

# Reformando a Leviathan: la Administración pública

M. Baena del Alcázar

## 1. De apéndice del Leviathan a prestador de servicios

**S**e me encarga por los responsables de este número de la Revista que escriba unas páginas sobre el título de este trabajo. Aceptar el encargo implica la obligación de explicar de inmediato si puede identificarse en todo o en parte a la Administración con el Leviathan, el legendario monstruo marino de la Biblia, que suscitaba toda clase de terrores entre los ilustrados del pueblo judío, y que fue elegido por Hobbes como símbolo del poder irresistible del Estado.

Propiamente hablando la Administración no sería, ni fue nunca, el Leviathan, puesto que la cabeza del monstruo estaría constituida por los órganos políticos. A lo sumo la Administración sería el tronco y las extremidades de la gran bestia que ejerce el poder. Pero hoy día esta calificación debe considerarse rigurosamente anticuada como de inmediato se verá.

### A) La desaparición de la legitimidad implícita y sus causas

Pues para partir de un enfoque correcto de los problemas actuales que se plantean a la Administración pública, cuyo conocimiento es indispensable para su reforma, hay que tomar conciencia de un dato inicial.

Ni el Estado en su conjunto, ni la Administración pública como parte de él tienen ya una legitimidad implícita. Ha caído por los suelos el viejo punto de vista de resonancias hegelianas según el cual el Estado encarnaba a la Nación como última manifestación de ella, punto de vista del que era tributario la concepción de la Administración pública como algo de legitimidad indiscutida e indiscutible. En sustitución de este punto de vista aumenta día por día la conciencia común de que el Estado y la Administración no se justifican sino por sus resultados, lo que da lugar a que se planteen frente a ellos las demandas de eficacia y de eficiencia, cuya mención ya se ha convertido en un verdadero tópico.

Desde luego son múltiples las causas de esta pérdida de legitimidad. Entre las relativamente remotas pueden citarse la penetración en los Es-



tados nacionales de las empresas multinacionales y la bipolaridad del mundo en dos bloques existente durante largas décadas. A ellas se añaden ahora las instancias internacionales o supranacionales y la interdependencia económica entre los diversos países. Todo ello ha provocado que se comprenda con cierta claridad que ni el Estado es ya el centro del sistema, puesto que muchas decisiones básicas se adoptan fuera de su ámbito, ni la Administración pública depende únicamente de la gestión del Estado. En estas condiciones no es raro que demandemos todos a las Administraciones de nuestra época una eficaz prestación de servicios. Al fin y al cabo, si habiendo perdido vigencia los sistemas de valores y las ideologías, quienes ejercen el poder disfrutan de prebendas y privilegios, lo menos que pueden hacer es ofrecer una eficaz prestación de servicios a los ciudadanos o una dación pública de bienes al mercado, todo ello a costes relativamente tolerables. No son otra cosa los manidos conceptos de eficacia y de eficiencia.

### **B) La nueva dialéctica**

Vengo insistiendo, tanto por escrito como en exposiciones orales, en que esta situación ha dado lugar a una nueva dialéctica. La vieja contraposición entre autoridad y libertad, que era el problema central de las ciencias políticas y sociales, debe ceder el paso a la nueva dialéctica autoridad versus prestación de servicios. Bien entendido que ello significa que los dos términos de la dialéctica anterior se subsumen en el primero de la nueva, pues la autoridad debe ejercerse en un contexto de libertad. Se trata en definitiva de que las autoridades políticas y administrativas, respetando los derechos y libertades, ofrezcan los necesarios servicios a la comunidad política integrada por los ciudadanos.

Pero aceptar que existe esta nueva dialéctica supone una auténtica revolución mental para los administradores públicos. Se trata de que, en vez de instalarse en la autoridad (desde la pequeña autoridad-insecto del pequeño funcionario hasta la del Presidente del Gobierno) tengan conciencia de que su oficio y sus retribuciones no están justificadas más que cuando sirven a los ciudadanos, al menos en ciertos sectores orgánicos, como lo hace o debería hacerlo una empresa privada con sus clientes. De ahí el movimiento de la concepción del ciudadano como

cliente y el posterior de la modernización administrativa. Ambos suponen nada más y nada menos que un cambio cultural de las Administraciones públicas.

Fácilmente se alcanza que esto no es sencillo, como lo demuestra que la predicación o discurso en este sentido pocas veces va seguido de medidas efectivas. Pero la cuestión se complica porque es necesario que nuestra nueva óptica de la Administración suponga una conciencia clara de la medida en que ésta actúa a veces como poder y como tal debe ser considerada, mientras que en otras ocasiones la percepción directa de los funcionarios es la de un ejército de agentes que constituyen parte importante del sector laboral del país.

A esto debe añadirse que hay que introducir perspectivas y técnicas nuevas en la actuación cotidiana y que es necesario procurar una solución al difícil tema de la gestión pública. Junto a estos problemas la introducción de nuevas tecnologías es, a pesar de su importancia, un tema menor al ocuparse de los nuevos enfoques sobre la Administración.

Respondiendo a la amable invitación de la Dirección de este número de la Revista van a exponerse algunas reflexiones sobre las cuestiones anteriores.

## **2. La Administración como colaboradora del poder y como sector laboral**

### **A) La identificación de la Administración y sus actos de poder**

#### *a) La Administración como sujeto político y los altos funcionarios*

Conviene ante todo salir al paso de un equívoco frecuente sobre lo que se entiende por Administración pública. Desde luego la identificación vulgar e incluso la científica refieren la idea a las estructuras orgánicas en las que se encuentran insertos los servidores del Estado. En una palabra, tradicionalmente se identificaba a la Administración con los funcionarios, aunque ahora deben tenerse en cuenta también los trabajadores de la Administración sometidos al derecho laboral.

Pero esta identificación encubre un equívoco que conviene disipar cuanto antes. Ciertamente los funcionarios y ahora los laborales son Administración, pero pocas veces se toma conciencia de que cuando se habla de la Administración como poder lo correcto no es referirse a los funcionarios (ni tampoco a los laborales). Quienes ejercen el poder administrativo son las personas que desempeñan los múltiples cargos de confianza política existentes en todos los países y desde luego también en el nuestro.

Prescindiendo del caso particular de los Ministros y los Secretarios del Estado, que real o potencialmente forman parte al mismo tiempo del Gobierno y de la Administración, el resto de los llamados cargos políticos son desde luego Administración pública y no Gobierno. Tenemos por tanto que la zona superior de la Administración, como veremos dotada de un auténtico poder, no está integrada por servidores públicos profesionales sino por personas de confianza política. Subjetivamente y a título personal son políticos y la obtención de sus cargos es, en los casos normales, el resultado de la confianza del partido que gobierna y de sus dirigentes. Sin embargo orgánicamente son Administración pública y desde luego como tal Administración son responsables de que los servicios se gestionen de forma adecuada o de una manera mediocre.

Me parece fuera de duda que debe esclarecerse la confusión habitual entre estas personas y estos cargos y el resto del conjunto de los servidores públicos. Pues resulta muy importante precisar a quien debe imputarse una mala gestión pública, de la que en último extremo los responsables son estos políticos cuyos cargos les obligan a actuar como gestores públicos.

Desde luego en sus tareas se encuentran asistidos por funcionarios profesionales, debiendo destacarse entre ellos un grupo de altos funcionarios que los asesoran en la adopción de las decisiones y en las medidas posteriores necesarias para su ejecución. Estamos sin embargo ante un grupo de funcionarios directivos, a no confundir con el resto de los cientos de miles de personas e incluso millones que trabajan en el sector público en las democracias occidentales avanzadas.

tivo lo ejercen los políticos y no los funcionarios. Con ello quiere decirse que los actos formales de poder no emanan prácticamente nunca, al menos en el caso español, de funcionarios profesionales.

Puede salirse al paso de esta afirmación invocando casos conocidos de todos como las ordenes de los agentes de tráfico que constituyen actos de autoridad. Pero no se está aludiendo a estas actuaciones menudas. Se habla por el contrario de aquellos actos de poder que establecen obligaciones o limitaciones para los ciudadanos frente a los cuales se arbitra un sistema de garantías.

Así un examen de la práctica judicial en el orden contencioso administrativo lleva al convencimiento de que nunca se impugna ante los Tribunales de Justicia un acto de un funcionario y menos aún de un laboral al servicio de la Administración. Los actos de la Administración local impugnados son siempre actos del Alcalde, de la Comisión de Gobierno o en los menos de los casos de Concejales Presidentes de Juntas de Distrito. En la Administración autonómica se impugnan actos de los Directores Generales o de los Consejeros. Finalmente, si se trata de la Administración central del Estado, cuando se impugna un acto de un agente de nivel o categoría modesta es como mínimo un acto de un Director Provincial nombrado discrecionalmente. Más habitual es impugnar actos de los Directores Generales, los Ministros o el Gobierno. Cosa distinta es que resulte muy importante como dato de nuestra cultura política y administrativa que en numerosas ocasiones los nombramientos recaigan en personas que tienen la condición de funcionarios, pero desde luego estas personas nombradas ejercen su poder en concepto de cargos políticos.

Ello no quiere decir que los funcionarios profesionales no intervengan en los expedientes. En muchas ocasiones emiten informes decisivos, preparan la resolución del superior, y puede sospecharse que a veces la redactan, limitándose aquel superior a incorporar su firma. Pero es claro que al hacerlo asume la decisión.

## **B) La contradicción abierta**

### *b) Los actos de poder administrativo*

Pero conviene insistir en lo que se ha dicho antes en el sentido de que el poder administra-

Cuanto acaba de decirse se aplica desde luego a los cargos políticos del núcleo central de la Administración, pero es también perfectamente

aplicable a los Directores o altos cargos de los Organismos Autónomos y de las empresas públicas. Sus dirigentes son personas nombradas por criterios de confianza y no funcionarios profesionales, aunque también en este caso el nombramiento puede recaer en personas que a título individual son altos funcionarios.

La realidad que acaba de describirse nos sitúa en las democracias occidentales ante una contradicción que pocas veces se tiene en cuenta. A estas personas que administran o que son responsables de la gestión pública se les considera legitimados en cuanto que han sido nombrados democráticamente, pero están universalmente desacreditados como gestores públicos. La legitimidad como políticos contrapuesta a la falta de justificación en cuanto gestores mediocres son cosas que merecen alguna reflexión, aunque para hacerla hay que evitar desde el primer momento el tópico del que se benefician los políticos imputando a los funcionarios profesionales la mala gestión de quienes son últimos responsables esas personas nombradas por criterios de confianza que verdaderamente ejercen el poder.

Es claro que esto de ninguna manera impide que el cambio cultural necesario en la Administración deba afectar al ejército de funcionarios, comenzando por los niveles superiores. Pero de todas formas resulta claro que la demanda de eficacia y eficiencia hay que plantearla frente a los últimos responsables de la gestión, es decir, esos políticos legitimados al ejercer su poder en nombre de la democracia.

### **C) Los altos funcionarios y las actuaciones en torno a las políticas públicas**

#### **a) Funciones administrativas y políticas públicas. La ejecución y el problema de la gestión**

Dicho lo anterior hay que aludir ya a los administradores profesionales, haciendo un planteamiento correcto respecto al conjunto de personas que los integran y respecto a su corresponsabilidad en la gestión más o menos mediocre.

Pues desde luego los administradores profesionales y sobre todo los altos funcionarios juegan un importante papel en todo el desarrollo de las políticas públicas desde su formulación hasta las operaciones de ejecución a un nivel directivo. Uno de los problemas centrales de los

estudios sobre Administración pública consiste en elaborar una teoría coherente sobre la participación de los funcionarios profesionales en las políticas públicas.

Entiendo que a este efecto los altos funcionarios juegan un importante papel en la formulación de la decisión que constituye el núcleo central de una política pública. Si se actúa con alguna racionalidad, estos altos funcionarios deben pronunciarse sobre la viabilidad de las medidas proyectadas teniendo en cuenta los medios de que dispone la organización o los que puede obtener sin un grave coste político. Esta actuación y la de asignación de recursos inmediatamente posterior e indispensable para comenzar la ejecución de las decisiones constituyen la función administrativa de apoyo a la decisión política.

Junto a esta función hay que considerar otras como son la de mantenimiento u obtención con carácter general de los medios que necesita la organización para que puedan utilizarse en la implementación o asignación de recursos; y la función de regulación y control (la función burocrática tradicional de preparar reglamentos así como actos de ejecución de los mismos).

Pero interesa sobre todo que además existe la función administrativa de ejecución de las políticas públicas consistentes en prestación de servicios o dación de bienes al mercado. Se trata de una función administrativa típica, sin perjuicio de que los dirigentes de las organizaciones instrumentales sean personas designadas con criterios de confianza. Estas personas están asistidas al más alto nivel por altos funcionarios. Es en este último caso cuando se plantea el problema de la gestión pública, el cual tiene el máximo relieve si para la ejecución de la decisión política hay que gestionar o administrar una organización separada como puede ser un Organismo Autónomo prestador de servicios o una empresa pública. El titular del poder administrativo tiene que gestionar la empresa en unas condiciones de eficacia y eficiencia al menos análogas a las que se dan en las empresas privadas. Bien entendido que ello sucede únicamente cuando los administradores públicos no se amparan en una situación de monopolio o cuasimonopolio, lo que sucede con bastante frecuencia tratándose de esos administradores modernos que pregonan las excelencias del mercado y la libre competencia cuando en la práctica administran empresas monopolísticas que dominan el mercado.

b) *El nivel directivo y los trabajadores del sector público*

De lo dicho hasta ahora puede deducirse o destilarse una consecuencia de importancia central. Los altos funcionarios que asesoran en la adopción de decisiones, asignan los recursos y los obtienen o administran, así como los altos funcionarios que asisten de modo inmediato a los gestores públicos en la ejecución, no pueden ni deben confundirse con la totalidad de los funcionarios profesionales, debiendo añadirse ahora a estos los laborales de la Administración pública.

La alta función pública que constituye el nivel directivo debe enfocarse, estudiarse y en su caso reformarse considerándola como un problema político. Por el contrario el ejército de trabajadores subordinados (funcionarios o laborales) deben considerarse como un problema técnico. En este caso estamos ante la administración de los recursos humanos, que presenta considerables peculiaridades respecto a la empresa privada, pero que es tan importante en la Administración pública como en las empresas. No deja de ser sin embargo un factor administrativo más junto a los restantes que deben considerarse.

Entiendo que fácilmente se alcanza que quien colabora de forma directa en la adopción de la decisión política, su implementación y su ejecución en los altos niveles de responsabilidad debe recibir un tratamiento distinto que los demás trabajadores del sector público. Los criterios de buena administración de los recursos humanos son muchas veces de impertinente aplicación a aquellos directivos del sector público cuyo trabajo se sitúa en torno a la decisión política, mientras que son plenamente aplicables al resto del personal.

No quiero inducir a confusión en este punto, pues podría entenderse que se trata de un criterio por así decirlo clasista en el enfoque, estudio y reforma de los servidores públicos. No es así por la importante razón de que ni mucho menos forman parte de los directivos todos los funcionarios con titulación superior normalmente mejor remunerados. Los directivos no son todos estos funcionarios, sino sólo un pequeño grupo de ellos, siendo perfectamente posible que los demás titulados superiores se integren en los recursos humanos a considerar como un problema técnico.

Al respecto debo hacer público en este momento que según mis investigaciones en curso únicamente alcanzan el máximo poder diez cuerpos de funcionarios con titulación superior de la Administración española. Sólo los miembros de estos cuerpos situados en puestos estratégicos de cara a la decisión política deben ser considerados como directivos. Nuestros altos funcionarios no deben confundirse con los burocratas en general.

### 3. El difícil tema de la gestión pública

#### A) Ejecución de las políticas públicas, gestión pública y factores administrativos

Pero nos interesa volver sobre el tema que antes se ha dejado abierto de la gestión pública. Ya se ha dicho que ésta tiene lugar bajo la responsabilidad directa de personas nombradas con criterios de confianza política y que, sin excluir que se lleve a cabo desde órganos centralizados de la Administración, se realiza sobre todo típicamente por los Organismos Autónomos y las empresas públicas prestadores de servicios o que producen bienes.

La dificultad peculiar de la gestión pública consiste en que se trata de una realidad híbrida entre la Administración y la actuación de la empresa privada, afirmación que en cambio no conviene a centros de poder administrativo que se dedican a las tareas de resolución de expedientes o a los llamados servicios de soberanía. El carácter híbrido consiste en lo siguiente. De una parte buen número de estas unidades aunque no todas se encuentran sometidas a los condicionantes propios de la Administración en materia presupuestaria y de personal. De otra parte los administradores de estas unidades deben manejar los factores administrativos típicos, consiguiendo la adecuada coordinación entre ellos. Esta tarea es común con las que realiza la Administración de los servicios de soberanía, pero en el caso de las unidades gestoras deben añadirse a la consideración de los factores administrativos los datos propios de la gestión de las empresas privadas que actúan en el mercado.

De este modo resulta que la gestión pública, incluso cuando no está condicionada por las

normas legales aplicables a los órganos administrativos, ha de utilizar los recursos como lo hace la Administración pública pero al mismo tiempo enfrentándose con un mercado e incorporando por tanto las actuaciones propias de las empresas privadas que entran en competencia. Deben aplicar por tanto un doble modelo, el modelo de los factores administrativos y simultáneamente los modos de actuación del sector privado. Es inútil decir que quien esto escribe considera como última clave de la buena gestión la actuación de las unidades del sector público en competencia con las empresas privadas.

#### a) *Los factores administrativos*

Quisiera detenerme un tanto en el tema de los factores administrativos, si bien, como se ha visto, su consideración no resuelve todos los problemas en el caso de las unidades gestoras propiamente dichas. Pero este dato de los factores administrativos interesa peculiarmente a quienes nos dedicamos a los estudios sobre Administración precisamente porque ha de tenerse en cuenta en todos los sectores orgánicos de la Administración pública.

Entiendo que los factores son los cinco básicos del diseño de la organización (a no confundir con el desarrollo de la organización o la teoría de la organización), los recursos humanos, el factor presupuestario o de financiación, el procedimiento de gestión, y la obtención y uso de la información.

Cada uno de estos factores constituye una de las grandes ramas de las ciencias administrativas, por lo que su consideración separada es del máximo interés. Pero más interesante aún resulta que los cinco factores deben manejarse como un auténtico modelo, a partir de una continua y activa interacción entre ellos, ya que cada uno condiciona a todos los demás. Notese que en este sentido recupera su importancia la consideración del personal no directivo como recursos humanos pues, aunque no se trate de un problema político, como factor administrativo que es condiciona a los demás factores y es un dato decisivo en el manejo del modelo.

A su vez debe decirse que los cinco factores administrativos y la interacción entre ellos han de tenerse presentes en todas y cada una de las funciones administrativas.

#### b) *La peculiar importancia de la información*

Pero quiero insistir en el peculiar interés que presenta la información, factor habitualmente descuidado a pesar de lo que pudiera parecer. Es un tópico en las conversaciones de la clase política que normalmente se dispone de una mala información para la gestión. Por otra parte resulta universalmente conocida la importancia de la informática y el impacto que supone en el funcionamiento administrativo.

Pero estos dos tópicos se encuentran lejos de suponer un enfoque correcto y de proporcionar medios para la solución de los problemas. Cuando se habla de la información hay que partir de que el dato esencial es la obtención de la misma, lo que en modo alguno resulta fácil, y de que debe distinguirse cuidadosamente entre la información sobre la realidad social y económica en que incidirán las políticas públicas y la información sobre los medios disponibles para una adecuada implementación y ejecución de aquellas políticas. En este sentido se echa de menos la existencia de unidades o centros de información cuyos datos se encuentren al servicio y la disponibilidad inmediata de los decisores públicos. Confiarse para la obtención de la información en la experiencia, a veces rutinaria y obsoleta, de los burócratas e incluso de los altos funcionarios es algo que dista mucho de ser racional.

Se me dirá que existen en las Administraciones públicas servicios o gabinetes de documentación, de estadística y de informática. Es cierto, pero también lo es que la coordinación entre esos centros resulta muy defectuosa salvo en ocasiones aisladas y para propósitos políticos concretos. Frente a esta realidad sería de desear una contemplación unitaria y general de la información en todas las grandes unidades administrativas.

Casi me avergüenza añadir a las reflexiones anteriores otra que resulta obvia. Nadie duda de la extraordinaria importancia y el gran interés que tiene el impacto del uso de medios informáticos. Pero para usarlos adecuadamente es claro que hay que comenzar por obtener una información correcta. Por lo demás no es igual utilizar la informática para la gestión día a día, es decir, para hacer uniformes y ágiles operaciones menudas pero extraordinariamente numerosas, que aplicar informáticamente modelos que permitan aquilatar la decisión política según la información de que se disponga.

## B) Gestión pública en el contexto de mercado

Se ha dicho más arriba que la gestión pública supone la aplicación del modelo de los cinco factores, como se debería hacer también en los órganos centrales, pero supone además añadir a la consideración de esos factores la actitud y las técnicas propias de las empresas que actúan en el mercado. De ahí que sea bastante importante hacer alguna reflexión sobre la tendencia a la privatización, tan en boga en las Administraciones actuales.

### a) *La privatización y sus acepciones*

Pues importa mucho distinguir los varios conceptos que se manejan confusamente cuando se habla de privatización. Una cosa es que la gestión directa del servicio se lleve por una empresa privada bajo la vigilancia y el control de la Administración, otra distinta que la propiedad de la unidad gestora del servicio sea privada o sea pública (en todo o en parte), y otra que se administre la unidad gestora del mismo modo que se administran las empresas privadas.

Notese que el primer caso está muy lejos de ser una novedad en las Administraciones del sistema continental europeo. Confiar a una empresa la gestión del servicio bajo la vigilancia de la Administración no es ni más ni menos que utilizar el viejo mecanismo de la concesión administrativa. Sólo en aquellos casos o en aquellos países en que los servicios se prestaban directamente por órganos centrales puede entenderse que la generalización de las concesiones sea una privatización.

El segundo caso, es decir, que la propiedad sea privada o pública, o bien de carácter mixto, creo que influye muy escasamente en que podamos estar ante una auténtica privatización. Si la propiedad es semipública y no se actúa con la mentalidad de gestión propia de la empresa privada habremos adelantado poco en una prestación eficaz de los servicios o en una producción eficaz de bienes.

El factor clave es en cambio que la gestión se realice del mismo modo que el propio de la empresa privada, y ello indiferentemente de la propiedad del capital. Sólo entonces será el público quien decida si los servicios son eficaces, en cuyo caso preferirá recibirlos de esa unidad y no de empresas de la competencia. Sólo en ese caso

podrá hacerse una comparación razonable entre los costes de la unidad considerada y los propios de las demás empresas que concurren en el mercado.

Pero notese que estamos hablando de la frontera difusa entre la actuación de unidades públicas y la auténtica privatización, pues entiendo que esta última existe cuando la actividad o la empresa deja de ser pública en absoluto y además no está controlada por la Administración como lo están las concesiones, en las cuales los poderes públicos aprueban las tarifas, es decir, los precios que pagan los usuarios. Creo que esta precisión no es impertinente en absoluto, pues con extraordinaria frecuencia se está interesado en presentar como privatizaciones hechos que no lo son y que constituyen una tentativa más o menos tímida de conservar la disponibilidad de las unidades productoras o prestadoras de servicios simulando que se pretende introducir la privatización.

### b) *Privatización y desmonopolización*

De ahí se deduce que, guste o no a los supuestos entusiastas de la privatización, el criterio clave es la referencia al mercado. Por tanto un primer paso absolutamente indispensable para llevar a cabo una política de buena gestión de los servicios, pase o no por la privatización, es renunciar a los monopolios oficiales o encubiertos en manos de los administradores públicos. Bienvenida sea la privatización en cualquiera de sus acepciones falsa o auténtica, pero el primer paso es necesariamente la desmonopolización.

De acuerdo con esta idea es claro que el trazo sucesivo de la buena gestión comenzaría, manteniendo aún las unidades como públicas, en desmontar los monopolios, aplicar el modelo de los cinco factores administrativos y plantearlo en un contexto de mercado. Si ello no da resultado podría ser aconsejable destituir al administrador público, nombrado democráticamente pero ineficaz, utilizando los servicios de una persona de mayor capacidad de gestión. Sólo en último extremo si esta solución no es viable sería oportuno traspasar íntegramente la actividad al sector privado, no conservando la administración ni la propiedad ni el control. Estaríamos entonces ante una privatización que equivaldría a liberar el sector o la actividad.

## 4. El necesario cambio de cultura administrativa

### A) La modernización y sus problemas

Las diversas reflexiones anteriores no son cosa ajena al título de este trabajo relativo a reformar la Administración. En definitiva materialmente la modernización administrativa supone también una reforma, aunque no se trate de la reforma administrativa al antiguo estilo, en virtud de la cual se actuaba sobre cuestiones concretas. Como es sabido, la modernización supone el cambio de cultura administrativa al que se ha aludido al principio de esta colaboración.

Pues bien, el cambio de cultura en que la modernización consiste implica que es necesario asimilar las ideas anteriores y ponerlas en práctica en la actuación cotidiana de los poderes públicos. Así es necesario dejar de ver la política y la Administración sólo como la lucha por conseguir el poder y el ejercicio del poder mismo, para percibir las actividades que tienen como vertiente principal adoptar decisiones que se traduzcan en prestaciones positivas a los ciudadanos.

De una vez por todas hay que aceptar que los responsables de la gestión son en último término personas nombradas por criterios de confianza política, aunque se encuentren asistidos por un pequeño grupo de altos funcionarios. Es a este colectivo formado por unos y otros actores a quien hay que demandar las repetidas eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos, diferenciándolo claramente de las demás personas que trabajan para el sector público y que constituyen el conjunto de sus recursos humanos.

La actuación administrativa seguirá consistiendo en buena parte en el ejercicio de las funciones anejas a la antigua soberanía (asuntos exteriores, justicia, hacienda, mantenimiento del orden público) y además continuará siendo indispensable la producción de reglamentos y actos administrativos muchas veces repetitivos y numerosos. Pero la actuación de la Administración en la que debe ponerse el énfasis es la encaminada a realizar prestaciones positivas. Es necesario enfocar la actuación de la Administración planteándose y corrigiendo (y mejorando si

es necesario) su intervención en las distintas fases de las políticas públicas.

Ello significa que la Administración continuará ejerciendo sus funciones de regulación y control y de mantenimiento de la estructura, pero que las funciones auténticamente novedosas son la formulación de las políticas públicas y la implementación (función de apoyo a la decisión) y la ejecución de las mismas.

En esa actuación administrativa hay que tener en cuenta los cinco factores administrativos antes mencionados, lo que implica todo un mundo de actuaciones concretas. Pero además de la actividad adecuada respecto a cada factor hay que cuidar del equilibrio entre ellos en todos los sectores orgánicos de la Administración.

Sin embargo lo auténticamente importante es que los sectores encargados de las prestaciones deben funcionar al máximo posible en un contexto de mercado y tratando al ciudadano como cliente. La privatización de actividades y servicios, tanto si se lleva a la práctica de modo íntegro como si se mantiene en la frontera difusa entre el sector público y el privado, tiene como último objetivo que la ciudadanía reciba las contraprestaciones adecuadas proporcionadas o facilitadas por la clase política que ejerce el poder. Desde esta perspectiva debe entenderse excluido todo monopolio.

### B) ¿Modernización sin la Administración?

La aplicación de las ideas anteriores responde al planteamiento de la nueva dialéctica que contraponen autoridad a prestación de servicios. Sólo poniendo en práctica las ideas anteriores se justifica la existencia de la clase política y su disfrute del poder.

Pero ya se ha dicho que esto implica un cambio de cultura, tanto de la clase política misma como de los altos funcionarios y del resto de las personas que trabajan en el sector público, al menos los que desempeñan puestos de alguna importancia. Para ello no bastará la implantación de las ideas anteriores y sus consecuencias prácticas sino que será indispensable recurrir a otros especialistas en las ciencias sociales y humanas. El desarrollo organizativo y el contexto organizacional deben ser adecuadamente atendidos, por lo que tenemos que aceptar que la gestión de los recursos humanos no es, ni como

ámbito de estudio ni como tema práctico, un monopolio de los estudiosos de la Administración y de los administradores profesionales.

Ahora bien también, se ha insinuado más arriba que son cosas muy diferentes tener unas ideas medianamente claras sobre la modernización y adoptar medidas para llevarla a la práctica. Sin embargo resulta obvio que no se avanzará un solo paso por este camino si no se comienza por provocar el cambio de cultura, no sólo desarrollando un discurso para comprensión de la clase política, sino provocando directamente ese cambio en las propias estructuras administrativas. Dicho de otra forma, es imposible modernizar la Administración sin contar con la Administración misma.

Los procedimientos para provocar ese cambio de cultura en las estructuras administrativas quizás no son tan difíciles ni tan inabordables

como creen los responsables políticos. A juicio del autor de estas páginas bastaría con actuar inicialmente sobre grupos de funcionarios particularmente influyentes en el contexto de sus compañeros, seleccionando estos grupos en todos los niveles jerárquicos. La impartición de las nuevas ideas y el conocimiento de las nuevas técnicas podrían conseguirse por los viejos métodos de la reforma administrativa en los países avanzados, aunque ahora se utilizasen con una mentalidad completamente distinta. Desde los cursos de formación permanente, adecuadamente planificados, hasta los grupos de trabajo destacados en las organizaciones podrían ser útiles para inducir un cambio, que no se conseguirá desde luego repitiendo una y otra vez las ideas sobre modernización como si se tratase de fórmulas mágicas, que sólo por ser pronunciadas van a producir efectos sobre la realidad.

REVISTA INTERNACIONAL DE

# SOCIOLOGIA

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES AVANZADOS

TERCERA EPOCA - N.º 12 - SEPTIEMBRE-DICIEMBRE, 1995

EDITOR: Salvador Giner

DIRECTOR: Manuel Pérez Yruela

SECRETARIO: Eduardo Moyano

IESA - ANDALUCIA

Edificio Universitario Servicios Múltiples

Avda. Menéndez Pidal s/n. - 14004-CORDOBA

Tel. 957 - 21 81 39 - Fax 957 - 21 81 40

E. mail: ea2ies@lucano.uco.es

**CONSEJO DE**

**REDACCION:**

M. Beltrán  
J. Carabaña  
F. Laporta  
J. J. Castillo  
J. R. Montero  
L. Moreno  
L. Sanz

**CONSEJO ASESOR:**

M. Alcántara	Angela López
M. Castells	E. Luque
M. A. Durán	F. Llera
J. A. Fdez. Córdón	J. M.ª Mardones
V. Fdez. Vargas	V. Navarro
M. García Ferrando	A. Ortí
Soledad García	L. Paramio
L. Garrido	V. Pérez Díaz
T. González de la Fé	R. Ramos
O. Homs	F. Reinares
J. Iglesias	G. Rodríguez Cabrero
E. Lamo de Espinosa	T. Rodríguez Villasante
L. Lemkow	J. J. Toharia

**PRECIOS DE SUSCRIPCION 1996**

**Para España**

Anual (3 números).....4.600 ptas.

Número suelto.....1.725 ptas.

**Para el extranjero**

Anual (3 números).....7.150 ptas.

Número suelto.....2.860 ptas.

**CSIC. Servicio de Publicaciones**

Vitruvio, 8

28006 Madrid (España)



**Consejo Superior de Investigaciones Científicas**

**ESTUDIOS**

DE "EL SOLDADO AMERICANO" A LA TEORÍA DE LOS JUEGOS DE ESTRATEGIA:  
UN MINIEPSODIO EN LA RELACIÓN INVESTIGACIÓN-TEORÍA  
ÁNGELES LIZÓN

CICLO VITAL Y ACCIÓN COLECTIVA  
MARÍA JESÚS FUNES RIVAS

INCONGRUENCIAS IDEOLÓGICAS EN LA AMÉRICA DE LOS 80  
MIQUEL BELTRÁN y ALBERT SAONER

**NOTAS**

SOCIEDADES Y SOCIÓLOGOS ÁRABES:  
LA CUESTIÓN DE LA "IDENTIDAD" EN EL SABER SOCIOLOGICO  
GEMA MARTÍN MUÑOZ

EL MEDITERRÁNEO. EXPECTATIVAS DE MIGRACIONES  
GRACIELA SARRIBLE

LA INMIGRACIÓN MARROQUÍ EN ESPAÑA.  
DATOS, OPINIONES Y PREVISIONES  
JOSÉ CAZORLA

LA PERCEPCIÓN DE LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO ENTRE  
CONTRIBUYENTES Y GOBIERNO, Y SU INCIDENCIA EN LA EVASIÓN FISCAL  
M.ª JOSÉ PRIETO JANO

EL PAPEL DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN LOS PROCESOS  
DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA  
TERESA ROJO

**PERSONALIA**

EL HOGAR. UN ESTILO DE VIDA  
JOSÉ CASTILLO CASTILLO

**RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**