

Arenilla, M. (2010): "Administración Pública y Ciencia de la Administración", en M. Arenilla (Coor.) *La Administración pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: INAP, p. 39-68.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ENTRE DOS SIGLOS  
(Ciencia de la Administración, Ciencia Política  
y Derecho Administrativo)

Homenaje a Mariano Baena del Alcázar

COMISIÓN ORGANIZADORA

Manuel Arenilla Sáez  
(Coordinador)

Ángel Manuel Moreno Molina, Martín Bassols Coma,  
Rafael Entrena Cuesta y José Vilas Nogueira

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2010

# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

MANUEL ARENILLA SÁEZ  
*Universidad Rey Juan Carlos*

Cuando en la actualidad se cuestiona la naturaleza científica de la Ciencia de la Administración se alude al debate académico que se viene produciendo sobre este hecho desde los años cincuenta del pasado siglo. Los términos de la debilidad de la disciplina se fundamentan en la falta de especificidad de un objeto y una metodología propios y en que la investigación metodológica no ofrece conocimiento fiable (Sánchez, 2001: 217 y ss.). A esas críticas se viene contestando desde los estudiosos de la Ciencia de la Administración en el sentido de que cuenta con un objeto de estudio histórico, y que para la Administración pública existen, además del método positivo, el crítico y el interpretativo (White, 1986; Sánchez, 2001: 254).

Mientras se avanza en las cuestiones metodológicas, lo cierto es que es necesario estudiar cómo el poder público ejerce la dominación en la sociedad a través de unas instituciones, las Administraciones públicas, y unas personas específicas, políticos y empleados públicos. Para ello resulta imprescindible analizar el complejo de relaciones sociales en el que intervienen y en el que se integran y conocer cómo utilizan los medios disponibles para lograr sus fines. De esta manera, la identidad de la Administración pública como ciencia está determinada por lo que es y por cómo se administra (Baena, 2000: 40).

El que se pueda progresar en estos aspectos es debido al esfuerzo y la valiosa aportación de Mariano Baena del Alcázar, que ha logrado elevar unos estudios anejos al derecho administrativo hasta un campo de conocimiento específico. Para ello ha tenido que profundizar en la singularidad de las élites administrativas (Baena, 1999) y elaborar un modelo de articulación de la Administración en la sociedad y en el sistema político (Baena, 2000: 51 y ss.) sobre los que indudablemente se puede progresar sólidamente en la construcción de una ciencia propia. Baena nos ha aportado la base teórica sobre la que singularizar el objeto de la Administración pública y relacionarlo con los otros elementos del sistema político y con el resto de los sistemas.

En ocasiones, las distintas aportaciones al estudio de la Administración pública la desdibujan e instrumentalizan presentando una imagen demasiado efímera. La incesante aportación de las disciplinas afines, los planteamientos teóricos parciales y la necesidad de atender a algunos aspectos de la Administración,

como la eficiencia o las relaciones sociales, han ido relativizando su naturaleza, hasta el punto de que quizá hoy aparezca casi exclusivamente como una institución instrumental y dependiente de los sistemas político y económico. Esto puede explicar en parte su actual pérdida de legitimidad y de confianza y su alejamiento de las necesidades y referentes de los ciudadanos. En esta situación se precisa una reflexión profunda sobre los fines de la Administración pública, que deben ser coherentes con la forma de dar respuesta a los problemas sociales y de gestión pública. En definitiva, es preciso construir una teoría de la Administración pública y para ello Mariano Baena nos ofrece un sólido punto de partida.

El propósito de este capítulo no puede ser el presentar el legado de Mariano Baena. Esto requeriría un trabajo amplio que excede de los requerimientos de esta obra, por lo que se han elegido dos temas centrales en la producción científica de Baena que se desarrollan desde la perspectiva del autor del capítulo. El primero de ellos es la necesidad de construir parámetros de correcta administración o de buena administración a partir de la combinación de los factores y las funciones administrativas. Se trata de responder a la pregunta cómo se administra. El segundo tema trata la función de la Administración pública en la conformación social desde la teoría de la cúpula organizacional de Baena. Se integran en ella los aspectos decisionales y de eficacia en la gestión, así como una introducción a la formación de la cultura administrativa.

Poco es un capítulo y un libro homenaje para saldar el enorme débito que tengo contraído con el profesor Baena en lo personal y en lo académico. Queda la certeza de la continuidad de su obra y del reconocimiento de su gran labor científica y humana.

## 1. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Los diversos enfoques que existen sobre la Administración pública tratan de explicar su naturaleza por lo que hace, por quién lo hace o por su adscripción institucional (McCurdy, 1986; Dunsire, 1999). El interés por el estudio de la Administración pública se justifica, no obstante, por su relación con los procesos políticos, por la función que cumple en el ejercicio del poder en la sociedad.

Lo que hace la Administración basta para que ésta sea merecedora de un estudio detenido, incluso para justificar la existencia de una disciplina científica que la tenga por objeto exclusivo. La realidad nos muestra que en todos los países de nuestro entorno existen divisiones administrativas del conocimiento científico ocupadas en su estudio, bien en exclusiva, bien como objeto de interés, aunque no principal. Se puede decir que el objeto es tan obvio por su volumen e interacción con la vida diaria de la sociedad que no necesitaría de más justificaciones sobre la necesidad de estudiarlo. Además, su existencia es de

carácter permanente, y cuando no llega a todos los ámbitos sociales o territoriales, la sociedad trata de crear estructuras organizativas y sociales que se asemenjan o acaban convirtiéndose en nuevas Administraciones públicas. La Administración pública está ahí, interactuamos frecuentemente con ella y, en nuestros días, satisface una buena parte de nuestros intereses mediante normas y actuaciones concretas.

Pero la Administración no sólo es un objeto, sino que la forman personas, hasta el punto que es difícil distinguir entre éstas y aquélla. Además, esas personas tienen intereses propios y éstos pueden ser distintos de los intereses de la organización misma, de la sociedad o de los dirigentes políticos. Las discrepancias o afinidades dan lugar a numerosas interacciones formales o informales que crean un tejido que excede del ámbito estricto de la organización administrativa para cubrir con más o menos densidad la sociedad en la que se encuentra y para la que actúa.

Aparece así un nuevo motivo de interés para estudiar la Administración pública más allá de lo que hace debido a su naturaleza institucional. Las relaciones sociales y organizativas generadas resultan de interés como objeto de estudio. Sobre él se pueden proyectar las mismas disciplinas que estudiaban a la Administración pública como institución (Waldo, 1990; Crozier, 1984; Merton, 1990; North, 1990; Douglas, 1996; March y Olsen, 1997) u otras nuevas atraídas por un juego de relaciones que son de naturaleza análoga, aunque no idéntica, a las estudiadas en las organizaciones privadas, con las que la Administración pública tiene evidentes semejanzas estructurales.

Además, la Administración pública no es única sino varia, circunstancia que también da lugar a un haz de relaciones de diversa naturaleza con otras instituciones públicas. Cómo se relaciona, cuáles son los intereses en juego en esas relaciones y cómo afectan a cada Administración se convierte en un nuevo motivo de interés para diversas disciplinas académicas y científicas y que dentro de la Ciencia Política ha dado lugar al interesante campo de las relaciones intergubernamentales y de la gestión intergubernamental (Dye, 1976).

El elemento común a todas esas facetas del mismo objeto «Administración pública» es su naturaleza. La mayor parte de las relaciones y acciones de la Administración pública implican el ejercicio del poder; por eso no es de extrañar que se confundan en la percepción común las instituciones políticas y administrativas, como también se confunden sus integrantes, aunque en este caso afecta al vértice superior de las organizaciones, incluyendo en éste a políticos y altos funcionarios. El ciudadano, así, se siente sometido a las instituciones políticas y administrativas y a sus integrantes.

La naturaleza de las relaciones de dominación de la Administración pública sobre los ciudadanos individuales o sobre las organizaciones de la sociedad presenta un gran interés, en este caso por traslación a la Administración de las

relaciones y actuaciones propias de las instituciones políticas con las que se asemeja por su naturaleza pública (Debbasch, 1981; March y Olsen, 1989).

Nos encontramos con una realidad, la Administración pública, que puede ser considerada un mero instrumento al servicio del poder político o interactuar con autonomía con otros sistemas. Las distintas aproximaciones al objeto nos muestran a la Administración realizando actividades, ordenando la sociedad y a sus integrantes o relacionándose con personas o instituciones. Es decir, sabemos con bastante precisión qué hace y, con menos certeza, cómo y por qué lo hace, pero esto no justifica por sí mismo la existencia de la Administración pública, y mucho menos en nuestros días.

A continuación se va a tratar de perfilar con más detalle el objeto Administración pública a la luz de la finalidad política que cumple en el Estado y en la sociedad.

### **1.1. La precisión del objeto**

Si sustituimos la Administración pública por otras organizaciones sin naturaleza pública que realicen algunas de sus funciones, encontraremos que éstas pueden hacer la mayor parte de las actividades que hoy hace aquélla; de hecho lo hacen, y muchas veces en concurrencia. Las preguntas «qué», «quién», «cómo» y «por qué» no nos pueden revelar suficientemente la identidad de la Administración pública, puesto que en la actualidad y de forma imparable la actividad pública se desempeña en bastantes casos indistintamente por entidades públicas o privadas, hasta el punto de que frecuentemente resulta difícil precisar cuál es la verdadera naturaleza de las organizaciones prestatarias; además, el recurso a distinguirlas atendiendo a los aspectos jurídico-formales ha dejado de ser útil en muchas ocasiones.

La confusión puede ser mayor si nos fijamos en los integrantes de las entidades prestatarias de los servicios públicos. La naturaleza jurídica de su relación de empleo no nos arrojará demasiada luz, y tampoco lo harán los valores generales de su actuación, al menos en el nivel prestacional, que es el más numeroso. Si nos detenemos en los dirigentes públicos y privados, observaremos, además, que pueden ser intercambiables –lo suelen ser– en el sentido más literal del término.

Se puede introducir algo de luz en las dificultades que existen para delimitar con precisión la naturaleza de la Administración pública si graduamos la importancia de sus diversas facetas. Así, no parece que haya que colocar en el mismo rango de importancia, por ejemplo, las relaciones intra-organizativas y las que la Administración mantiene con la sociedad, aunque sea obvio que estén vinculadas. Lo mismo cabría decir de la no coincidencia total entre la regulación normativa y los aspectos que tienen que ver propiamente con el ejercicio del poder en la sociedad.

La Administración concita muchas de las relaciones de poder existentes en la sociedad propiciando además que pueda ser ejercido en todo su alcance, aunque aquélla no haya intervenido en alguno de los procesos de la decisión política. De ahí que se pueda decir que la naturaleza de la Administración pública es fundamentalmente política.

Las relaciones de poder deben responder a algo más que a las preguntas señaladas anteriormente. Las respuestas deben ser informadas por el «para qué». Para llegar a responder a esta pregunta tiene que establecerse una relación específica entre la sociedad y los ciudadanos y las motivaciones de la acción administrativa; es preciso que entre éstas exista la voluntad de conformar la sociedad y los ciudadanos de una forma determinada. Esta conformación de la sociedad no puede tener en exclusiva la finalidad de cumplir los objetivos genéricos de la Administración pública, sino que debe responder a un modelo institucional permanente de ejercicio del poder y de articulación de la sociedad.

La referencia necesaria y explicativa de la naturaleza de la Administración pública es el ejercicio de la dominación propia del poder político sobre la sociedad. La Administración aparece entonces como una institución principal del Estado en relación sistémica con otras instituciones públicas y privadas.

Centrada la naturaleza de la Administración pública en el Estado y en el ejercicio del poder, podemos ordenar la actividad administrativa y los enfoques que la estudian y justificar la existencia de una disciplina específica que la tenga como objeto exclusivo, atendiendo a la finalidad, a su «para qué». Ahora bien, la esencia política de la Administración pública hace que sea de gran interés su estudio por la disciplina científica que analiza las relaciones de poder en las instituciones políticas, entre éstas, y con la sociedad y sus integrantes, la Ciencia Política.

Por último, corresponde a la Ciencia de la Administración estudiar los procesos que hacen posible la eficacia del Estado, por lo que busca establecer reglas de buena gestión (Taylor, 1993), de buena administración (Prats, 2010) o parámetros científicos sobre una correcta administración (Baena, 2000: 40). Es decir, además de reflexionar sobre la legitimidad institucional se debe dedicar al estudio que posibilite la legitimidad por resultados, y debe hacerlo con la finalidad de lograr la legitimidad institucional y no por meros motivos de eficacia o eficiencia. Este aspecto la separa de otras disciplinas estudiosas de los fenómenos organizativos. De esta manera, el fin condiciona los medios, y lo cualitativo se impone sobre lo cuantitativo.

## **1.2. Sobre los parámetros de correcta administración**

La búsqueda de los parámetros de correcta administración se puede señalar como el segundo gran problema de los estudios administrativos —el primero es integrar a la Administración en la decisión política— y deriva de una serie de

cuestiones relacionadas con la gestión pública: los medios necesarios para asegurar la viabilidad de la gestión; la operatividad de los servicios, que depende, asimismo, de los medios o factores administrativos; y la conexión entre una cuestión y otra, ya que los factores administrativos que manejan las unidades orgánicas operativas deben haber sido previstos al adoptar la decisión conformadora.

Antes de referirnos brevemente a cada uno de ellos, hay que señalar que el estudio de la gestión administrativa pública busca que el Estado sea eficaz en el ejercicio de la dominación, por lo que tiene que poner en marcha una serie de medios para lograrlo. Para conseguir la eficacia en los resultados es preciso que la gestión pública, además de reflexionar sobre la vinculación entre Administración pública y el modo en que se ejerce el poder, necesite, para cumplir una función socialmente aceptable, ofrecer una serie de parámetros científicos de correcta administración (Pollit, 1996; Ferris y Graddy, 1998; Baena, 2000), al modo como lo hacen las ciencias empresariales para la Economía. La búsqueda de esos parámetros y su estudio debe realizarse en el marco de una teoría que les otorgue significado y alcance más allá de lo meramente descriptivo, con el fin de poder construir una buena gestión administrativa pública (Peters, 1996).

Se trata de lograr parámetros de actuación, de conseguir referentes lo más precisos posible, pero no de recetas magistrales. Hoy nos encontramos con que no se ha llegado todavía a esta meta. Una buena parte de los estudios administrativos pecan, a pesar de todo, de un exceso de información, nos muestran, aunque sea de una manera parcial, cómo han sucedido las cosas y, sobre todo, quiénes han intervenido, pero no siempre son capaces de establecer parámetros proyectivos que garanticen el éxito de la gestión en futuras situaciones (Christensen, Laegreid y Wise, 2002). Esto provoca algunas veces el escepticismo en los directivos públicos y en los políticos directamente implicados en la gestión pública sobre las bondades de los estudios no normativos de la Administración pública. En ocasiones, esto provoca el reforzamiento del enfoque jurídico.

La reflexión sobre los medios necesarios para asegurar la viabilidad de la gestión es uno de los puntos más débiles de los estudios actuales sobre la Administración pública. El muchas veces excesivamente detallado análisis de la realidad administrativa provoca la pérdida de visión general de los fenómenos administrativos que se estudian y el predominio de un micro-enfoque de las actuaciones administrativas, que no siempre conduce a una reflexión debida sobre los medios que se emplean en la acción pública. La ventaja de estudiar la acción administrativa desde la decisión que la hace posible, que permite conectarla con el ejercicio de la dominación, presenta el inconveniente de no tratar en profundidad el aparato de la Administración pública, salvo como centro o arena de las relaciones políticas y sociales. Se podría decir que en los estudios orientados a la decisión política se produce un *bypass* entre la decisión y su resultado. Este salto se trata de suplir con la evaluación, cuyo fin es habitualmente más político que administrativo, ya que, en general, lo que pretende es comprobar la eficacia de la decisión para, en su caso, proponer su modificación.



Sin una reflexión sobre los medios no es posible que una decisión sea auténticamente conformadora (Baena, 2000: 262). Es decir, sin una participación activa, no abúlica, de la Administración pública y sus directivos en la fase de la decisión es muy probable que ésta no sea eficaz, si es que precisa de medios para llevarse a cabo, que es lo habitual (Behn, 1998). Es en la fase de la implementación donde la reflexión previa sobre los medios se perfecciona en la disposición efectiva de los factores administrativos, los medios, precisos para llevar a efecto una política pública. Son los directivos públicos los que aquí aseguran la viabilidad de la decisión, viabilidad que ellos habrán tenido que aportar en la fase decisional. Es cierto que esto supone reconocer un papel trascendente a uno de los actores del proceso decisional, pero también lo es que la Administración pública en los países de nuestro entorno tiene atribuido principalmente este insustituible papel.

La cuestión de los factores administrativos remite a la operatividad de los servicios. El momento clave para ellos, como se ha dicho, se encuentra no en la implementación de la política pública ni en su ejecución, sino en la fase decisional. Ésta lo es desde un punto de vista político, pero para que se garantice su viabilidad se necesita enlazar con la función de apoyo a la decisión política propia de la Administración pública. Esta función ha sido históricamente de dominio reservado de los directivos públicos profesionales.

Sobre el asunto de los factores administrativos se va a realizar aquí una última reflexión sobre su conexión con la función administrativa de mantenimiento. Uno de los problemas del micro-enfoque analíticos de la Administración pública es que dificultan conocer con cierta profundidad el funcionamiento de las unidades analizadas. Se enfatiza en la cultura de una unidad administrativa concreta, en la combinación de los medios existentes y en cómo afecta todo ello al cumplimiento de la decisión adoptada. Pocas veces se tiene en cuenta que la Administración pública suele estar diseñada fundamentalmente en órganos ejecutivos y en órganos de mantenimiento y éstos en modo alguno deben considerarse a priori subordinados a los ejecutivos. Esto sucede así, no porque algunos de ellos tengan un importante rango orgánico, sino porque son los órganos que facilitan la viabilidad de las unidades ejecutivas y, muy especialmente, porque algunos de ellos son los centros naturales en los que se forma la cultura organizativa, que es la que establece lo que está bien y lo que está mal en materia de gestión en una organización administrativa concreta (Bodiguel, 2001: 28). Por tanto, sirva lo anterior para señalar que la fragmentación excesiva del objeto y la no reflexión sobre los factores administrativos dificulta, cuando no imposibilita, el conocimiento completo de los fenómenos administrativos (Waldo, 1955; Brewer y Deleon, 1983). Además, puede producir la comisión de errores en el conocimiento del objeto estudiado al estar éste incompleto. El efecto puede ser la trivialización o el desconocimiento de algunos fenómenos administrativos.

La conexión entre los medios requeridos para lograr la viabilidad de la gestión y la utilización de dichos medios mediante la combinación de los factores o me-

dios administrativos no es automática. La cuestión hace referencia a la conformación de las Administraciones públicas, pero, sobre todo, a la consideración del papel que ésta debe cumplir en la ejecución de las políticas públicas. Este es el momento de aclarar que no se debe deducir que el procedimiento de gestión preciso para cumplir con lo decidido deba pertenecer necesariamente a la Administración pública. Es perfectamente posible que se prefiera la utilización del mercado o de organizaciones sociales sin fines lucrativos (Beltrán, 2000: 80); aunque también la utilización del aparato administrativo público ofrece diversas variantes, ya que puede emplearse en muchos casos otra organización administrativa para ejecutar una política pública. Esto sucede no sólo porque dentro de una Administración pública puedan utilizarse organizaciones singularizadas formalmente o no adscritas a aquélla —empresas públicas, agencias, consorcios, organismos autónomos o fundaciones—, sino porque puede preferirse utilizar a la Administración local en vez de la autonómica, o ésta en lugar de la estatal, todo ello dependiendo de la distribución formal del poder en el territorio que se haya establecido en cada momento histórico y de la decisión política que se adopte en cada caso.

Lo anterior nos lleva a que la gestión pública requiere de una serie de decisiones políticas, además de la propia de la adopción de una política pública determinada. El conjunto de decisiones condiciona y determina el resultado de la decisión política concreta. Parece lógica esta afirmación, ya que se ha venido manteniendo la naturaleza política de la Administración pública. Es cierto que la elección de un procedimiento de gestión concreto para ejecutar una decisión es consustancial a toda organización, sea ésta pública o privada; pero no es propio de la gestión privada, en los países de nuestro entorno, que con ello se persiga conformar a la sociedad de una manera determinada. Lo más que se pretenderá es introducir o reforzar algunos valores que favorezcan la aceptación institucional de la empresa, la adquisición de los productos elaborados o prestados por ella o influir en la estabilidad social y política de su entorno.

No siempre se reflexiona sobre la trascendencia última de una acción pública concreta; ni sobre las alternativas de gestión existentes para ejecutar una política pública; ni mucho menos sobre la adecuada combinación de los medios; pero que esto sea lo habitual no significa que no deba hacerse notar la extraordinaria importancia de estos aspectos para la acción política. Éstos serían los primeros «parámetros científicos sobre una correcta administración».

### **1.3. Sistemas y gestión administrativa pública**

Una de las aportaciones de la teoría de sistemas a los enfoques funcionales de la Administración pública ha sido la de poder encauzar la explicación del cambio, aunque haya quien opine lo contrario (Huntington, 1972). La interrelación de la organización con su entorno y la consideración de ésta como un conjunto de subsistemas en permanente intercambio han permitido descomponer la actividad administrativa y los medios necesarios para que ésta se produzca (Ingraham y Kne-

der, 2000). También es cierto que esta visión relativiza el peso de la decisión política en la actuación administrativa, ya que la decisión por sí misma no genera resultados si no es en combinación con las funciones administrativas y con los medios disponibles. Es más, podría pensarse que la decisión política no se encuentra propiamente en el «sistema Administración pública». Sin embargo, y utilizando una terminología sistémica clásica, la decisión política se encontraría en el subsistema administrativo, aquel que involucra «a la organización con su medio, establece objetivos, desarrolla planes de integración, estrategia y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de los procesos de control» (Kast y Rosenzweig, 1979: 118). Pero no se puede afirmar que sólo haya integrantes políticos en ese subsistema, sino que hay que incluir a los directivos públicos, precisamente a aquellos que realizan la función de apoyo a la decisión política. Ésta requiere de una adecuada combinación de factores y funciones administrativos para que pueda adoptarse con una cierta dosis de verosimilitud y para que posteriormente pueda llevarse a cabo.

El interés del enfoque sistémico no acaba aquí para la Administración pública. El énfasis en el entorno pone de relieve la figura central del ciudadano, no sólo como receptor de la acción administrativa y política, como público objetivo, sino como aportador, a través de la sociedad, del marco cultural de actuación de la Administración pública. En este caso, la interacción de la organización con el ciudadano presenta una doble naturaleza: condiciona el subsistema administrativo de metas y valores que es el que marca la función que la organización realiza para la sociedad; y establece los referentes de verificación finales de la acción administrativa desde el ciudadano (Frant, 2000).

Lo anterior tiene un significado trascendente para la gestión administrativa pública: la legitimidad de la Administración pública reside en la adecuación de sus metas y valores a los referentes de verificación que el ciudadano desea para la acción administrativa y pública en general y al cumplimiento de su misión de lograr la integración y la cohesión social. Así, la acción administrativa debe ser para el ciudadano. Esta necesidad debe tener efectos en la forma en la que se realiza la gestión al informar la cultura administrativa al resto de los subsistemas y, siguiendo con nuestro enfoque, a las funciones y factores administrativos.

Sobre la cuestión anterior queda todavía una reflexión final referida a si la acción administrativa debe realizarse considerando al ciudadano en su conjunto o a éste como individuo. La respuesta hasta ahora ha consistido en considerar al ciudadano en calidad de perteneciente a una sociedad determinada y, con frecuencia, a un grupo dentro de ella. Sin embargo, una de las características del concepto de cliente, dentro de los enfoques de calidad, apunta a la individualización de la acción administrativa, a la necesidad de conseguir la satisfacción individual de los productos y servicios administrativos. Aunque no se va a entrar ahora en las connotaciones del concepto de cliente, el término acierta en apuntar a la diferente oferta de la acción admi-

nistrativa y a que ello genera una serie de clientes diferentes, aunque sea el mismo individuo el que reciba distintos servicios públicos de la misma Administración pública.

A lo que no ha alcanzado el concepto de cliente es a tener éxito en distinguir con cierta precisión las diferentes naturalezas del individuo cuando se enfrenta a la diversa actividad de la Administración pública. Este aspecto se verá más adelante con más detalle, aunque ahora se va a apuntar que no presentan los mismos rasgos los conceptos de usuario, contribuyente, cliente o el de ciudadano democrático. La forma que tiene el ciudadano de relacionarse con la Administración pública es distinta según sea la actividad de que se trate. También son distintos los referentes de verificación que el ciudadano asigna a cada actividad, así como la importancia que concede a cada una de las actuaciones públicas; y distintas tienen que ser las medidas de reforma o modernización administrativa destinadas a mejorar la actuación de la Administración pública en cada una de esas actividades. El público objetivo en su conjunto es el mismo, pero no para cada actividad.

Finalmente, es necesario diferenciar política pública, de decisión política o de una actuación administrativa concreta. Ya se ha señalado que la necesidad de llamar política pública a toda actuación administrativa proviene de la concepción que requiere vincular toda actuación administrativa a la legitimidad de origen de una decisión política. Si esto es deseable desde un punto de vista teórico, la realidad nos muestra que el origen de la actuación es muy variado y que muchas veces la simple rutina explica una buena parte de la actuación administrativa. Se puede establecer, por tanto, un rango de la acción administrativa que va desde las decisiones conformadoras, las que pretenden estructurar la sociedad de una forma querida y determinada, a los actos administrativos que pueden reconducirse a una decisión política previa, aunque sea remota o ya olvidada.

#### **1.4. La combinación de las funciones y los factores administrativos**

Si la decisión explica la relación necesaria entre el nivel ejecutivo y el centro decisional, sin embargo no acaba de revelar cómo debe actuarse en la Administración para que se produzcan resultados y para que éstos sean eficaces o eficientes. A esto puede contribuir la metodología que descompone qué hace la Administración pública y cómo lo hace.

La reflexión sobre las funciones administrativas trata de simplificar la ingente actividad administrativa en cuatro tipos (Baena, 2000: 271 y ss.): el apoyo a la decisión política, la regulación y el control, la operativa y la de mantenimiento. La primera hace referencia a la necesidad de recabar «la opinión de los altos funcionarios sobre la viabilidad de la medida, a la vista de la información de que se dispone y de los medios con que cuenta la organización. Gene-

ralmente son los altos funcionarios los que disponen de esta información. Pero el contenido de esa función no acaba en la determinación de la viabilidad, pues debe considerarse parte del apoyo a la decisión la asignación de recursos a la organización que vaya a ejecutarla» (Baena, 2001: 38). La función de regulación y control y la función operativa se refieren a la ejecución de lo decidido. Ésta puede ser de naturaleza prescriptiva, es decir, «si se trata de una norma de conducta a cumplir por los ciudadanos, es posible que su ejecución no se encargue o confíe a la Administración, sino a los tribunales de justicia, lo que sucede cuando se trata de una norma civil o penal. Pero en la mayor parte de los casos se tratará de una medida cuyo cumplimiento se encarga de vigilar la Administración. Estamos entonces ante la función de regulación y control, es decir, la función tradicional antes descrita consistente en preparar reglamentos y dictar actos administrativos» (Baena, 2001: 38-39). Pero también podemos encontrarnos ante una iniciativa no prescriptiva «que vaya a repercutir en la vida de los ciudadanos y en las utilidades o prestaciones que éstos reciben. Estamos entonces ante una función operativa, típica de nuestra época» (Baena, 2001: 39). Por último, está la función de mantenimiento, «que consiste en obtener o arbitrar los medios personales, financieros y reales para el cumplimiento de las funciones anteriores» (Baena, 2001: 39).

En cada una de estas funciones se produce una determinada combinación de medios que será distinta según sea la actividad que se aborde. El primer medio es el factor del diseño de la organización, que exige pensar si la organización con la que se cuenta es la adecuada para cumplir los fines que se le encomiendan. El diseño será muy distinto si atendemos a una unidad dedicada a funciones de regulación y control o a una unidad operativa. Naturalmente, dentro de la función operativa se produce una enorme disparidad de diseños orgánicos.

Un segundo factor es el de los recursos humanos necesarios para llevar a cabo una determinada actuación pública. Esto puede requerir su reorganización o la incorporación de nuevos medios humanos. De nuevo el perfil, la naturaleza y la formación de esos medios humanos deberán ser necesariamente diferentes según la función que se aborde o la actividad que se vaya a realizar (Siedentopf, 2001). Sin embargo, la cultura político-administrativa puede aceptar un desajuste entre el perfil profesional requerido para desempeñar un puesto de trabajo y la forma de seleccionar a los recursos humanos, lo cual puede ser debido a que se prime el principio de la igualdad de acceso sobre consideraciones del tipo de especialización funcional.

El factor presupuestario contempla también los aspectos financieros de las organizaciones públicas. Este factor será decisivo en la función operativa y en la de mantenimiento, y menor en las otras dos. Es un factor que condiciona al resto, aunque lo mismo se podría decir de los otros. Sin embargo, su fácil cuantificación hace que su asignación pueda ser percibida como una medida de la distribución del poder real en la organización pública y como indicador efectivo de las prioridades políticas de un gobierno, más allá de las declaraciones

políticas de cada momento. También muestra el grado de innovación o de continuismo en las políticas públicas de unos gobiernos a otros. No obstante, hay que recordar que la mayor parte del presupuesto público está condicionado por decisiones del pasado, no tomadas por el gobierno de turno.

El cuarto factor es el del procedimiento de gestión y se refiere «al camino burocrático que contiene todas las prácticas que se realizan en la Administración pública» (D'Amico, 1992: 316). Normalmente, el cumplimiento de una finalidad pública puede realizarse mediante diversos métodos: por la propia Administración; por una organización sin ánimo de lucro; por los propios particulares; por otras Administraciones públicas; por empresas privadas vinculadas; o mediante la creación por la Administración de organizaciones específicas para prestar o realizar un servicio o actividad. En este caso se puede optar por que se rija por las normas públicas o por normas del sector privado. Las soluciones procedimentales a una misma actividad, la promoción económica, por ejemplo, son muy variadas entre Administraciones, pero también en el seno de una misma Administración, tanto de forma sincrónica como diacrónica. Será en la función operativa o propiamente de ejecución donde más importancia cobre el factor de procedimiento de gestión, ya que pueden darse varias alternativas para atender una misma actividad.

La obtención y circulación de la información ha experimentado un crecimiento vertiginoso en su desarrollo tecnológico en poco más de una década. Si bien es cierto que al tratar este factor estamos hablando en puridad de la información necesaria para formular una política pública y para gestionarla una vez que ha sido adoptada la decisión correspondiente, lo cierto es que las consideraciones tecnológicas implicadas en la circulación y obtención de la información pueden llegar a determinar el contenido de la decisión o de la política. Nos estamos refiriendo al hecho de que es difícil obtener una información válida y suficiente si no se diseña el procedimiento técnico a través del cual se va a obtener y va a circular. A la vez es necesario realizar un análisis detallado del tipo de información necesaria para la adopción de decisiones o para la gestión.

La gestión informatizada de procedimientos a través de las herramientas adecuadas hace que el contenido pueda estar subordinado al vehículo y que para un tipo de información se deba prever una herramienta determinada o alterar una existente. A esto hay que añadir que el avance experimentado por las tecnologías de comunicación hace posible la utilización de procedimientos de gestión remotos por el propio ciudadano. El efecto de todo ello en el resto de factores puede ser decisivo y se está en condiciones de afirmar que la utilización de los sistemas y tecnologías de información y comunicación (SI/TIC) en las Administraciones públicas está muy por debajo de su actual potencial tecnológico. Una vez más la tecnología va por delante de la cultura administrativa. Sobre ésta apenas se incide, por lo que muchas de las implantaciones en SI/TIC en las Administraciones públicas no son sino operaciones de mero marketing con poca voluntad real de alterar los procedimientos de gestión de la Administración pública.

Pero los SI/TIC no sólo son esenciales para la función operativa, sino que deben tener un papel esencial en la función de apoyo a la decisión política. Hay que afirmar que la información para formular la decisión suele ser escasa y en muchos casos está ligada a la planificación o programación. Esto significa que la información se simplifica para servir de apoyo a la adopción de una política concreta; además, no es infrecuente que suceda que no se disponga de la información original al constatarse que muchos planes y programas se contratan externamente. Por otra parte, desligar la información para la adopción de decisiones de la necesaria para la gestión supone un grave riesgo y es una de las razones de que se produzca una desconexión entre planificación y ejecución.

Hay, por último, otro aspecto de la información que no suele advertirse y es el conocimiento del funcionamiento real de las unidades implicadas en una política pública. Ello exige un plan detallado de obtención de la información, la elaboración de una serie de indicadores de seguimiento o rendimiento de las actividades y la elaboración de un modelo teórico y tecnológico que permita al dirigente político obtener una información simple pero válida para contrastar el grado de relación entre la decisión y la ejecución. Se está hablando de la elaboración de cuadros de mando y de herramientas de similar naturaleza (Kaplan y Norton, 1997). No se oculta que todo ello es arduo y, en principio, poco vistoso desde el punto de vista político y que desde la perspectiva administrativa supone una revisión en profundidad de, al menos, los factores de gestión de los recursos humanos y del procedimiento de gestión. Todo ello puede suponer, como se puede fácilmente deducir, una alteración del *statu quo* logrado por la organización, lo que explica que en muchas ocasiones se renuncie a implantar ese tipo de instrumentos. Además, implica una política de transparencia que no todas las culturas organizativas y políticas admiten de buen grado.

La decisión política es cierto que informa la acción administrativa al entenderse como un *continuum* que va desde el nivel superior a la ejecución, pero también es cierto, como se ha intentado mostrar, que requiere de una adecuada combinación de los factores y funciones administrativas. No se trata, por tanto, de disociar la «caja negra» de los resultados y de la decisión, sino de situarla en uno de los centros explicativos del logro de la legitimidad y de la confianza. Se trata de considerar los medios y las funciones de la Administración como condición necesaria para lograr la legitimidad institucional de las organizaciones administrativas y políticas en un sistema político y en un Estado determinado. Todo ello remite de nuevo a la conexión con el centro decisional.

## 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CONFORMACIÓN SOCIAL

### 2.1. El centro decisional y las funciones y los factores administrativos

Se viene señalando que lo trascendente de la gestión administrativa pública es su «para qué» y que la respuesta que se dé a esta pregunta condiciona el

«qué», el «cómo» y el «por qué», lo cual implica una relación entre el centro decisonal, las decisiones conformadoras de las políticas públicas y las funciones y factores administrativos. La relación es de subordinación, pero también lo es de dependencia de unos elementos respecto de los otros.

La Administración pública actúa de manera habitual de forma rutinaria, lo que hace que en muchas ocasiones se haya olvidado la decisión que justifica una actuación. Esto en sí mismo no es negativo, ya que no sería posible analizar periódicamente cada actuación, ni siquiera las más importantes. Sin embargo, el olvido del para qué inicial puede cuestionar la función social presente de la actuación e incluso su legitimidad. Por tanto, en puridad, la Administración puede actuar en ausencia de decisiones políticas innovadoras, pero esto sólo puede mantenerse durante un tiempo determinado si no se quiere caer en el riesgo de perder legitimidad y confianza.

La falta continuada de impulso político supondrá con toda probabilidad el desajuste entre la acción pública y la realidad social. Esto implicará en primer lugar la entrada en un umbral de riesgo sistémico y, posteriormente, caer en la quiebra sistémica, que se genera porque el ciudadano considera que algunos aspectos de la actuación administrativa son ya innecesarios desde la función social que debería cumplir la Administración pública. Lo anterior es igualmente válido en el caso de que no se adopten las decisiones necesarias para vertebrar la sociedad y responder así a las necesidades reales sentidas por los ciudadanos.

La adecuada combinación de funciones y factores administrativos hace posible una transmisión con menos distorsiones de las decisiones políticas al nivel operativo de la Administración y, por tanto, permite una acción más efectiva (Baena, 2000: 276). Se está afirmando que la pérdida de transmisión de información en el proceso descendente de la decisión es debida muchas veces a una inadecuada previsión de los medios y a la cultura de la organización administrativa de que se trate. La consideración de la Administración pública en su faceta meramente instrumental impide entender la complejidad que supone la combinación entre las funciones y los factores administrativos, y señala como causa de los problemas derivados del cumplimiento de lo decidido a la misma decisión, al renunciar a entender el aparato administrativo como una institución compleja y en interacción con su entorno.

Si el riesgo de caer en una mala transmisión de las decisiones deriva de una determinada visión de la Administración, también supone un riesgo importante analizarla sólo desde lo que hace. Centrarse en una actuación concreta puede acarrear la pérdida de la visión de conjunto, la trivialización de la acción administrativa y su desconexión de la decisión política, aunque se logre la satisfacción declarada del ciudadano mediante, por ejemplo, la implantación de programas de calidad. De esta manera, no basta la legitimidad de resultados, porque suele haber una considerable distancia entre el valor declarado por el ciudadano y el valor operativo, que es el que tiene un referente de verificación (Papado-



poulos, 2003), y porque sólo es condición necesaria para lograr la legitimidad institucional, el consentimiento de los ciudadanos y, consecuentemente, el fortalecimiento de la democracia.

Resulta difícil para el gestor político o administrativo vincular la acción concreta de su unidad con las decisiones conformadoras, ya que la cultura organizativa dominante se centra en el procedimiento, en la eficacia formal. No nos estamos refiriendo sólo a la eficacia jurídica, sino también a la que tiene en consideración otros aspectos como el económico o el tecnológico pero que se centran igualmente en el cumplimiento formal de un procedimiento. La inclusión de consideraciones sociales en la actuación concreta administrativa puede paliar en parte los problemas de conexión entre el centro decisorial y la ejecución de una política pública, pero no garantiza que la satisfacción de unos determinados intereses sociales implique que se está cumpliendo el fin buscado por la decisión inicial ni la realización del bien común.

Las reflexiones anteriores implican que no sólo hay que considerar la acción administrativa como un *continuum* entre decisión y ejecución, sino que es preciso que la acción administrativa no olvide su «para qué». Lo normal es que recuerde su «por qué», el objetivo genérico de una actuación, lo que permite que sea ampliamente interpretado conforme se desciende en la pirámide administrativa. El «para qué» implica una imbricación entre la acción y el fin concreto que el centro decisorial busca satisfacer con una política. Supone tener conciencia de la trascendencia de la actuación administrativa, concebir la misión que se cumple con ella. La puesta a punto de los factores administrativos facilita dicha misión, pero es claramente insuficiente al precisar de una motivación consciente por parte de, al menos, los dirigentes políticos y administrativos afectados.

Una de las razones por las que se elude a la necesaria conexión entre lo decidido en el centro decisorial y la acción administrativa reside en que los dirigentes políticos pueden considerar que no es conveniente informar en exceso al aparato administrativo. Pueden entender que existe el riesgo de levantar una oposición interna y fortalecer la externa a la política de que se trate. Sin embargo, la no transmisión correcta de la misión política y social que se pretende lograr con una política pública puede hacer que ésta devenga en ineficaz. En esta cuestión el modelo relacional dominante entre políticos y funcionarios determinará el flujo de la información entre el nivel político y administrativo. Esta cuestión remite a la configuración de la función de apoyo a la decisión política.

Si los altos funcionarios tienen un papel activo en esa función, que se corresponde con la fase de adopción de las decisiones en las políticas públicas, se facilita la transmisión de la información necesaria para que los integrantes de la organización, en especial los directivos, tomen conciencia de la misión política y social que se quiere alcanzar con una política pública determinada. Un segundo efecto de esta participación de los altos funcionarios en la adopción de las decisiones y en la transmisión es la incorporación, en el proceso de adopción de

la decisión, de la previsión sobre los medios necesarios para llevarla a cabo. Se trata de la fase de implementación, en la que tiene lugar la reflexión sobre la adecuada combinación entre las funciones y factores administrativos. La siguiente fase, la propiamente de ejecución, hace especial referencia a los factores administrativos y al logro de su optimización, según sea el criterio utilizado (eficacia, eficiencia, productividad, coste-beneficio, etc.).

## **2.2. El centro decisonal y la Administración pública**

La visión clásica de la Administración pública se centra en sus aspectos institucionales y formales como fuente de legitimidad para el ejercicio del poder (Baena, 1999). Este enfoque resulta inicialmente prometedor, ya que vinculaba la acción administrativa al ejercicio del poder y éste a la dominación del Estado sobre la sociedad. Sin embargo, los derroteros científicos de la Administración pública han quedado deslumbrados en el último siglo por las brillantes facetas del objeto. Pero esta brillantez quizá le ha perjudicado y la luz proyectada sobre él ha polarizado formas más propias de los focos que del objeto.

Aunque la visión clásica tenía como referencia el papel dominador de la Administración, no encontraba una forma adecuada de encajarla en el entramado de poder del Estado, como no fuera en su aspecto meramente instrumental, bien de la política, bien del derecho. Se ha producido, como se viene manteniendo, una hipertrofia de conocimiento en el estudio de los «qués» de la Administración pública, lo cual no es óbice para que existan zonas, procesos y actividades profundamente desconocidos.

Las cuestiones relativas a la conexión entre poder y sociedad y el ejercicio de la dominación sobre ella han sido el decorado ante el que actuaban unos actores, aunque a veces representando una obra que hacía dudar si tenía que ver mucho con esa tramoya. Era inevitable que se respetase el decorado, ya que éste ofrecía solidez a la actuación, pero no garantizaba una concordancia armónica entre todos los elementos que estaban en juego. Con frecuencia, la acción, el diálogo y los actores dominaban sobre el sentido de la obra, su «para qué», lo que podía dar lugar a algunos despistes y confusiones entre los espectadores. Así, éstos podían pensar que estaban ante una actuación en la que debía primar los procesos o los resultados y no la finalidad a conseguir. Lo que sucede es que, como señala Dimock (1936: 120), la eficiencia es «fríamente calculadora e inhumana».

El esfuerzo por lograr la armonía entre los elementos que conforman la acción pública ha aportado nuevos enfoques a la Administración pública. Ésta se ha visto enriquecida al mostrarse más compleja que en su faceta de mero instrumento del poder político. De esta manera, se fueron superando las concepciones lineales o simples de carácter funcional o institucional en las que predominaba lo descriptivo u organizativo, para ir pasando paulatinamente a una concepción de la Administración pública en interacción con su

entorno, y muy especialmente con las otras instituciones presentes en la sociedad (Debbasch, 1981).

Baena (2003; 2008: 71 y ss.) da un paso importante en la construcción de una teoría social que tiene a la Administración pública como referente parte de las aptitudes humanas diferenciales (las políticas; las económicas; las filosóficas, ideológicas o religiosas; la necesidad de comunicación; y la aptitud técnica o de transformación del medio) para desarrollar una concepción reticular del poder compuesta por relaciones sociales básicas reiteradas que al entrecruzarse forman una serie de nodos o posiciones que se corresponden con dichas aptitudes. La forma de detectar esas posiciones es a través de las personas que las ocupan, aunque las posiciones tienen mayor permanencia que las élites que se sitúan en ellas, como el propio Baena ha demostrado para el caso de las posiciones relacionadas con la Administración General del Estado de las últimas décadas (Baena, 1999).

La teoría continúa entendiendo a la sociedad como un conjunto de posiciones y relaciones sociales que forman una red (Baena, 2000: 54 y ss.; Baena, 2008: 83 y ss.). No todas las posiciones y las relaciones son iguales, sino que se ordenan jerárquicamente y, además, las posiciones se agrupan formando conjuntos posicionales que concuerdan con las aptitudes humanas básicas. En el seno de los conjuntos posicionales se produce una intensa interrelación, además de las fluidas y complejas relaciones con el resto de los conjuntos. El resultado sería el de una red muy similar a un sistema neuronal complejo. Esa red la denomina Baena cúpula organizacional (Baena, 2000: 54; Baena 2008: 84 y ss.).

La misión del sistema cúpula organizacional es doblemente estructural: de sí misma y de la estructura social. Como en todo sistema, es necesario que exista equilibrio e integración entre las diversas posiciones y conjuntos. Esto da lugar a un conjunto especializado dentro de dicha cúpula cuya misión es ejercer el poder y la dominación. De esta manera, sin cúpula no puede haber sociedad, aunque esto no significa que aquella sea inamovible, lo que por otra parte iría en contra del mismo concepto de sistema al que remite la teoría.

La adaptación (March, 1997) y la contingencia (Luthans, 1985) son dos características esenciales de todo sistema y su aplicación al concepto manejado de cúpula organizacional permite vincularla con el significado de sistema político (Easton, 1965), que de esta manera sería la concreción de la cúpula en un momento determinado. La teoría explica el cambio mediante la sustitución de unas posiciones por otras, por el no ajuste entre la cúpula y el sistema político, por la no consecución del éxito en lograr el equilibrio y la integración y por la existencia de posiciones en la sociedad no institucionalizadas en la cúpula (Baena, 2008: 103 y ss.). Esto le permite a Baena afirmar que no hay concordancia entre sociedad, sistema político y Estado. Se trata, por tanto, de aportar una nueva explicación al cambio político en la línea de cuestionar la durabilidad de las culturas políticas (Botella, 1998: 24).

La legitimidad se entiende en esta teoría como la predisposición de los ciudadanos a aceptar el sistema en su conjunto y esto depende del éxito logrado en la consecución de la integración y el equilibrio por y en la cúpula organizacional. La legitimidad será una consecuencia del sistema descrito.

Podemos añadir que si la cúpula organizacional no se adapta al cambio, bien porque no tiene éxito, bien porque los cambios planteados son muy rápidos o profundos, es probable que se entre en un umbral de riesgo sistémico, que es la antesala de una quiebra del sistema. Esto podría acarrear la configuración de una nueva cúpula organizacional. También apuntamos que el éxito de la adaptación puede, por tanto, medirse en términos de legitimidad, de aceptación y confianza de los ciudadanos. Otro indicador del éxito del logro de la integración y el equilibrio sociales es el grado de exclusión de posibles nuevas posiciones y de los intereses y los grupos que las sustentan. Los indicadores señalados pueden funcionar a modo de señales de advertencia, con el fin de evitar entrar en el mencionado umbral de riesgo sistémico. El logro de la legitimidad en este planteamiento es el resultado directo, casi automático, de unas interacciones en las que es necesario profundizar.

Uno de los argumentos más delicados de la teoría es la justificación de la existencia de una jerarquización de los conjuntos posicionales. La exposición inicial de la teoría mantenía que la máxima imbricación e interconexión se daba entre los conjuntos posicionales económico y político (Baena, 2008: 119 y ss.). El primero asegura el ejercicio de la aptitud económica; el segundo, el equilibrio y la interconexión entre los conjuntos y las posiciones. Es en este último donde debemos encontrar el primero y más importante «para qué» de la Administración pública. La contrastación empírica por Baena (1999) de esta teoría, para el caso de la Administración General del Estado, ha mostrado su validez.

Uno de los importantes aciertos de la teoría es vincular la configuración de las instituciones sociales y políticas a la existencia del Estado. Se va más allá de la voluntad humana manifestada en forma de contrato social o de otras teorías que muestran la relación entre el individuo y el Estado. En la teoría de Baena se trata de descubrir las aptitudes esenciales o diferenciales del ser humano de entre las múltiples aptitudes que tiene, precisamente aquellas que posibilitan la articulación social, la convivencia (Baena, 2008: 76 y ss.). Esta decantación aptitudinal es la que permite vincular al ser humano con las instituciones políticas y sociales y con el logro de la legitimidad. Sin embargo, hay que hacer notar el riesgo que se corre al extrapolar los comportamientos individuales a los institucionales y sociales.

El Estado se trata en la teoría expuesta desde el individuo, lo que permite explicar su aceptación histórica y el éxito de esta forma de ejercer la dominación. Los conjuntos posicionales aparecen así como la ordenación natural y más operativa de la vertiente emocional y racional del ser humano. La estructuración de esos conjuntos mostrados en interacción permanente es una proyec-

ción de lo que es percible a escala humana, donde unas aptitudes se potencian con otras en un individuo y en relación con sus congéneres.

La integración de la Administración pública en esta teoría arroja una nueva forma de ver aquel objeto que aparecía ante nosotros de una manera tan rotunda. Destaca sobre su dimensión o actividad, tan variable en el tiempo, por la función política y social que cumple (Baena, 2003). La teoría sitúa a la Administración pública en el conjunto posicional político, aunque no existe, ni mucho menos, una inclusión completa de la primera en el segundo. Lo que se produce realmente es la inclusión de las posiciones superiores de la Administración en el conjunto posicional político. El resto de las posiciones de la Administración tiene la misión de asegurar la gestión de los medios necesarios para trasladar a la sociedad las decisiones básicas que influyen en la estructura, la regulación y la reproducción social. De esta forma, la Administración pública participa en la conformación social porque está integrada en la cúpula organizacional a través de su centro decisional o ápice superior (Mintzberg, 1983, 1991).

El sistema político al que pertenece una Administración pública concreta mantiene una vinculación mediante su integración parcial en la cúpula organizacional dentro del subsistema político-administrativo. A la vez, el aparato administrativo goza de un margen variable de maniobra en la gestión de las decisiones conformadoras de la sociedad. La Administración aparece como instrumento de la cúpula para lograr la integración y el equilibrio social, pero a la vez interviene en la adopción de las decisiones conformadoras porque es parte del conjunto posicional político. La decisión política aparece como el referente de actuación político y administrativo, e informa la actuación de la Administración en todas sus funciones y factores administrativos, aunque no de una manera exclusiva, al tener ésta un margen variable de autonomía.

La teoría expuesta es congruente con otras aproximaciones que mantienen la existencia de un *continuum* decisional en la Administración pública y completa el significado de los medios administrativos (D'Amico, 1992: 45-46). Así, por ejemplo, la naturaleza de los recursos humanos administrativos será distinta dependiendo de su ubicación en el entramado que va desde el centro decisional al nivel de ejecución. De ahí que la regulación de algunas de las relaciones de empleo en el seno de la Administración exceda en su importancia al mero ámbito interno y tengan una clara transcendencia en la política. Esto resulta más evidente si nos referimos a los directivos de la Administración pública.

### **2.3. El descenso desde la decisión a la ejecución**

La Administración pública tiene la misión de gestionar las decisiones políticas adoptadas, aunque no todas tienen su origen en el centro decisional. En este centro no tienen cabida todos los niveles de gobierno. La vinculación de éstos con el centro se establece mediante los mecanismos de articulación establecidos en la distribución del poder en el territorio. La vertebración entre las

diversas Administraciones se refuerza con la participación de ellas en las distintas fases de las políticas públicas conformadoras. Sin embargo, la realidad parece mostrar que no todas las actuaciones públicas de las organizaciones territoriales son reconducibles directamente al centro, ya que una buena parte de la actividad política y administrativa consiste en la gestión de la integración social. Esto da lugar a un importante campo de interés al estudiar las relaciones intergubernamentales y la gestión intergubernamental –RIG y GIG– (Wright, 1988; Oates, 1990; Pagano, 1990; Agranoff, 1991; Agranoff y McGuire, 1998). De ahí que se pueda decir que la configuración de las instituciones administrativas territoriales refleja la forma en la que el poder se distribuye territorialmente. La articulación entre dichas instituciones presenta rasgos de jerarquía decisional y de distribución de las fases de las políticas públicas que van desde el centro territorial hasta la periferia, correspondiendo a ésta básicamente la fase de ejecución.

El interés de estas cuestiones en el estudio de la decisión, con ser principal, no es el único. En su traslación de la decisión adoptada, la Administración interactúa con los grupos de interés internos y externos a la organización. Los primeros dan lugar a los estudios burocráticos, y los segundos, a una multitud de relaciones que son de diversa naturaleza y alcance y que son estudiados por diversas disciplinas y enfoques (Lasswell, 1958; Lowi, 1972; Murillo, 1987; Simon, 1972; Nieto, 1976; Weber, 1982, 1994; Beltrán, 1987; Barzelay, 1998; Peters, 1998). Lo trascendente de estos fenómenos es que es en la Administración donde se producen y que muchos se encuentran alejados físicamente y del conocimiento del centro decisional. De ahí, que no todos los fenómenos relacionales o participativos tengan transcendencia política en el centro decisional.

La Administración pública tendría un papel dependiente de la política, pero esto es cierto si nos referimos a la zona operacional de la Administración, porque su ápice superior también «es» político. Concuere esta teoría con la apreciación de que los burócratas o altos funcionarios hacen política (Behn, 1998). La literatura científica también mantiene que el ámbito de interpretación discrecional de la decisión conforme bajamos los escalones administrativos es mayor. Este fenómeno se ve agravado con la existencia de diversas organizaciones administrativas territoriales encargadas de implementar o ejecutar las decisiones (D'Amico, 1992).

Los déficits de ejecución que suponen estos fenómenos lo son respecto de la decisión, pero no desde la óptica administrativa de cada organización territorial ni de los grupos que se relacionan en los niveles no decisionales con la Administración. Para éstos, la pérdida paulatina de conexión entre la decisión y la ejecución es una clara ganancia al poder influir en ella o alterarla. En ocasiones, este déficit es criticado desde una óptica excesivamente formalista, pero no hay que olvidar que también es una forma de adaptación de la decisión a la realidad social, que suele ser diversa, incluso dentro de un mismo Estado. En definitiva, el ajuste de la decisión a través de las ejecuciones concretas muestra la posibi-

lidad de adaptación general del sistema, a la vez que puede corregir los problemas de vinculación de la ejecución al centro decisional.

La adaptación de la Administración pública a su entorno, que variará dependiendo de las materias y de la cultura política y organizativa (Almond y Verba, 1963; Chevallier y Loschack, 1986; Vilas, 1994; Khademian, 2000), ayuda al centro decisional a ajustarse a la realidad social. Sin embargo, es posible que se introduzcan intereses nuevos en la implementación y en la ejecución que sean distintos de los de la decisión. Algunos de ellos integran lo que la literatura científica asocia con las disfuncionalidades o el mal funcionamiento de la burocracia o de la Administración pública (Merton, 1967; Zafirovski, 2001).

Por último, resulta evidente que los actuales límites del Estado ya no son válidos para encontrar el origen de la decisión (Borins, 1998). No hay que olvidar que algunas posiciones del centro decisional en los países avanzados se encuentran fuera de las posiciones estatales, en organismos supranacionales o internacionales especializados (Wright, 1994). Es decir, quizá más que nunca se precisa la adaptación de una decisión a la realidad concreta de cada territorio afectado. En esta situación cumple un papel fundamental la Administración pública para evitar que se resienta la legitimidad de las instituciones que han adoptado la decisión.

#### **2.4. La formación de la cultura administrativa**

La Administración pública, además de implementar y ejecutar las decisiones y de adaptarlas a su entorno, también transmite los valores, creencias, normas, racionalizaciones y símbolos que son necesarios para mantener la integración y el equilibrio del sistema actuando, de esta manera, como *agencia de socialización*; esta actividad de la Administración pública es una verdadera *política cultural* que emana del *centro político* (Botella, 1998: 26 y ss.).

La Administración pública al realizar actuaciones o políticas las hace con una finalidad precisa y determinada, con un sentido teleológico. De ahí que tenga importancia el estudio de la cultura organizacional de las Administraciones públicas (March y Olsen, 1989; Khademian, 2000; Vilas 2001). En este sentido tienen transcendencia las políticas formativas de los empleados públicos, no tanto para que aprendan las últimas técnicas y habilidades, cada vez más semejantes al sector privado, sino por la transmisión de una serie de valores, creencias y estilos determinados necesarios para cumplir las decisiones adoptadas. Cuando la Administración realiza actuaciones o servicios equivalentes al sector privado, no significa que deba hacerlos siguiendo los mismos valores y creencias. Esto sucede no sólo y fundamentalmente por el distinto «para qué» de la Administración pública, sino también porque los valores y creencias transmitidos desde el centro decisional para implementar y ejecutar una política pública o acción determinada pueden ser distintos a los que tenga el sector pri-

vado para actuaciones análogas. Esto se puede observar, por ejemplo, en el caso de la ejecución de los programas relacionados con los servicios sociales en su significado amplio. Así, el sector no gubernamental, a diferencia de la Administración y su sector público, no tienen por qué regirse por el principio de equidad.

Queda la cuestión del déficit de transmisión de la cultura emanada del centro decisional al filtrarse a través de la cultura organizativa de la Administración. La resistencia al cambio es una parte clásica de la literatura administrativa y muestra el choque entre distintos valores y creencias. También nos puede enseñar la existencia de distintas subculturas en una misma Administración. De esta manera, no se produce una transmisión automática de los valores emanados del centro decisional o de los órganos de dirección de la Administración, siendo este aspecto uno de los que muestran la autonomía de la Administración respecto a la dirección política. También nos muestra que no es posible introducir procesos de cambio en una organización sin haber estudiado previamente los elementos de su cultura.

Las reflexiones anteriores abren el campo a la diferenciación entre la legitimidad por resultados por la actuación administrativa y la legitimidad institucional. Para algunos autores se mantenía una cierta linealidad entre ambas, de tal manera que a mayor legitimidad por resultados se producía una mayor legitimidad institucional. Si la finalidad del centro decisional no es sólo hacer actuaciones, y en ocasiones puede no serlo en absoluto, es necesario relativizar que la fuente de legitimidad de las instituciones políticas y administrativas provenga esencialmente de los resultados obtenidos con las políticas públicas.

Se mantiene que el centro decisional determina el fin de las políticas públicas, así como el de otra serie de actuaciones políticas y sociales y, a los efectos que ahora nos interesan, transmite valores, creencias y patrones culturales. Es decir, muestra un perfil determinado, un estilo de ejercicio del poder y de articulación de la sociedad a través de las instituciones políticas y administrativas que trasciende a los ocupantes coyunturales de dichas instituciones. Estos componentes de la legitimidad institucional se completan con el estilo de gobernar que transmiten cada una de las instituciones políticas concretas. Así, se puede afirmar que la legitimidad por resultados es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la legitimidad institucional.

Si el ejercicio de la dominación concreta del poder a través de una serie de instituciones políticas y administrativas no es bien aceptado por los ciudadanos, nos podemos encontrar ante una carencia de legitimidad institucional. Esta carencia puede producirse aunque los resultados de la acción política y administrativa sean bien valorados por los ciudadanos. Esto explicaría, al menos en parte, por qué cuando se valoran mejor los servicios y prestaciones públicas esta mejoría no se traslada necesariamente a la valoración institucional de la Administración, de los partidos políticos, del Gobierno y del resto de los integrantes del sistema político. Se podría decir que el ejercicio de la dominación



propia del poder político precisa de algo más que hechos, de eficacia, para suscitar la adhesión ciudadana; precisa también de sentimientos (Inglehart, 1991 en Vilas, 2001). Cuando esto no se produce o se hace parcial o insatisfactoriamente, son las instituciones y sus integrantes los que reciben el rechazo por los sujetos comunes. Finalmente, la insatisfacción institucional o política por los ciudadanos puede trasladarse a la misma valoración de la democracia (Montero, Gunther y Torcal, 1998).

La legitimidad institucional requiere del adecuado ejercicio del poder por las instituciones encargadas de ejercer formalmente la dominación propia del poder político. De otra forma, se producirá un distanciamiento entre la política y el ciudadano que en su fase más aguda provoca que el sistema entre en un umbral de riesgo sistémico, antesala de la quiebra. Las formas de evitar ese distanciamiento son muy variadas, aunque la predominante en los sistemas políticos avanzados actuales gira en torno a las diversas manifestaciones de la participación, a la que se han añadido los diversos instrumentos de la gobernanza (Prats, 2010). Sin embargo, apenas se incide en las reformas sustanciales de las instituciones básicas del sistema político, como es el sistema de partidos, el sistema electoral, etc. Esto es debido a que estas reformas, especialmente la electoral, sólo se producen en periodos de auténticos cambios de régimen (Baras y Botella, 1996: 35).

Nos encontramos, como resumen de este apartado, con una Administración compleja, que ejerce el poder político y que participa en sus decisiones; interrelacionada en su parte superior con otras posiciones de poder y en interacción con actores sociales a los que condiciona y es condicionada de forma variable por ellos; que interactúa con las instituciones políticas y con otras administrativas, con el fin de dar cumplimiento a las decisiones conformadoras o para ejercer el poder propio de la burocracia y de sus grupos; que ejerce la discrecionalidad en la adaptación de la decisión a la ejecución concreta; que es vehículo de transmisión de las decisiones, valores y creencias del centro político o decisional, pero que puede condicionarlos por su propia cultura organizativa y por sus propios intereses.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

La dificultad de abarcar toda la actividad de las Administraciones contemporáneas, la dominación que ejercen sobre la sociedad, la existencia de una cultura política que se orienta preferentemente a los principios de gestión del sector privado frente a los principios públicos, la constatación de privilegios frente a la sociedad, el descrédito de la clase política y de los poderosos a ella asociados han hecho que la Administración pública se haya cosificado, proyectando una imagen estereotipada para los ciudadanos y también para una parte de sus estudiosos. En esta cosificación se olvida, más o menos deliberadamente, el papel esencial que la Administración pública tiene encomendado para

mantener la cohesión social y para garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos; para mantener y fortalecer la democracia.

Algunos de los enfoques que tratan o han tratado a la Administración pública lo han hecho sobre un objeto que es real sólo parcialmente. Se han estudiado sus desviaciones sobre un modelo ideal weberiano o de la perfecta empresa privada que no existen y de ahí se ha pasado en algunas ocasiones a condenar a la Administración por su separación de lo formalmente correcto. Los aspectos informales en las organizaciones públicas pasan, así, a considerarse muchas veces desviaciones de la decisión formal. Hay que hacer notar que esto no suele ocurrir con las organizaciones privadas en las que el estudio de los aspectos culturales se convierte en un elemento estratégico para lograr la eficiencia productiva (Castresana y Blanco, 2001).

Tenemos un objeto deformado por nuestra memoria histórica, por su enorme volumen y diversidad y por efecto de las consideraciones realizadas al principio de este epígrafe. Lo cierto es que cuando se contrasta la eficacia individualizada de los servicios públicos con los servicios privados de similar naturaleza –educativos, sanitarios, de servicios sociales– la Administración pública no suele salir mal parada, teniendo algunos servicios mayor prestigio que en los homólogos del sector privado –atención hospitalaria, enseñanza universitaria (De Miguel y De Miguel, 2001; CIS, 2009: 2.788; CIS, 2009: 2.823; CIS, 2008: 2.785)–. Sin embargo, no se ha conseguido trasladar la mejora de los resultados, cuando se producen, a una apreciación satisfactoria de la institución Administración pública ni de sus integrantes y dirigentes. Por tanto, no parece que la clave para lograr una mejor legitimidad institucional sea encaminar todos los esfuerzos políticos y de reforma administrativa principalmente a mejorar los resultados. De lo que se trata es de descubrir las claves de valoración ciudadana y sus referentes de consecución en relación con la Administración pública para poder alinear las actuaciones públicas con los referentes de verificación ciudadanos (Arenilla, 2003).

Desde la perspectiva anterior es lógico que la burocracia participe de la «mala imagen» de la Administración pública, llegándose a confundir una con la otra. Esto tiene su fundamento en que, a diferencia del sector privado, se produce una confusión efectiva entre la institución y sus integrantes al no existir el equivalente a la propiedad del sector privado que diferencia entre la empresa y sus miembros. De ahí que los estudios sobre la desviación formal de la decisión política se centren especialmente en la burocracia y que esta sea centro de atención en relación con las medidas a adoptar para mejorar los resultados de la Administración pública. Debido a esto, a la burocracia también se le achaca una gran responsabilidad en la mala imagen de la Administración pública y por ello se manifiesta muchas veces con evidente frustración que no es posible reformar la Administración pública debido al boicót más o menos encubierto de los burócratas (Bodiguel, 2001).

Esta línea de pensamiento parte de la necesidad del sometimiento de la burocracia al poder político. Sin embargo, este enfoque apenas profundiza en la

necesidad de plantear un cambio cultural en primer lugar en los dirigentes políticos de la Administración pública. La realidad muestra que la relación dominante en las Administraciones públicas es un modelo de relación simbiótica entre políticos y burócratas en las que ambos ganan si no alteran el *statu quo* institucional y cultural. Desde esta perspectiva, se puede aventurar que ninguno de los dos colectivos está realmente interesado en cambiar la cultura administrativa actual.

La impotencia que muchas veces siente el responsable político ante la Administración pública se puede manifestar en la necesidad de incorporar enfoques importados de otros países u otras Administraciones nacionales. Sobre esta cuestión hay que hacer, al menos, dos consideraciones. La primera hace referencia al contexto cultural político y administrativo en el que se ha producido el enfoque o las medidas que se pretenden importar. Baste señalar que no se suele tener el mismo cuidado con los aspectos culturales vinculados a la Administración pública que cuando, por ejemplo, se consideran reformas en otros elementos de las instituciones políticas como la legislación electoral. En este caso se tiene en cuenta, como es lógico, la tradición y la cultura política. Sería deseable que estas precauciones se tomaran también cuando se trata de la modernización o la reforma administrativa. No es ajeno a esto el hecho de que no existan muchos estudios no jurídicos sobre nuestra historia administrativa. Probablemente conocemos mejor en las últimas décadas los aspectos culturales de algunos países, especialmente los anglosajones, que los elementos clave de la cultura administrativa española.

El segundo aspecto que ahora se quiere destacar de la incorporación de elementos culturales administrativos foráneos es que en muchas ocasiones nos encontramos con el anuncio de un cambio meramente nominal. Cuando esto sucede, normalmente se actúa por inercia de una necesidad percibida de forma generalizada de modernización administrativa y que puede estar sugerida por organismos internacionales (Borins, 1998). Nos encontramos no ante un deseo de cambio, sino ante una moda urgente o pasajera, aunque no podemos dejarnos engañar por el hecho de que se prolongue en el tiempo y que a las propuestas de reforma iniciales se vayan añadiendo nuevos complementos o incluso rediseños más o menos profundos. Los efectos de todo ello no suelen ser más que arañar la superficie de la Administración pública y producir una decepción más en el personal a su servicio, así como un cierto hastío en los ciudadanos que pueden percibir esos movimientos periódicos como costosas campañas de publicidad de los dirigentes políticos de turno. A estos fenómenos no son ajenas las empresas u organizaciones de consultoría pública.

Como conclusión, hay que señalar que la Administración pública tiene una posición central en la vida política y ciudadana y posee rasgos culturales significativos y diferenciadores. Es esta posición la que determina que las cuestiones relativas a la gestión pública tengan implicaciones políticas. Aclaramos que no se apunta a las cuestiones de carácter aplicativo o tecnológico, sino a las referidas al

modo en que se cumplen los fines que tiene encomendados. Esto hace que sea necesario reflexionar, aunque sea brevemente, sobre la necesidad de que en la Administración pública se dé una adecuada combinación entre las funciones administrativas –los tipos de actividad– y los medios o factores administrativos con los que logra sus objetivos. Finalmente, los esfuerzos en la mejora del rendimiento de la Administración y de sus integrantes serán ineficaces si no se produce un cambio cultural trascendente en los dirigentes políticos que les lleve a ejercer un liderazgo ético y democrático en la Administración y en la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M. (1998): «A Jurisdiction Model of Intergovernmental Management», *Publius. The Journal of Federalism* vol. 28 (4), 1-21,
- ALMOND, G. A. y VERBA, S. (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princenton: Princeton University Press.
- ARENILLA, M. (1992): «El apoyo a la toma de decisiones en la Administración», *Revista de Estudios Políticos* n° 79, pp. 139-168.
- (2003): *La reforma Administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAP.
- BAENA, M. (1992): «Curso de Ciencia de la Administración. Volumen II. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas». Mimeo.
- (1999): *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*. Madrid: Tecnos.
- (2000): *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I. Cuarta edición reformada*. Madrid: Tecnos,
- (2001): *La Ciencia de la Administración en Curso a Distancia: Dirección y Gerencia pública* (obra completa) Sevilla: Instituto Andaluz de Administración pública.
- (2003): «Teoría general de la Administración Pública. La Administración como elemento del sistema político». Mimeo.
- (2008): *Ensayo sobre la sociedad*. Madrid: autoedición.
- BARAS, M. y BOTELLA, J., (1996): *El sistema electoral*. Madrid, Tecnos
- BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BEHN, R. D. (1998): «The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability», en *International Public Management Journal*, 1 (2).

- BELTRÁN, M. (1986): *La construcción administrativa de la realidad social*. Madrid: INAP.
- BODIGUEL, J.L. (2001): «¿Por qué es tan difícil cambiar la mentalidad de los funcionarios?», en Arenilla, M. (Dir.) *La gestión del cambio cultural en la Administración pública*. Logroño, Gobierno de La Rioja.
- BORINS, S. (1998): «Lessons from the New Public Management in Commonwealth nations», en *International Public Management Journal* 1 (1).
- BOTELLA, J. (1998): «En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos», en DEL ÁGUILA, R. y VALLESPÍN, F., et al. *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza.
- BREWER, G. y DELEON, P. (1983): *The Foundations of Policy Analysis*. Illinois: The Dorsey Press.
- CASTRESANA, J. I. y BLANCO, A. (2001): *Liderazgo total en la empresa*. Granada, CEMCI.
- CHEVALIER, J. y LOSCHACK, D. (1983): *La Ciencia Administrativa*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- CHRISTENSEN, LAEGREID, WISE, (2002): «Transforming Administrative Policy», en *Public Administration*, vol. 80, n° 1.
- CIS (2008): 2.785 Imagen social de la educación en España.
- (2009): 2.788 Barómetro de febrero de 2009.
- (2009): 2.823 Latinobarómetro 2009 (XII).
- CROZIER, M. (1984): *No se cambia la sociedad por decreto*, Madrid: INAP.
- D'AMICO (Dir.) (1992): *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma: Edizioni Lavoro.
- DEBBASCH, C. (1981): *Ciencia administrativa*, Madrid: INAP.
- DIMOCK, M. E. (1936): «The criteria and objectives of public administration», en J. M. GAUS, L. D. WHITE y M. E. DIMOCK *The frontiers of public Administration*, Chicago, The University of Chicago Press.
- DOUGLAS, M. (1996): *Cómo piensan las instituciones*, Madrid: Alianza.
- DUNSIRE, A. (1999): «Then and Now: Public Administration, 1953-1999», *Political Studies*, Volume 47, Number 2, 1999.
- DYE, T.R. (1976): *Policy Analysis*, Alabama: Alabama Univ. Press.
- EASTON, D. (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley & Sons.

- FERRIS, J. y GRADDY, E. (1998): «A Contractual Framework for the New Public Management Theory», *International Public Management Journal*, 1:2.
- FRANT, H. (2000): «Useful to Whom? Public management Research, Social Science, and the Standpoint Problem», *International Public Management Journal*, 2 (2)(A).
- HUNTINGTON, S. P. (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- INGLEHART, R. (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- INGRAHAM P. W. y KNEEDLER, A. E. (2000): «Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance», en BRUDNEY, J. L., O'TOOLE, L. J., RAINEY H. G. (2000): *New Developments in Theory, Methods and Practice* Washington D. C: Georgetown University Press.
- KAPLAN, R. S. y NORTON, D. P. (1997): *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*. Barcelona: Gestión 2000.
- KAST, F. y ROSENZWEIG, J. (1979): *Administración y organizaciones. Un enfoque de sistemas*. México D. F. McGraw Hill.
- KHADEMIAN, A. M. (2000): «Is Silly Putty Manageable? Looking for the links between Culture, Management, and Context», en BRUDNEY, J. L., O'TOOLE, L. J., RAINEY H. G. (2000): *New Developments in Theory, Methods and Practice*, Washington D. C.: Georgetown University Press.
- LASSWELL, H. (1958): *Politics. Who Gets What, When and How*. Nueva York: McGraw Hill.
- LOWI, T. J. (1972): «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review* 3.
- LUTHANS, F. (1985): *Introducción a la Administración, un enfoque de contingencias*, México: McGraw-Hill,
- MARCH, G. J. (1997): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York: Free Press.
- MARCH, G. J. y OLSEN, J. P. (1997): *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MCCURDY, H. E. (1986): *Public Administration*, Nueva York: Marcel Dekker.
- MERTON, R. K. (1967): «Bureaucratic structure and personality», en MERTON, R. K. *et alter, Reader in bureaucracy*. Nueva York: The Free Press.
- (1968): *Teoría y estructura sociales*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- DE MIGUEL, I. y DE MIGUEL, A. (2001): «Los españoles y los impuestos». Madrid, CIS, *Opiniones y actitudes* n.º 35.
- MINTZBERG, H. (1983): *La naturaleza del trabajo directivo*, Buenos Aires: El Ateneo.
- MONTERO, J. R., GUNTHER R. y TORCAL, M. (1998): «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección». REIS 83, pp. 9-49.
- MURILLO, F. (1987): *Ensayos sobre sociedad y política*. Barcelona: Península.
- NIETO, A. (1976): *La burocracia. I. El pensamiento burocrático*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- NORTH, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- OATES, W. (1990): «Decentralization of the Public Sector: An Overview» en BENNET, R. (ed), *Decentralization, Local Government and Markets*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- PAGANO, M. (1990): «State-Local Relations in the 1990s», *Annals* 509, mayo.
- PAPADOPOULOS, Y. (2003): «Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments», *European Journal of Political Research*, Vol. 42, nº 4.
- PETERS, B. G. (1996): *The Future of Governing. Four Emerging Models*. Kansas, University Press of Kansas
- (1998): «El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 11-12, enero-agosto 1998.
- POLLIT, Ch. (1996): «Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom». *Public Administration Review* 56 (1).
- PRATS, J. (2010): «Políticas de buena Administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de Gobernanza Democrática» en J. RUIZ-HUERTA, J. y M. VILLORIA (Dir.) *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid: Tecnos, pp. 25-55.
- SÁNCHEZ, J. J. (2001): *La Administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. México D. F.: Plaza y Valdés.
- SIEDENTOPF, H. (2001) «Los altos funcionarios/directivos y la modernización de la Administración pública alemana», en ARENILLA, M. (Dir.) *La gestión del cambio cultural en la Administración pública*, Logroño: Gobierno de La Rioja.

- SIMON, H. A. (1972 [1947]): «Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations». Nueva York: Macmillan.
- TAYLOR, F. W. (1993): «Principios de la dirección científica», en Ramió y Ballart (eds), *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- TIMSIT, G. (2006): «E=R.E.S. ¿El nuevo retorno del Estado? Reflexiones sobre la experiencia francesa», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* vol. 72, nº 4, diciembre de 2006, pp. 605-623.
- VILAS, J. (1994): «Medio cultural, determinación de preferencias y políticas paramétricas y estratégicas», en ARENILLA, M. (Dir.) *Gasto público y crisis económica*. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración pública.
- VILAS, J. (2001): «Bienestar individual y legitimidad.». *Revista de Estudios Políticos*, nº 114, octubre-diciembre.
- WALDO, D. (1955): *The Study of Public Administration*. Nueva York: Random House.
- (1990): «A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also» en LYNN y WILDAVSKY (eds.), *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham: Chatham House.
- WEBER, M. (1982): *Escritos políticos, I y II*. México: Folios Ediciones, S.A.
- WHITE, J. D. (1986): «On the Growth of Knowledge in Public Administration». *Public Administration Review*, vol. 44.
- WRIGHT, V. (1994): «Reshaping the State: The Implications for Public Administration», *West European Politics*, 17, 3.
- ZAFIROVSKI, M. (2001): «Administration and Society: Beyond public choice?» en *Public Administration*, Vol. 79, nº 3.