



# ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

---

**GRUPO DE SOCIOECONOMÍA**  
**15 DE JULIO DE 2022**

Texto de síntesis que ISEGORÍA aporta al debate sobre la reforma del sector público, ante la nueva fase política.

# ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

## 1. INTRODUCCIÓN

El Grupo de Socio-economía de nuestra Asociación ha dedicado varias sesiones de trabajo a analizar el estado de la gestión pública en España, con el objetivo de definir algunas de las medidas que consideramos más necesarias y los posibles ejes estratégicos para una reforma.

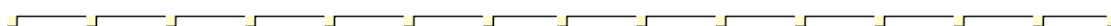
Por un lado, la pandemia y, por otro, la tecnificación o digitalización, han añadido nuevas dimensiones a los problemas que se habían venido proyectando en nuestro sector público como consecuencia de la presión de la llamada "nueva gestión pública". Esta corriente doctrinal defiende desplazar al mercado y la competencia la producción y provisión de bienes y servicios públicos, y en la práctica ha alcanzado su máxima expresión en los últimos años con las numerosas privatizaciones y la penetración en el ámbito público de los grandes fondos de inversión.

Sin olvidar viejos problemas estructurales en materia de organización y empleo público, junto con las complejidades derivadas de la articulación de los gobiernos y administraciones en varios niveles territoriales, desde el nivel central al local, pasando por las Comunidades Autónomas, y siempre dentro de nuestra inserción en la Unión Europea, en el presente texto se plantean propuestas para una transformación del modelo de gestión pública que difieren de otras líneas de pensamiento.

Pretendemos, como en general las opciones progresistas, obtener los impactos positivos para el bienestar social y la garantía de los derechos y las libertades de la ciudadanía que lleva consigo una buena gestión pública, basada en la idea de que la calidad de los servicios públicos es un factor determinante de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Pero también nos mueve la voluntad de ir más allá, y entendemos que las políticas públicas instrumentadas a través de los gobiernos y administraciones deben ser una pieza fundamental en el camino hacia una sociedad democrática avanzada en la que la igualdad y la justicia sean reales y efectivas.

Intentamos asimismo que, con su generalidad, el contenido del presente texto resulte directamente extrapolable al conjunto de administraciones públicas.



## 2.- EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA

La distinta forma de concebir las relaciones entre las administraciones y la sociedad y el papel a jugar por los ciudadanos/as es un aspecto central en las diferencias existentes entre los distintos modelos de gestión pública.

En el modelo de la "nueva gestión pública", los ciudadanos/as son considerados "consumidores" de servicios, entendiendo que desde este plano se articula su relación con la administración pública, a la que estiman como una organización burocratizada e insensible. Para este modelo el papel que ejercen los ciudadanos/as respecto de las administraciones y servicios públicos se ciñe únicamente a la dimensión de prestación de servicios, quedando enteramente al margen del proceso de diseño de políticas.

Sin embargo, la gestión pública no puede ser subsumida en un modelo de consumidores de servicios, ya que los clientes del sector privado disfrutan de un poder de elección que no tiene equivalente en el ámbito público. A ello se añade que las instituciones públicas descansan sobre fundamentos políticos que condicionan sus relaciones con los ciudadanos/as, por cuanto los servicios públicos no solo han de satisfacer demandas individuales sino, sobre todo, intereses colectivos.

Las opciones estrictamente empresariales tratan a sus clientes como personas aisladas con la que establecen relaciones mercantiles puntuales, mientras que el sector público se vincula a la sociedad como totalidad, una realidad conformada por grupos con necesidades colectivas. Nos oponemos por tanto a la idea del ciudadano/a como "súbdito del Estado" o de "cliente" que mira, escoge, paga y se somete a la publicidad, y nos adherimos a la idea del ciudadano/a como miembro de la comunidad.

En el modelo que propugnamos la dimensión colectiva se inserta en las relaciones que se establecen entre los servicios públicos y los ciudadanos/as, mediante una visión del interés colectivo que legitima activamente los objetivos situados por los responsables políticos. El ciudadano/a no es por tanto un simple cliente que, como mucho, puede reclamar o votar cada cuatro años.

Por otro lado, en coherencia con lo anterior, las administraciones y servicios públicos deben dejar de ser gestionadas como aparatos que se limitan a relacionarse pasivamente con la sociedad, y han de involucrarse activa y eficazmente en la solución de los problemas de la ciudadanía. Las medidas de reforma que proponemos implican, en consecuencia, un cambio de cultura de

gobernantes, personal directivo y empleados/as públicos en general, en sus relaciones con la sociedad.

Igualmente entendemos que un modelo de democracia avanzada precisa importantes procesos de reforma, pero también una sociedad civil fuerte y vertebrada, en la que las organizaciones y colectivos sociales, desde diferentes experiencias y propuestas, contribuyan con un necesario protagonismo a la mayor democratización de la sociedad.

Por ello creemos imprescindible que para que este proceso de reformas sea real se aborde desde una perspectiva de transformación no sólo legislativa sino también cultural.

3

---

### **3.- LA ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

Como Estado desarrollado, miembro de la UE, las Administraciones Públicas en España gestionan directamente en torno a la mitad del PIB e influyen de manera indirecta, mediante la regulación y la supervisión, sobre la otra mitad. Además, deben garantizar los derechos establecidos por las leyes y, esencialmente, la provisión de los servicios públicos, que son el principal elemento de cohesión social.

Con carácter general, los análisis suelen poner el énfasis en esta dimensión, en el mayor o menor tamaño del Estado y de sus Administraciones. Pero también se discute si su gestión es eficiente. Sobre estas cuestiones suele girar el debate.

Hay otras temáticas que se reflexionan en menor medida. Así, la protección constitucional de los servicios esenciales ha venido siendo puesto en duda desde las posiciones neoliberales, mediante una acusación demagógica según la cual el mal funcionamiento de la gestión pública conduce a una mala distribución de los recursos públicos, por lo que sería necesaria una alternativa que pase por la titularidad o la gestión privada de los servicios públicos, principalmente de aquellos de contenido prestacional.

La gestión sería más eficiente al introducirse criterios de competencia, y llevaría aparejada la reducción del gasto en paralelo a la disminución en el tamaño y dimensión del sector público dedicado a la producción de bienes públicos de carácter social. Pero son otros los intereses que se ocultan bajo ese mantra "eficientista" y privatizador de la gestión de los servicios públicos.

En este sentido, hay que enunciar toda una serie de desventajas que presenta en muchos casos la privatización:

- a) La neutralización de las posibilidades de participar en los procesos de toma de decisiones públicas que la gestión pública permite abrir a la sociedad civil.
- b) La falta de una explicitación rigurosa de la reducción real del gasto público que supone el desplazamiento al sector privado de la gestión de servicios públicos, toda vez que del análisis de su evolución en los países de la Unión Europea se infiere que la privatización no produce ningún efecto sensible de disminución del gasto. Por el contrario, han sido demostrado su impacto en el incremento de la desigualdad social.
- c) No sólo en el campo de los denominados bienes públicos puros es de aplicación el criterio de los fallos del mercado, sino también en el ámbito de otros bienes públicos como los servicios sociales, la sanidad, la educación, etc. Con frecuencia, en los casos en los que estos servicios se privatizan, no sólo se dan problemas de desigualdad de oportunidades o fenómenos de corrupción, sino también el acaparamiento de mercados "cautivos" o monopolísticos por parte de determinadas empresas (hoy grandes corporaciones y fondos de inversión). Esto incide directamente en el debilitamiento de la capacidad de decisión y control de los gobiernos sobre sus propios recursos, que en definitiva son los de toda la sociedad.

Sin embargo, no es aceptable ninguna actitud autocomplaciente a la hora de defender la titularidad preferentemente pública de los sistemas de gestión de los servicios y bienes públicos, por lo que la aplicación de las reformas de las estructuras de gestión pública debe llevarse a cabo siguiendo el criterio de la eficacia y rentabilidad social en clave de coste-beneficio social, estableciendo indicadores y sistemas de exigencia de responsabilidad.

En este sentido, constatamos que las administraciones y servicios públicos mantienen hoy, en general, una estructura de compartimentos estancos, o departamental, cuando la mayoría de los problemas en una sociedad compleja y de gobiernos multinivel como la actual solo pueden abordarse con un enfoque cooperativo, transversal, intersectorial e interdisciplinar y con una orientación a resultados, entendidos estos como efectos positivos generados para la sociedad.

A su vez, son múltiples y muy heterogéneas las personificaciones instrumentales de los entes públicos. Van desde las administraciones que gestionan directamente las prestaciones o servicios públicos, o las distintas modalidades que ofrecen las leyes del sector público, como agencias estatales y sociedades públicas, a las formulaciones que contempla la ley de contratos del sector público para una gestión indirecta a través de empresas privadas, contando además con la llamada "colaboración público-privada".

La mejora y racionalización de todas las modalidades deben ser objetivos de primer orden en un planteamiento de reformas reales.

---

## 4.- EL EMPLEO PÚBLICO

Unos servicios y administraciones públicas que trabajan para la ciudadanía, bajo la dirección de los Gobiernos, deben garantizar la profesionalidad, responsabilidad, neutralidad e imparcialidad de las personas que trabajan en ella. Establecer una relación clara y transparente con la sociedad es esencial.

Junto al gran ejemplo que han dado los servidores públicos en los últimos tiempos en nuestro país, desde la Sanidad en la pandemia a la tragedia de la Isla de la Palma, por hablar de dos situaciones muy significativas, que demuestran que son imprescindibles para realizar los objetivos de cualquier política pública, es cierto que a veces estas relaciones se han visto comprometidas por vulneraciones de la ética e integridad personal, la inadecuada cualificación profesional o una regulación disfuncional de la selección del personal público.

Por ello, si queremos impulsar un verdadero Estado eficaz, debemos construir nuevos modelos de recursos humanos para el sector público.

La importancia de realizar una reforma en profundidad a este respecto radica no solo en razones objetivas de orden interno (posibilitar un funcionamiento adecuado, eficaz, eficiente del sector público, en función de sus fines actuales), sino también por la enorme significación del empleo público, que con alrededor de 3.000.000 de trabajadores/as (incluyendo sociedades mercantiles), representa casi un 20% del mercado de trabajo por cuenta ajena.

Así, por su volumen, por sus características especiales, por su dependencia pública, y porque puede ser objeto de políticas unitarias y homogéneas, es el más estratégico dentro del mercado de trabajo. De ahí que las decisiones que se toman en este sector tengan notorias consecuencias de todo orden, sociales, económicas y políticas. Asimismo, las medidas que se adopten afectarán no solo a los trabajadores/as públicos, sino también al ejercicio de los derechos y a la satisfacción de los intereses del conjunto de la ciudadanía.

Consideramos que en la actualidad el problema más notorio y relevante es que no existe una auténtica política pública de Recursos Humanos que planifique los efectivos necesarios en el sector público y su racional distribución, que neutralice la arbitrariedad haciendo efectivos los principios constitucionales de mérito y capacidad, y profesionalice al máximo la función pública.

Por otro lado, y teniendo en cuenta los trasposos de competencias llevadas a cabo en los últimos años, y los cambios tecnológicos, resulta llamativo que no se haya realizado un estudio serio y global de las nuevas necesidades de personal, en las distintas administraciones (Central, Autonómica y Local), en función de sus actuales competencias y funciones.

Son necesarios mejores planes de formación para hacer frente a los nuevos retos y llevar a cabo medidas racionalizadoras sobre el trabajo y el empleo que en el marco de los irreversibles cambios de tecnología y la digitalización, reviertan en la recualificación del empleo público, al que una política rigurosa de Recursos Humanos debe prestar especial atención.

Además, y como rasgo muy particular del empleo público en España, ha tenido lugar en los últimos años una indiscriminada política de temporalidad, que ha incidido muy negativamente en el funcionamiento y la calidad de los servicios y que no debe volver a suceder.

---

## **5.- PROPUESTAS**

### **5.1.- ESTRUCTURAS DE GESTIÓN PÚBLICA**

En un estado multinivel como el nuestro, los servicios y administraciones públicas deben coordinarse de manera permanente para evitar duplicidades e ineficiencias en lo que hacen y garantizar una adecuada gestión de las competencias de cada una de ellas. Y en aquellas que son concurrentes, deben encontrar mecanismos adecuados de gobierno compartido.

Este reto demanda estructuras de integración, cooperación multinivel y colaboración que superen la especialización y sectorialización departamental y una evaluación sistemática que aporte aprendizaje para la mejora e innovación permanente.

Hoy en día resulta imposible comprender una Administración que no aproveche todas las oportunidades y utilidades que aportan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tanto para mejorar sus procesos y el diseño de sus políticas, basadas en evidencias, como para mejorar la accesibilidad y la participación ciudadana. La efectividad de esta inmersión digital exige recursos tecnológicos y un profundo cambio cultural, pero, sobre todo, inteligencia para obtener todo el rendimiento que pueden proporcionar al menor coste posible.

Desde esta perspectiva, es preciso abordar el proceso de renovación estructural de la gestión pública partiendo de una reformulación de los esquemas de evaluación, control y planificación, de un nuevo orden organizativo. Es imprescindible construir dispositivos institucionales para conseguir los máximos niveles de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles administrativos y de Gobierno, por ejemplo las comisiones de cooperación y el desarrollo de comités derivados de un funcionamiento permanente de las Comisiones Sectoriales, o gestionar por proyectos compartidos.

En este sentido, nuestras propuestas son las siguientes:

- ✓ Regulación normativa de las diversas posibilidades de configuración jurídica de los servicios, en función de las actividades que desarrollen. La configuración jurídica de un organismo se deberá determinar de acuerdo con la naturaleza de sus fines, las potestades que ejerza y su relación con el mercado y la competencia, reconduciendo la actual situación de huida hacia el derecho privado en la regulación de numerosos Entes Públicos.
- ✓ Tendencia a la descentralización funcional de los entes públicos, orientada a la obtención en cada caso de los resultados que le sean propios en concordancia con su competencia material y un sistema de Administración por objetivos y Presupuesto por Programas, basados en indicadores consensuados con parámetros de calidad.
- ✓ Con esta finalidad proponemos la distinción en tres grandes niveles básicos de delimitación orgánica de la Gestión Pública:



- ✓ a) *Administración General o directa*. En ella se incluirán las funciones de dirección política, de planificación, coordinación y control del conjunto de las actividades funcionales que se correspondan con las Políticas Públicas, asignadas a cada departamento, de acuerdo con el propio ámbito competencial, así como la ordenación normativa y la promoción legislativa.
- ✓ b) *Agencias Públicas*. En ellas quedarían comprendidas las funciones de las Políticas Públicas que consistan en la prestación directa de servicios públicos a la ciudadanía, incluyendo el ejercicio de potestades públicas. Actuarían en régimen de descentralización funcional, en el marco del Derecho Público, conforme a un sistema de definición y seguimiento de objetivos que permitan evaluar los resultados obtenidos (en términos de rentabilidad social/eficacia, no sólo eficiencia).
- ✓ c) *Sociedades Públicas*. Se regularían mediante un Estatuto propio, quedando integradas por las Empresas en cuyo capital social sea el Estado mayoritario o ejerza una posición dominante; sus actividades se enmarcarían en la producción de bienes y servicios de carácter económico. El personal se regularía por las normas laborales.
- ✓ Establecimiento de mecanismos evaluadores de la eficacia y eficiencia de la actividad administrativa y de los servicios públicos, y de sistemas de exigencia de responsabilidades a los gestores.
- ✓ Planificación y evaluación estratégica de los órganos superiores con una visión de integración sectorial y transversalidad, asumiendo la flexibilidad y variabilidad de la organización en función de aquellos.
- ✓ Gestionar por proyectos, y gestionar a través de metodología ágiles las utilidades que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para facilitar los resultados de los programas, políticas y servicios públicos y las relaciones con la ciudadanía.
- ✓ Reforzar los estándares de integridad, transparencia y participación ciudadana para mejorar la aceptación y la confianza social en las instituciones y la eficacia de la gestión pública, revisando los modelos de rendición de cuentas.

## 5.2.- PROPUESTAS DE EMPLEO PÚBLICO

El modelo de empleo público que proponemos se basa en un nuevo concepto del empleo y del trabajo en el sector público. En este sentido, los cambios tecnológicos y la automatización son fenómenos irreversibles que demandan una profunda modificación de los esquemas clásicos sobre el trabajo, de forma que será necesario trabajar menos y más cualificadamente para que todos puedan trabajar, así como recuperar trabajos "socialmente útiles" que permitan redefinir los "tiempos de la vida". La gestión pública debe considerar estos nuevos desafíos, incorporando a los modelos de reforma todos aquellos elementos que permitan progresar en este sentido.

Serían necesarias una serie de medidas que deberán integrarse en una nueva regulación del empleo público, con carácter básico para el conjunto de las Administraciones y servicios públicos.

Dichas medidas son las siguientes:

- ✓ Tendencia a la eliminación progresiva, hasta su completa desaparición, de las horas extraordinarias, o de cualquier otra compensación dineraria por los excesos de trabajo, sustituyéndose por compensación en tiempo libre.
- ✓ Reordenación del sistema de incompatibilidades profesionales de los empleados públicos, en el sentido de conseguir hacer efectivo progresivamente el principio de dedicación exclusiva a los empleos públicos de los profesionales que presten sus servicios en las Administraciones y servicios públicos. Adopción estratégica de la lucha contra la economía sumergida, consistente en el desempeño de otros empleos retribuidos por los trabajadores/as públicos, con especial atención a aquellos sectores de alto nivel profesional.
- ✓ Redefinición de los sistemas de programación de efectivos, procurando el desplazamiento de la mayoría de los trabajadores/as a las zonas operativas que demanden una mayor intensidad en capital humano, donde la digitalización sea más compleja por la propia naturaleza de los servicios.
- ✓ Nueva regulación de los sistemas de ordenación del tiempo trabajado, en el sentido de ampliar el espacio de los mecanismos de turnos de trabajo diferenciados, con el objetivo de un mejor aprovechamiento de los servicios públicos de atención directa a la ciudadanía, consiguiendo que su funcionamiento se extienda a los períodos de tarde y a días en principio no laborables, reduciendo el tiempo de trabajo de quienes desempeñen sus funciones en horarios especiales.

- ✓ Incorporación a la nueva configuración legal de la relación de empleo público, como una de sus notas fundamentales, el concepto de formación continua y reciclaje permanente, en base a perfiles profesionales y su desarrollo profesional.
- ✓ Implicación motivacional de los trabajadores/as públicos en la consecución de los objetivos esenciales de la gestión pública, basada en el reconocimiento de su dimensión colectiva y cooperativa, como proyecto de equidad profesionalmente compartido.
- ✓ Erradicación en el sector público de la utilización de modalidades de empleo temporal, para trabajos estables, reconvirtiendo estos puestos en fijos.

---

## 6.- ESPECIAL REFERENCIA A LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Los sistemas llamados de “colaboración público-privada”, y que con esa denominación han encontrado recepción en la legislación de contratos del sector público, han venido extendiéndose con carácter general, continuando en España una tendencia que se ha manifestado en todo el mundo.

Sus ámbitos preferentes de aplicación los encontramos en la consultoría para las organizaciones públicas, las obras públicas o infraestructuras y también se observa con frecuencia que las instituciones externalizan los desarrollos tecnológicos, tan importantes en el día de hoy, a empresas de asesoría especializadas. Mención aparte merecería el desarrollo efectivo de los Fondos Europeos para la Recuperación.

La “colaboración público-privada” ha supuesto una vía de entrada muy relevante de los fondos de inversión y el capital privado en la gestión del sector público, pero ha sido incentivada por una serie de razones entre las que destacan las políticas de la UE. Se ha encontrado esta salida para no chocar con los límites al endeudamiento y al déficit público de los Estados miembros y, como se decía más arriba para el caso español, se ha facilitado la recepción de esta figura a través del derecho europeo de contratación pública y las respectivas legislaciones nacionales

El gasto en este tipo de fórmulas ha sido enorme en los últimos años. Las empresas más importantes del mundo en el sector de infraestructuras han participado intensamente, y se ha generado un elenco de grandes empresas multinacionales especializadas en el sector de los servicios públicos. Los mercados secundarios intervienen en esta esfera de negocio mediante la entrada en él de inversores institucionales (Fondos). Hay de hecho un tipo de inversores institucionales especializados que en algunos casos ha tenido repercusión incluso en la transferencia de propiedad.

La “colaboración público-privada” ha sido, como se indicaba, una forma de elusión de la disciplina fiscal y las limitaciones al endeudamiento público y su impulso ha llevado a rechazables interpretaciones del Tribunal de Justicia de la UE en contra de otras formas más acordes a la gestión pública, como la posibilidad de colaboración entre distintas administraciones y servicios públicos. Por ejemplo, la UE tiende a someter a las reglas de contratación y a la concurrencia competitiva las fórmulas de colaboración intermunicipal (consorcios públicos, etc.), entorpeciendo su uso en la práctica, y debilitando otras opciones más eficientes, ya sea la gestión pública compartida de servicios públicos, a través de empresas de economía mixta, o de empresas públicas propiamente dichas.

Algunas de las justificaciones más comunes sobre las ventajas que se suelen asignar a la “colaboración público-privada”, han sido refutadas por distintos sectores progresistas.

La falta de alternativas (si no hay la “colaboración público-privada” no hay inversión ni nuevos servicios para atender demandas ciudadanas), no es tal, depende de las opciones políticas de los gobiernos, sobre todo en materia de política fiscal. Asimismo, es muy dudoso y cuestionable que signifique un ahorro o una financiación más barata: habitualmente se trata por el contrario de un aplazamiento de pago con una carga financiera prolongada en el tiempo en términos de coste del capital adelantado por el partner privado. Y la supuesta transferencia del riesgo al partner privado que se suele defender como ventaja de esta fórmula significa en principio un encarecimiento de costes que resulta superior en un 25 % al de las fórmulas convencionales, como ha alertado el propio FMI.

Entendemos que antes de acudir a la “colaboración público-privada” se debe pasar una prueba que demuestre si va a resultar previsiblemente ventajosa para el sector público.

Esta evaluación debe incluir:

- Un indicador que incorpore criterios de valoración de su incidencia en términos de rentabilidad social y materialización del interés general, y no únicamente un indicador comercial estricto (prueba de mercado): se debe verificar el impacto de la fórmula en el cumplimiento de los objetivos de servicio público encomendados, los efectos económicos, sobre el empleo, el impacto fiscal a largo plazo, la opinión ciudadana, etc.
- Establecimiento de un marco valorativo que permita comparar los beneficios de esta fórmula con respecto a otras posibles. Ello lleva consigo la aplicación de criterios relativos a costes de capital y financiación, costes de construcción, costes de gestión, costes de transacción, riesgos e incertidumbres, y efectos sobre el empleo. En general, los datos empíricos, o el resultado de ciertas experiencias concretas, vienen a demostrar que los costes de financiación son más altos para el sector privado, también los de construcción de proyectos "llave en mano", aunque en estos casos se compensa con el menor riesgo de sobrecostes posteriores, en costes de gestión no hay diferencias, son más caros los costes de transacción (preparación de contratos y control de ejecución), y son más arriesgados los "colaboración público-privada" por las renegociaciones y los cambios derivados de las "contingent liabilities" y la generación de partners privados monopolistas.
- Los efectos sobre el empleo suelen ser negativos, con un impacto claro en relación con la seguridad y estabilidad en el empleo de los trabajadores/as, el empeoramiento de las condiciones de trabajo, y el debilitamiento de la negociación colectiva y del ethos de servicio público.

