabra de evocación casi taumática, difícilmente aprehensible apriorísticamente, quiere hacerse manejable. En pocas palabras, se trataría de identificar los mejores profesionales, proveedores, órganos administrativos y empresarios privados contratistas para extender a toda la Administración sus mejores prácticas, fomentando la competitividad y la colaboración permanentes. Los servicios, así, los prestarían los mejores agentes, independientemente de que fueran públicos, privados o asociaciones sin ánimo de lucro, en coherencia con la línea de pensamiento aludida de servicio al ciudadano como centro de todas las políticas¹¹.

Respecto de las nuevas tecnologías, se quiere hacer a Inglaterra el primer país del mundo (algo realmente difícil si nos atenemos al grado de desarrollo tecnológico de EE. UU. o de la costa del sudeste asiático). Aparte de la extensión de la firma electrónica o del empleo del correo electrónico para comunicar con la Administración, se busca incitar a bancos, empresas de televisión, supermercados o Correos para que apuesten por servicios de Internet

¹¹ Medidas concretas que fomentan la calidad son la reducción del número de alumnos en las clases a 30 o menos para los niños menores de 7 años, en septiembre de 2.001; la expansión del modelo de gestión de calidad "Benchmarking I" en el sector público (actualmente lo aplican el 65% de la Administración Central y el 35% de las entidades locales) o de las normas ISO 9.000, en su defecto; la minoración del tiempo de arresto hasta la sentencia de los menores reincidentes en delitos de poca importancia, de 142 a 71 días; la reducción a 100.000 personas de las listas de espera de la atención sanitaria, o la creación del Foro de Auditoría Pública, para primar la calidad en unión de la rentabilidad de los servicios.

para comunicar con sus usuarios, todo ello protegiendo la intimidad a la que tan sensiblemente reacciona el comercio electrónico¹².

Por último, los servicios públicos no pueden reformarse sin mejorar la preparación de sus funcionarios. Cada año son más los que, de ellos, ostentan títulos de Oxford o Cambridge y se ha hecho del *Civil Service College* el nuevo centro de prestigio de formación de los altos funcionarios.

Pero no todo ha sido parabienes en la reforma administrativa ya iniciada. Poco o nada se dice en el libro de la responsabilidad administrativa por las actuaciones normales o anormales dañosas para los administrados, limitándose el documento a centralizar en los ministros la responsabilidad política, individual o colectivamente considerados, o a extender la jurisdicción del Defensor del pueblo del Parlamento a otros 158 organismos públicos¹³.

Para finalizar, no nos gustaría acabar sin una pequeña reflexión: ha sido una constante de muchos Gobiernos intentar reformar la Administración. Casi todos ellos han fracasado en el empeño, quizá porque no es posible impulsar profundas transformaciones, que acaban volviéndose un fenómeno tan complicado y perverso como la realidad sobre la que pretendían actuar. La Administración se resiste siempre a cambiar con grandes proyectos, y sólo to-

¹² En abril de 2000 fue presentado ante el Parlamento el Libro Blanco "Modernising Government in Action: realising the Benefits of Y2K" (Cm 4703). En este documento se daba cuenta de las inversiones realizadas para evitar el fatídico efecto 2000 en las computadoras del Reino Unido, y de las aplicaciones y mejoras informáticas que tal esfuerzo va a significar para el avance de las comunicaciones y tecnologías inglesas e cara al futuro.

¹³ El profesor RHODES, R. A. W., La Administración del Nuevo Laborismo: sumando y actuando conjuntamente, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 17-18, enero/agosto, INAP, Madrid, 2000, págs. 19 a 30, ha realizado una exhaustiva revisión de los logros realmente alcanzados por el ambicioso Libro Blanco *Modernising the Government*. Aparte los logros reseñados, que resultan insistentemente incontrovertidos, acusa el autor al nuevo liberalismo de haber provocado una abrumadora fragmentación institucional, consecuencia de la ola de privatizaciones, creación de Agencias y atomización de agentes prestadores de servicios a la que se ha llegado. Las Agencias, por ejemplo, actúan en un vacío normativo y ausencia de responsabilidad administrativa (*accountability*) injustificables, auténticas talas incoherentes en las que la dirección política de la Administración matriz apenas se hace visible. Aporta un dato escalofriante: existen 5.521 organismos de objetivo determinado que gastan al menos 30 millones de libras al año, presupuesto mayor incluso al del propio gobierno local. Han aumentado los cargos de confianza política, en contra de la inicial idea de administración desideologizada y, bajo el mito de las redes, se ha difuminado el poder y reduplicado su ejercicio. Para RHODES, hubiera sido mejor que el nuevo laborismo hubiera aplicado la política de "manos fuera" o "no tocar".

lera pequeños cambios de rumbo (lo que en terminología política se denomina *steering*). Además, por lo general los impulsos políticos sólo aspiran a esculpir a la Administración a imagen y semejanza de su ideario propio, con lo que difícilmente perduran en el tiempo. Las propuestas bienintencionadas de mejora nos recuerdan a aquella obligación de la Constitución española de 1812 que llamaba a los españoles a ser benéficos. Por supuesto, se redimen por su candidez.

No es tan sencillo acabar con la burocracia, el corporativismo y los privilegios funcionariales. Baste señalar una contradicción: en nuestras sociedades capitalistas en las que los ciudadanos hemos abrazado con vehemencia las comodidades del consumo salvaje siguen siendo muchos los que no aspiran a ser funcionarios, que, si bien moderadamente pagados, resultan premiados con un trabajo estable y permanecen al abrigo de los envites del paro. Aunar el mercado y la protección social es una hermética receta que nadie tiene por el momento y que sólo se nos antoja realizable a largo plazo (como el camino más lento pero recto de evitar los bandazos a derecha e izquierda), con ciudadanos más responsables y políticas más cívicas que espectaculares. Nos agrada que la tercera vía dé un paso más en esa dirección, para mayor orgullo del flémitico pueblo inglés, aunque albergamos dudas razonables al respecto.

Administración de Andalucía

Revista Andaluza de
Administración Pública

■ 42/2006
Abril-Mayo-Junio

SEPARATA

DOCUMENTO

El modelo administrativo de la Tercera Vía neolaborista
El Libro Blanco "Modernising the Government"
(Antonio José Sánchez Sáez)

El modelo administrativo de la Tercera Vía neolaborista: el Libro Blanco "Modernising the Government"

Antonio José Sánchez Sáez

Becario de Investigación del MEC.

Departamento de Derecho Administrativo e Internacional Público.

Facultad de Derecho. Universidad de Sevilla

Los *wigs* están de enhorabuena. Tras apabullar a los conservadores en las elecciones de 1.997 no solamente no han muerto de éxito sino que van a repetir legislatura por primera vez en su historia. Tras los pasados comicios de 7 de junio, los ingleses han determinado que Tony Blair siga siendo el inquilino del n.º 10 de Downing Street.

A pesar de la innumerable cantidad de artículos y ensayos que la fulgurante ascensión del "Nuevo Laborismo" ha suscitado en toda Europa, esta nueva victoria electoral nos ha de servir de invitación para indagar sobre un aspecto más recóndito e interesante de la nueva filosofía: el modelo de Administración y de servicios públicos pretendido, que ha quedado evidenciado en el Libro Blanco del Gobierno "Modernising the Government", que vio la luz en marzo de 1.999.

Tras los fracasos laboristas de 1.985 y 1.994, el dúo Blair-Mandelson, a lomos de la famosa "Tercera Vía" que inventara Anthony Giddens (el otro vértice del triángulo, ideólogo oficial del cambio de rumbo del partido) arrasó literalmente con John Major, cerrando una importante etapa de la vida política británica dominada por los conservadores. La tercera vía suponía, en resumidas palabras, un camino intermedio entre el *laissez-faire* de Margaret Thatcher y el Estado intervencionista tradicional, entre el capitalismo a ultranza de inspiración estadounidense y la planificación socialista. Se asume el mercado, pero no las deficiencias que muestra, por ejemplo, cuando se trata de educación o sanidad. O, igualmente, se acepta la importancia vital de un sector público fuerte pero no se desdeña la eficiencia de los agentes privados ni de la competencia. Y todo ello se hace sin complejos, desde el mayor de los prag-

matismos y dinamitando literalmente los tradicionales dogmas partidistas, en pos de un mejor servicio a los ciudadanos¹.

El *White Paper* "Modernising the Government" viene a trasladar esa convicción política a los terrenos de la administración pública, del gobierno del Reino Unido. La *gauche divine* europea y norteamericana de finales del siglo XX se recuperaba pesadamente del mazazo liberal de los años noventa, en que la moderación de los salarios, la bajada de los tipos de interés y el pleno empleo llevó al centro-derecha a gobernar en muchos países. Por ello, no es casual que en ese interín aparecieran varios programas y documentos políticos de ambos bandos caracterizados por un giro al centro, ese melifluido parnaso virtual garantizador del éxito en las urnas².

Meses antes de que apareciera el ideario administrativo de la tercera vía, se dio publicidad al Libro Blanco "Modernising Social Services (Promoting in-

¹ El pragmatismo radica en la muerte de las ideologías, en la búsqueda a toda costa de los fines, sin importar las etiquetas o los caminos políticos empleados para alcanzarlos. Resulta indicativo que el cismático Blair haya abolido prácticamente el carácter hereditario de la Cámara de los Lores o vetado la tradicional caza del zorro con perros. En palabras de STIGLITZ, J., Hacia un nuevo consenso de "tercera vía", en la sección de Opinión de El País de 9 de mayo de 2001, se abomina de la conservadora "economía de arrastre", que confiaba en lograr un bienestar general como resultado automático de la mejora económica de las clases dirigentes y de las burguesías, pero, al mismo tiempo, se huye del estatismo y de la protección social como medio para conseguir un progreso social completo. Pone el autor el ejemplo de la Rusia comunista posmoderna actual, en la que las privatizaciones no han hecho más que "vender las joyas de la corona" a la oligarquía nacional, mientras aumentan la pobreza y la desigualdad entre las clases.

² Sirva como ejemplo el caso norteamericano, en el que la dolente figura de Al Gore redactó su conocido programa "Reinventing the Government" auténtico catecismo de la moderación que llevó a Clinton al poder. O, más recientemente, los intentos de Aznar y Zapatero por reformar la Administración española: el primero, que, en el discurso de investidura de su reelección ya hablaba de alcanzar el objetivo de una "Administración moderna", que reforzara el papel de los municipios o que mejorara su eficacia por medio del uso de Internet como un "instrumento de aproximación de la Administración a los ciudadanos" (Cfr. en www.congreso.es o edición de 9 de mayo de 2000 del diario Expansión). Fueron Aznar y Blair, además, quienes preconizaron la liberalización de los mercados comunitarios del gas y la electricidad en el Consejo Extraordinario de Estocolmo de 25 de marzo de este año, postura fuertemente vetada por alemanes y franceses; el segundo, que ha dado a conocer recientemente la nueva guía ideológica del PSOE español para el siglo XXI, plasmada en el documento "Ciudadanía, libertad y socialismo", muy en la línea de la tercera vía (accesible en Internet en la edición electrónica del país de 3 de julio de 2001, www.elpais.es) y que Zapatero ha definido pudorosamente como "un giro del centro hacia la izquierda". No obstante la vaguedad de las afirmaciones de todas estas declaraciones—que no pueden esconder, a veces, una patente falta de claridad de ideas—no se les puede reprochar un alarde de buenas intenciones.

dependence. Improving protection. Raising Standards)", presentado en noviembre de 1998, que dejaba apuntada la apuesta por las privatizaciones en educación y enseñanza, al tiempo que las enjugaba con una fuerte contratación de profesores, médicos y demás personal asistencial³. Pero sin duda alguna, fue, como decimos, el Libro Blanco "Modernizando el Gobierno" el que de una manera lúcida y ambiciosa expuso el modelo de Administración Pública al que propende el partido en el poder⁴.

En su presentación, Tony Blair es consciente del profundo calado de las directivas que expone y plantea la reforma administrativa como un desafío para el nuevo milenio, de modernización del gobierno en su conjunto, acabando con una frase que define el espíritu que ha animado la reforma: modernizar la forma de gobierno para conseguir un gobierno mejor ("modernising government to get better government for a better Britain").

Todo el documento está traspasado de una sana veta crítica, rayana a veces en la ironía, que le hace huir de la utopía y parecer convincente (se usan expresiones como, por ejemplo, "modernización **con sentido**", "no toleraremos la mediocridad", "ofreceremos servicios públicos que satisfagan las necesidades de los ciudadanos, **no la comodidad de quienes los prestan**", etc.). Se aporta también un completo aparato de datos, enlazados al hilo de la exposición para no hacerla farragosa y cada parte se explica y enfoca en todo mo-

³ *Command paper* accesible a través de la "The Stationery Office" o por Internet en <http://www.official-documents.co.uk/menu/compap.htm>. En el solemne discurso de apertura del Parlamento ante la Cámara de los Comunes, que la reina Isabel II lee con el sugestivo encabezamiento de "My Government..." se enuncian brevemente los postulados del nuevo gobierno laborista, que abundan en esa dirección de radicalización de la tercera vía, señera en recortes y privatizaciones en el sector económico pero, al tiempo, de un impactante aumento del gasto público en servicios sociales: en el documento *Ambitions for Great Britain* (www.elmundo.es/2001/05/17/europa/996640.html), Blair avanzó la próxima contratación de 10.000 profesores, 20.000 enfermeras y 6.000 policías más, y su compromiso de aumentar anualmente un 5% el gasto en educación en los próximos tres años o de subir el gasto en transporte en un 20% desde aquí al 2004.

⁴ El documento fue presentado al Parlamento por el Primer Ministro y el Ministro del *Cabinet Office* por orden de la reina, en marzo de 1999. Es igualmente conseguible en inglés físicamente en la Imprenta Oficial, y a través de Internet puede leerse en <http://www.officialdocuments.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>. Ha sido traducido al castellano en el número 23 de los documentos del INAP, bajo el título "Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico, 1999", introducido por su director D. Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUNOZ.

mento desde tres perspectivas: el diseño de cada política en cuestión, lo que se ha hecho mal al respecto y lo que se pretende hacer⁵.

El signo común de los tiempos que corren se recrea en la desregulación. La tercera vía apuesta por un adelgazamiento radical del volumen de normas administrativas, con la siguiente lógica: liberar de ataduras a las Agencias, Municipios y órganos que hayan demostrado una alta eficiencia y calidad en la prestación de servicios, y, al contrario, mantener e intervenir regulatoriamente aquellos otros que sean deficitarios en su rendimiento. Se crea, también, una alta instancia funcional que habrá de evaluar el impacto que la aprobación de las normas haya de tener en el actuar administrativo⁶.

Entre los resultados ya conseguidos se encuentra la disponibilidad de la Agencia Nacional de Salud para cualquier ciudadano las 24 horas al día a través de teléfono, o el compromiso de que todas las transacciones con la Administración puedan realizarse electrónicamente en 2.008 (la mitad en 2.004).

Son seis las secciones de que consta el *White Paper*:

1. Primera, que introduce la visión general y resumida que, de la Administración y de los servicios públicos, tienen los nuevos laboristas.
2. Segunda, que analiza la situación actual de la que se parte y diseña en consecuencia las políticas necesarias para reformarla;

⁵ A pesar del tono políticamente correcto que se esmera en proyectar, en ocasiones no logra evitar caer en tópicos ideológicos; así, se habla en determinados momentos del documento de "garantizar una política más estratégica e integral", de "liberar los servicios públicos", o de "desarrollar un enfoque más empresarial" de la cultura administrativa, lo que alude sin tapujos a una reducción del cuerpo de la Administración. Son expresiones como éstas las que han granjeado la enemistad manifiesta del sector más duro de los laboristas, o el recelo de los conservadores, que les acusan de haberles copiado, de ser un mero "thatcherismo con rostro humano" (Cfr. HABOUR, B. G., ¿Ha muerto la "tercera vía"?, en *El País*, sección Internacional, día 27 de mayo de 2.001).

⁶ El grupo de trabajo "Better Regulation" fue comisionado para abastecer un nuevo impulso para eliminar la regulación superflua, ampliando la aplicación de la Ley de Desregulación y Subcontratación de 1.994, por ejemplo. Por otro lado, se quiere a toda costa informar a las empresas de cuál es la normativa que les afecta. Para ello se ha creado un centro de atención y recepción de llamadas (el *Access Business*), se ha publicado mayor cantidad de legislación en fase de borrador y de estudios previos a los proyectos de ley. En otro ámbito de cosas pero también en materia reguladora, todos los proyectos de ley que se presenten al Parlamento deberán contar obligatoriamente con un informe que atestigüe su compatibilidad con la Convención Europea sobre Derechos Humanos.

3. Tercera, la primera de las tres partes dedicadas a los servicios públicos: pone el énfasis en la recepción de los servicios por los ciudadanos como norte a seguir en su prestación, por encima de criterios de eficiencia económica o del tipo de agente que los lleve a cabo;
4. Cuarta, que desarrolla la calidad en los servicios públicos como elemento a conseguir a toda costa: se aboga por una mayor competitividad de los agentes públicos con los privados, de auditorías externas y compartidas y de participación social para mejorarlos⁷.
5. Quinta. No podía faltar un capítulo dedicado a las nuevas tecnologías y la oportunidad que su empleo supone para acercar la Administración a los usuarios 24 horas al día, los siete días de la semana, a través de Internet, *call centers* o puntos integrados de información.
6. Sexta. Todo el libro se cierra con una reflexión final sobre los servicios públicos, sin duda alguna, el caballo de batalla de los laboristas para su segunda etapa parlamentaria. Tras una primera legislatura en que el ahorro ha sido la máxima, las arcas están preparadas para realizar inversiones millonarias que apoyen las tesis anteriores, siempre en atención a los objetivos, con un realista análisis *ex post*.

La visión laborista de la Administración Pública se basa en los siguientes apoyos: acabar con el descrédito social hacia los funcionarios, devolviéndoles la moral y su prestigio frente al sector privado. Se pretende que el servicio público sea más atractivo para que los mejores de cada promoción universitaria se queden en la Administración Pública⁸; buscar en todo momento al ciuda-

⁷ Las consultas de los consumidores y usuarios han sido permanentes y han hecho gala de un populismo pragmático: se pedía a los clientes de supermercados y zonas comerciales que rellenaran hojas evaluadoras de la calidad de los colegios... Se ha creado el llamado "Panel de los Ciudadanos", un grupo de 5.000 personas representativas de toda la sociedad anglosajona que informa de las preferencias que la gente tiene sobre los cambios que les gustaría realizar en la Administración. Hasta se llegó a insertar en "The Sun", el amarillo periódico tan amado por sus noticias sensacionalistas, una separata de cuatro hojas al respecto.

⁸ Para ello, lógicamente, se huye de un falso romanticismo, y se pretende aumentar los sueldos de los funcionarios, pero no a todos: sólo a aquellos que demuestren una mayor capacidad y calidad en su trabajo, algo que será valorado en atención a valores objetivos como número de llamadas atendidas, expedientes tramitados o grado de satisfacción de los administrados. Se aumentarían los incentivos no salariales, más importantes si cabe que los puramente crematísticos: guarderías gratis para sus hijos, más tiempos de permiso y vacaciones, cursos de formación de alto nivel, flexibilización de sus horarios laborales en atención a su situación familiar, posibilidad de trabajo *on line* desde su propia casa, etc.