

Arenilla, M. (1995): "La estructura de la Administración Pública: Análisis, evaluación y propuestas", en A. Rodríguez Fernández (Dir.), *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos, p. 67-98.

El presente libro constituye una reflexión interdisciplinar acerca de los recursos humanos en las Administraciones públicas, que se vertebra a través de cuatro partes.

La primera parte trata, precisamente, de abordar esa interdisciplinariedad desde las esferas de la Psicología, la Sociología de las Organizaciones, el Derecho Administrativo, la Ciencia de la Administración y la Economía.

La parte segunda se centra en algunos procesos individuales básicos —selección, formación, desarrollo de carreras y motivación— que, a nuestro juicio, tienen lugar en las Administraciones públicas.

La tercera parte se orienta al desarrollo de los procesos de grupo —equipos de trabajo, comunicación, estilos de dirección y conflicto— como procesos integradores del individuo en las organizaciones públicas.

La cuarta parte, por último, trata de ofrecer una panorámica amplia acerca de los procesos organizacionales —cultura, clima, desarrollo y cambio e imagen corporativa—, con lo que se culmina una visión de las organizaciones públicas en sus tres niveles de análisis.

Como sugiere el profesor Baena del Alcázar en el prólogo de la obra: «La oferta científica que el libro supone va dirigida sin duda a los responsables de las organizaciones en general y de la política de personal en particular y también a los funcionarios o laborales de las citadas organizaciones.»

1202092

ANDRÉS RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ
(Director)

Los recursos humanos en las
Administraciones públicas

Los recursos humanos en las Administraciones públicas



2. LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

MANUEL ARENILLA SÁEZ

INTRODUCCIÓN

No es frecuente estudiar las Administraciones públicas en su vertiente organizativa. Menos aún resulta vincular su organización al poder y a los efectos que produce dentro y fuera de la misma. No se trata de un olvido, sino, simplemente, de que los enfoques dominantes en el estudio de las Administraciones públicas se han basado más en las relaciones de lo público con los ciudadanos, en su producto político o en las relaciones que establecían con los diversos grupos sociales. Y los tres enfoques son imprescindibles para conocer qué se hace, pero resultan incompletos para conocer la naturaleza y fines de la Administración.

Los intentos de acercarse a las organizaciones públicas se han producido desde el convencimiento de que podían incluirse en el género organizaciones, por lo que era posible utilizar el bien conocido instrumental teórico del campo privado. De esta manera, se olvidaba que ambas, organizaciones públicas y privadas pertenecen a especies distintas (Baena, 1993, p. 33) y esto es suficiente para que aparezcan diferencias esenciales entre las mismas.

En el reducto organizativo se han estudiado los recursos humanos de las Administraciones. La denominación en sí misma trata de acortar distancias con el sector privado; sin embargo, las dificultades han sido siempre grandes. La distinta naturaleza de los regímenes jurídi-

cos del personal público y del privado ha supuesto tradicionalmente una barrera infranqueable. No obstante, en los últimos años se ha observado un paulatino pero incesante acercamiento entre las dos técnicas de organización al entenderse desde ambos frentes que las relaciones que encubren dichas técnicas son sustancialmente las mismas (Alonso Olea, 1989, p. 52). A ello ha contribuido decisivamente la voluntad política explícita de laboralizar la Administración pública a partir de 1984. El presente capítulo va a tratar de aproximarse a la naturaleza de los recursos humanos en la Administración pública. Esto se va a realizar partiendo de la consideración de ésta como elemento esencial de los sistemas políticos contemporáneos. Avanzando un paso más sobre lo que suele ser tradicional, se va a considerar la Administración como un verdadero sistema (Capo, 1990, p. 23; D'Amico, 1992, p. 189) en el que la organización y los recursos humanos se confunden al ser una misma cosa.

El enfoque que se va a seguir es el de la Ciencia de la Administración, esto es, el que considera los factores administrativos, y el de los recursos humanos es uno de ellos, como elementos del proceso político, que tienen como fin coadyuvar a la conformación de la sociedad mediante su equilibrio y su integración. Por ello no se va a incidir en el producto político que resulte tras la consideración del factor citado, sino que se va a intentar encuadrar al mismo dentro de la incipiente teoría de la Administración pública. Esto conlleva necesariamente deslindar lo público de lo privado, algo que en este momento se considera de gran necesidad ante los fenómenos privatizadores que experimentan las Administraciones públicas.

EL FACTOR DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO DEL PROCESO POLÍTICO

A) EL CARÁCTER BIFRONTE DEL PODER EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El estudio de las organizaciones desde el poder supone la superación de las tradicionales aportaciones psicosociales y permite tender un puente con la visión de la Administración como poder público. Lo que sucede es que este acercamiento a lo público se ha visto desbordado por la enorme actividad prestacional de la Administración. De esta manera, el prisma del poder no permite explicar con claridad la

diversa actividad que hoy en día desarrollan nuestras Administraciones.

No es ajeno, sino todo lo contrario, el tratamiento de los recursos humanos en la Administración desde la óptica del poder. En nuestro país existe una larga tradición de los estudios sobre la burocracia. Es decir, sobre el poder del ápice profesional de las organizaciones públicas. Esos estudios, realizados con una amplitud de tratamiento que hoy parece lejano y envidiado, profundizaron en la vinculación entre organización y grupos dirigentes públicos, entre éstos y el resto de los grupos sociales, y ahondaron en la naturaleza, origen y conexiones de los burócratas. Es obligado citar aquí los trabajos de Alba, Baena, Bañón, Beltrán, Garrido, Gutiérrez-Reñón, Morey, Murillo, Nieto, Olfas, Oliva y Pernaute, entre otros. Lo común a todos esos estudios es la especificidad de tratamiento respecto a las organizaciones privadas.

El estudio del poder dentro de las organizaciones tuvo, sin embargo, algunos efectos distorsionadores, de los que pocos se han podido escapar, incluso varias décadas después de su formulación. La Administración aparece como una suma de organizaciones fragmentadas, estancas y adscritas a grupos de poder concretos, que a su vez mantienen relaciones de diversa naturaleza con los grupos sociales de su entorno inmediato. El poder del Estado aparece como el botón para conseguir los fines propios de cada grupo burocrático. De ahí se desprende la naturaleza disfuncional de la Administración, lo que vendría a enlazar con la crítica clásica a la teoría weberiana (Merton, 1967).

Lo anterior presenta una doble consecuencia. Por un lado, esta visión resulta atractiva para aquellos que se acercan desde el desconocimiento de lo que realmente sucede en el interior de los aparatos administrativos. Esto generará la elusión de lo que sucede en el complejo entramado de las Administraciones públicas actuales. Esto es debido a que una buena parte de los fenómenos administrativos no son susceptibles de ser explicados con los instrumentos que analizan el proceso político.

El segundo efecto supone el agotamiento del tema desde su aspecto teórico. Efectivamente, a partir de principios de los ochenta se abandona el estudio teórico de la burocracia, quizá coincidiendo con el período declinante de las teorías de las elites, entre las que, en algunos casos, la burocracia se incluía. Sin embargo, quizá la razón real del citado abandono fuera la dificultad de situar los recursos humanos públicos dentro de una teoría general de la Administración pública.

Una posible salida al estudio del poder en el seno de las organizaciones públicas vendría del lado de la proyección del poder de éstas sobre la sociedad. No en el sentido habitual de conexiones con los grupos sociales, políticos y económicos, sino buscando la naturaleza de esas relaciones.

La Administración pública presenta características no equiparables a las organizaciones privadas. La más importante es que su fin es lograr el equilibrio y la integración sociales. Además, gracias a la Administración, es posible ejercer la dominación propia del poder (Baena, 1992).

Vista así la Administración, su personal adquiere un cualificación muy diferente al de las organizaciones privadas. Se está diciendo que por el hecho de ocupar una determinada organización se ejerce poder sobre el resto de las organizaciones, determinando la propia existencia de éstas. Pero, además, esto significa que es posible identificar organización y recursos humanos en un sentido diferente al que se puede pensar para una empresa privada.

El ápice superior de los recursos humanos públicos participa en la conformación de la sociedad al más alto nivel, interviniendo en el diseño de las políticas públicas a través del apoyo a la toma de decisiones (Arenilla, 1992b). Es precisamente su ubicación la que permite explicar históricamente la autorregulación de los cuerpos burocráticos. Este privilegio se ha realizado en exclusiva sin compartirlo con otros agentes sociales, al menos hasta que la Administración se abre parcialmente a la negociación con las fuerzas sindicales (Arenilla, 1993, p. 125). Sin embargo, esta negociación excluye la regulación de los aspectos organizativos por entender que ello se enmarca en el ámbito propio del empresario.

En la traslación del empresario a la Administración hay que incluir, con todo tipo de cautelas al utilizar la expresión, a los directivos públicos, a los que vamos a identificar exclusivamente con los funcionarios profesionales (Morey, 1992, p. 13), excluyendo, en primer lugar, a los políticos. Esto significa, enlazando con la idea anterior, que el directivo público, y en buena medida los grupos burocráticos, a pesar de los procesos negociadores del personal en la Administración, mantiene el privilegio de la autorregulación; lo que, por cierto, cuestiona el sistema de representación y de participación elegido por el poder.

Las aportaciones anteriores al estudio sobre la burocracia conectan la organización y su diseño con la estructuración; además, permiten referirse al equilibrio que mantienen entre sí los grandes grupos

burocráticos. Nos encontramos, así, con que el poder se vincula a la estructura y a los grupos humanos existentes en el seno de la organización, pero, a la vez, esos grupos y las estructuras en las que se sitúan son el resultado del fin último que cumplen las organizaciones públicas. Hasta aquí nada excesivamente novedoso con lo que sucede en el campo privado. La originalidad estriba en la cualidad de la finalidad pública, en la perspectiva utilizada (D'Ainico, 1992, p. 137), en que los recursos humanos públicos no son perfectamente disociables de los «responsables empresariales» y en que los propietarios son a la vez los usuarios, lo que deja abierta la regulación de esa doble naturaleza a la propia Administración. Ésta será la que decida la esencia de las relaciones entre los ciudadanos, los grupos sociales y el poder. La que legitimará intereses privados como públicos y la que seleccionará a los titulares de esos intereses privados. Este proceso es el que conforma a las organizaciones privadas. Ésta es la esencia del carácter bifronte de la Administración y de sus recursos humanos.

Este carácter hace que la naturaleza de sus recursos humanos deba explicarse más por la proyección del poder sobre la sociedad, en la que hay que incluir a las organizaciones privadas, que por su propia conformación. Claro es que hay que mantener la profunda diferencia que existe entre el personal directivo de la Administración y el resto del personal público, en especial el que se encuentra en la zona operacional o prestadora de servicios y actividades públicas.

B) SOBRE EL AGRISAMIENTO. EL INTERÉS DE LO PÚBLICO Y DE LO PRIVADO

La Administración pública ha conseguido a lo largo de la historia aislarse de su entorno escudándose en la teoría del interés general (Crozier, 1970, p. 70). Ésta le ha permitido personificar la idea intangible del Estado y, a la vez, le ha situado en un plano alejado del resto de las organizaciones sociales. El mecanismo de ocultación deja de funcionar en el momento en el que el manejo del poder de forma coactiva resulta insuficiente para lograr la integración social. Surge la necesidad de extender las actividades de prestar y de intervenir en el tejido social de una manera no conocida hasta el momento. El resultado será lo que conocemos por Estado de bienestar.

Siendo lo anterior sabido, es menos frecuente reconocer el hecho de que las nuevas actividades implican la apertura de la propia Administración a la sociedad y el que los grupos sociales encuentran

en ella el respaldo para desarrollar sus actividades. Ahora bien, esta apertura es relativa y afecta fundamentalmente a la zona del aparato administrativo que tiene que ver con las tareas operativas; es decir, a aquella zona relativamente nueva de la organización.

Los nuevos fenómenos organizativos transforman el corporatismo y la cogestión de los asuntos públicos. Esto supone una participación mayor y formal de los agentes sociales en la Administración. De esta manera, se puede observar un agrisamiento de la zona administrativa que está más en contacto con la sociedad (Waldo, 1977, p. 33). La zona gris, variable en amplitud según el grado de interrelación entre la Administración y la sociedad, es de confluencia entre lo público y lo privado. La intensidad de los contactos y la misma confusión de intereses en la zona permiten, y esto es lo más significativo a nuestros efectos, la importación masiva de técnicas del sector privado a las Administraciones Públicas, aunque, como veremos, esto sólo afecta al nivel operativo o ejecutivo de las mismas.

En contra de lo que se suele suponer, estos fenómenos, con ser extensos y de importancia, no alteran por sí mismos la esencia de la Administración al quedar su zona decisional excluida de los fenómenos corporatistas en su sentido estricto (Peters, 1989, p. 158). Lo que siempre se ha producido en esa zona, que es en la que se adoptan las decisiones que conforman la sociedad, es un intenso haz de relaciones entre las diversas posiciones de poder de una sociedad. Es, pues, conatural a esa zona las redes de relaciones, pero no la entrada en la misma de los agentes y grupos sociales más perceptibles desde la óptica de la sociedad, que quedan relegados a la zona operativa.

Las transformaciones organizativas hacen que el interés general se difumine en cualesquiera de las dos zonas. En la operativa se puede percibir el interés general como la suma de algunos intereses privados publicados y seleccionados por la Administración. Esto puede generar en determinados momentos descarnamiento al caerse el velo que oculta los mecanismos del poder.

En la zona superior o decisional el interés general tiene un significado bastante diferente del que habitualmente se tiene de él. Es general porque se proyecta sobre la totalidad de la sociedad, pero su concreción es la resultante de un limitado entrecruzamiento de posiciones de poder. Esto significa que existen una serie de relaciones que no son consideradas en la destilación del producto interés general. Esto supone, asimismo, un concepto dinámico y contingente que otorga a la encarnación del poder, la Administración, un amplio margen de maniobra y la posibilidad de conformar y estructurar la sociedad.

De esta manera, se puede estar parcialmente de acuerdo con la teoría del aislamiento de la Administración, parapetada tras el interés general, pero no con su efecto, esto es, la exclusión de la eficacia como baremo de medición de la actividad administrativa. Ello es debido a que la eficacia, si puede ser medida, lo será en las actividades de la zona operativa pero no en la zona decisional, ya que ésta se haya regulada por la misma energía de la que se nutren los procesos políticos, el poder, y este tiene que ver poco con conceptos como eficacia, productividad o eficiencia, al menos en su sentido más común. Esto implicará que la aplicación de técnicas del mundo privado a las organizaciones públicas lo será, en todo caso, por analogía y sólo en la zona operativa (Baena, 1992).

El agrisamiento, no obstante, es cada vez más extenso conforme la Administración incide más en la sociedad, pero ello no nos debe hacer olvidar el origen de las dos zonas nítidas. Lo que nos muestra cada vez más esa zona oscura es la posible prescindibilidad teórica de la zona prestacional de la Administración pública y de sus recursos humanos.

Se está diciendo que una parte importante de los recursos humanos de las Administraciones públicas pueden no ser esenciales a los fines que éstas deben cumplir. Ello dependerá de la conformación del sistema político y tiene que ver con conceptos como la cultura, la responsabilidad o el control (Wildavsky, 1987, p. 284) más que con el beneficio o la rentabilidad. También se quiere decir con ello que si la decisión de conformar la sociedad conlleva el que la Administración utilice su propio aparato organizativo, el producto de la actividad o de la prestación ejecutada será distinto al que resultaría de una decisión que hubiese optado por utilizar la empresa privada o la regulación de la sociedad y del mercado. Ello a pesar de las limitaciones que la sociedad ha impuesto a la capacidad de autoorganización de las empresas privadas en nuestros días (Beascoechea, 1982, p. 10).

Lo dicho hasta ahora permite superar la separación de las organizaciones debida a la utilización de los conceptos Política y Derecho (Morey, 1989, p. 81). La Política no es privativa de las organizaciones públicas al cumplir ordinariamente algunas organizaciones privadas fines públicos, siendo esto una tendencia creciente. El Derecho ha dejado de ser la barrera nítida de separación entre lo público y lo privado y su consideración como lenguaje exclusivo del poder tiene sentido, pero sólo en la zona dura de la Administración. No obstante, la utilización de los conceptos Política y Derecho sigue siendo válida, aunque en el sentido expuesto: en una determinada zona de la

Administración, la decisional, entendiéndolo, eso sí, el Derecho como un producto del sistema político, aunque reconociéndole su valor decisivo como proceso en un Estado de Derecho.

VISIÓN GENERAL DE FUNCIONAMIENTO DE TODA LA ORGANIZACIÓN

A) LOS RECURSOS HUMANOS Y LA ORGANIZACIÓN

Se ha visto que lo que caracteriza a los recursos humanos de las Administraciones públicas frente a las organizaciones privadas es su cualificada proyección y conexión con la sociedad. Además, lo que sucede en el interior de las organizaciones públicas no es asimilable a lo que ocurre en el seno de las empresas privadas. Si bien es cierto que en la zona operativa muchas de las funciones y actividades no se diferencian formalmente de lo que ocurre en las empresas que realizan servicios similares —sanitarios y educativos, por ejemplo—, la finalidad a la que encaminan su actividad unas y otras las diferencia sustancialmente. Esto podría bastar para solventar el problema de la naturaleza de los recursos humanos públicos, pero nada nos diría ese planteamiento de cómo suceden las cosas en la esfera humana de la Administración y qué relación tiene esa esfera con el resto de los factores de la Administración.

Los recursos humanos hay que estudiarlos tomando como referencia su inclusión en el conjunto de factores propios de las Administraciones públicas. Junto al factor de los recursos humanos hay que enumerar el diseño orgánico, los medios financieros, incluido el presupuestario, el procedimiento de gestión, y la información. Estos factores deben ser tenidos en cuenta al estudiar cada una de las funciones administrativas: la de apoyo a la toma de decisiones, la de regulación y control, la operativa y, de forma especial, la de mantenimiento, que los suministra al resto de las funciones. Todos los factores se encuentran interrelacionados y se producen en cada una de las fases de las políticas públicas (Baena, 1992).

De lo anterior vamos a destacar la característica de la interrelación entre los diversos factores administrativos. No se pueden entender los recursos humanos en el seno de las Administraciones públicas, si no es en relación con el resto de los factores y sin tener en cuenta el papel esencial que desempeñan en el desarrollo de las funciones administrativas y en la decisión, implementación y ejecución

de las políticas públicas. Éstas no serán tales si previamente, junto con el resto de factores, no se ha reflexionado sobre los medios personales necesarios para poder desarrollar una decisión conformadora. De ahí la necesidad de estudiar lo que sucede en el interior de la «caja negra» de la organización administrativa con el fin de diseñar políticas públicas verosímiles.

Sin embargo, el papel del factor humano en la Administración pública es muy diferente si atendemos a las zonas en la que ésta se divide o a las actividades que realiza. En la zona decisional los recursos humanos se caracterizan por ser el factor esencial. De ahí que cuestiones como el reclutamiento, la politización o la interconexión entre la carrera política y la administrativa sean de gran interés político y social. En la zona operativa el papel del factor que se trata es muy variado. No es lo mismo hablar de organizaciones administrativas encaminadas a realizar una función ejecutiva, que de regulación y control. En este caso se trata de realizar reglamentos y actos administrativos por lo que los efectivos de personal serán escasos y de alta cualificación. En las funciones ejecutivas, normalmente de prestación, de lo que se trata es de prestar servicios, normalmente de forma masiva.

Tanto la zona operativa como la decisional se pueden encontrar en una misma Administración, dándose normalmente en cada una de las Administraciones también todas las funciones administrativas. Pero las posibles combinaciones entre zonas y funciones y entre éstas entre sí nos hablan de las profundas diferencias de significado de la administración de personal en cada una de ellas. Se puede plantear como hipótesis que esas segmentaciones teóricas implican formas de gestión diferenciadas y en cada una de ellas la relación del factor de los recursos humanos con el resto de los factores presenta características muy variadas. Más adelante se entrará en algo que sólo se ha apuntado; esto es, en la posibilidad de que no haya una zona decisional, o ésta no sea exclusiva, en cada Administración. De ser esto cierto, esta cuestión modula sustancialmente la gestión de los recursos humanos en cada Administración.

B) LOS RECURSOS HUMANOS Y EL RESTO DE LOS FACTORES ADMINISTRATIVOS

Al estudiar la relación de los recursos humanos con los otros factores administrativos es posible descubrir la naturaleza del elemento

humano en la Administración pública. Lo mismo cabría decir, aunque excede a las pretensiones de este trabajo, de su análisis en cada una de las funciones administrativas.

a) *El diseño orgánico*

La relación entre los recursos humanos y el diseño orgánico presenta en la Administración características distintas a la empresa privada. En ésta sólo es posible, por ejemplo, realizar las previsiones en materia de personal cuando la empresa ha diseñado su organización, ello es debido al conocimiento previo de los objetivos y fines a cumplir (Morey, 1989, p. 43). Por el contrario, lo propio de la Administración es que disponga de recursos diversos y poco definidos para tareas diversas y poco definidas. Ello no quiere decir que ésa deba ser la situación deseable, antes bien al contrario. Lo que sucede es que, dada la variabilidad de las funciones públicas a realizar, en ocasiones lo que existen son recursos humanos y no un diseño orgánico definido o una decisión política y unos recursos humanos dispersos que deben organizarse. A ello hay que añadir el efecto de la obsolescencia de las organizaciones y de sus fines que, sin embargo, la rigidez del mercado laboral público impide reajustar a las nuevas necesidades. Por eso, en ocasiones, el diseño orgánico suele venir determinado por la existencia de una serie de efectivos (Baena, 1993, p. 437).

Junto a estas razones, más o menos racionales, se encuentran otras que han dado lugar a profundos estudios que vinculan el diseño orgánico a la fragmentación del poder de los cuerpos burocráticos. A esto hay que añadir la adscripción de zonas orgánicas a determinados colectivos profesionales de la Administración que, apoyándose en los grupos sociales a los que prestan servicios, logran una comunidad de intereses susceptible de ser no coincidentes con el interés general (Stoker, 1988, p. 98; Arenilla, 1992b, p. 156). Las dos modalidades son manifestaciones de la desviación de los fines de la organización hacia el interés particular de determinados colectivos. Estos factores añadidos, a los que hemos denominado racionales, pueden dar lugar a profundas disfuncionalidades. Algunas de ellas se manifiestan en el mantenimiento de organizaciones que han dejado de prestar la finalidad para la que se crearon, pero que el sistema dispuesto impide la redistribución de efectivos al resto de la organización.

Lo anterior llena de contenido lo manifestado anteriormente: organización y recursos humanos se confunden, ya que aquéllos son

realmente la Administración, al menos en su proyección externa. Por ello no es de extrañar que la redistribución de efectivos sea uno de los instrumentos principales a utilizar en la modernización de la Administración pública (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, Cap. 5.º). Esto se ha concretado normativamente en España a finales de 1993.

Una última consideración, que vincula los dos factores, nos lleva a la necesidad de la existencia de los mismos en la previsión organizativa. Efectivamente, en la elaboración de una política pública y, especialmente, en su implementación, debe reflexionarse sobre el tipo de diseño orgánico que se requiere para su ejecución. Esto puede implicar varias soluciones: la ejecución por un aparato administrativo propio ya existente, la utilización de otra Administración, la concesión o contratación privada del servicio, la regulación y control mediante reglamentos de una actividad o el abandono —devolución— al mercado de una determinada actividad. Es evidente que en cada solución el papel de los recursos humanos es distinto, llegando a no existir en algunos casos, a ser muy reducido en otros o a situarse, incluso, sólo en la zona decisional. La opción organizativa tiene que ver con muchos factores pero puede ser una combinación, al menos de: la ideología del poder político, la cultura imperante en la organización y la configuración del sistema político. A esto hay que añadir la propia posición de los directivos de la Administración que pueden ser proclives a desprenderse de las «zonas molestas» de la organización en las que se han enquistado, o así pueden entenderlo, grupos sociales que desvían los fines de la organización.

b) *El factor presupuestario*

La relación entre los recursos humanos y el factor presupuestario presenta una serie de notas muy diversas. Es evidente, incluso en la letra de las normas que regulan esa relación, que la suficiencia presupuestaria es una condición previa a la incorporación de efectivos o a las diversas políticas retributivas y de clasificación de puestos de trabajo. Esto nos puede llevar a ponderar en exceso la importancia del factor presupuestario. Es claro que el personal tiene una mensurabilidad económica, pero esto no implica una dependencia lineal del factor presupuestario. En el mismo sentido, habría que distinguir entre la expresión contable del presupuesto y su significado como factor administrativo. Como prueba de lo anterior hay que referirse a las

diversas teorías incrementalistas que ponen de manifiesto la relación entre el poder de los grupos burocráticos y la tendencia a engrosar tanto sus dotaciones de personal como presupuestarias (Niskanen, 1971). En estas teorías lo que se predica precisamente es la subordinación del factor presupuestario al de los recursos humanos.

Aunque el argumento anterior presenta una serie de debilidades claras, puestas recientemente de manifiesto por la doctrina (Sorensen, 1987, p. 73), entronca con las disfuncionalidades clásicas sobre la burocracia como grupo humano. Un argumento de más peso es el que apunta que tanto el factor presupuestario como el de los recursos humanos son una resultante de la interacción de los grupos de poder, burocráticos o no, desde dentro o desde fuera de la Administración. La tradicional lucha entre el órgano encargado de gestionar la función pública y el órgano responsable del presupuesto lo que nos evidencia es la soterrada contienda entre los diversos grupos que integran el factor humano de la organización pública. Es en este sentido donde el estudio de esa lucha y su relación con los grupos sociales adquiere un interés que trasciende a las condiciones sociológicas y psicológicas y nos conduce al entendimiento político de las organizaciones. De lo anterior se puede concluir que se debe producir un equilibrio entre la función presupuestaria y la de personal. Se podría decir que en la batalla por los recursos humanos se ponen de manifiesto las luchas de poder de la organización y de los subgrupos burocráticos; y al menos puede alcanzar tanto significado político como la batalla presupuestaria. Lo que sucede es que es más fácil medir el resultado de la distribución del poder atendiendo al presupuesto que a los medios humanos.

c) *El procedimiento de gestión*

La conexión entre el factor de los recursos humanos y el de procedimiento de gestión puede llevarnos a algunos equívocos. Este último factor presenta una normatividad muy alta que puede dar la impresión de que su objetividad le sitúa por encima de las batallas de poder en las organizaciones. Sin embargo, si entendemos la norma como un producto político, esto nos remite de nuevo al equilibrio de poder de las organizaciones. En el caso de las públicas esto presenta alguna complicación mayor, ya que hay que tener en cuenta su carácter bifronte. Además, hay que señalar otras peculiaridades de las relaciones entre ambos factores.

Las reglas procedimentales están estrechamente conectadas con el concepto de cultura organizativa. Por ello es legítima la visión del procedimiento como línea defensiva de la Administración frente a la sociedad. Pero también lo es entenderlo como un puente de comunicación con la misma. El procedimiento nos está señalando los cauces formales de conformación de algunas actuaciones públicas y en sí mismo supone el respaldo formal de algunas relaciones del elemento humano de las Administraciones con los grupos sociales. Lo que sucede es que ese puente es incapaz de soportar el tráfico intenso y permanente de relaciones reales entre ambos extremos. De ahí la transcendencia de las relaciones informales. Esto conduce a entender el procedimiento de nuevo como límite y otorga a los grupos burocráticos un amplio margen de maniobra en sus relaciones externas, debido a la escasa capacidad que el procedimiento tiene para soportar el flujo de relaciones con la sociedad.

En su vertiente intraorganizativa el factor del procedimiento deriva claramente a la cultura. Quizá sea este factor, junto con el de producción y circulación de la información, el que más ponga de manifiesto el hecho de que el poder a través de la Administración transmite valores a la sociedad con el fin de que ésta se vertebre. El riesgo es similar al visto en su proyección externa; esto es, que sea incapaz de soportar el flujo de relaciones reales entre los diversos grupos burocráticos. Por eso es imprescindible el estudio de los procedimientos informales. Éstos no deben ser entendidos en su significado negativo al separarse de lo dispuesto. Lo que ocurre frecuentemente es que las normas no contemplan todas las posibilidades y que la realidad es más rica que las previsiones regladas. A esto se añade que los recursos humanos no son algo estático y que la permanente recolocación de los grupos hace que el procedimiento se convierta en un referente. Ahora bien, la importancia del referente es que un alejamiento significativo del mismo deslegitima la actuación pública. Esto genera una tensión permanente y fructífera entre la necesidad de satisfacer los objetivos políticos y de que éstos se atengan a las reglas del Estado de Derecho.

El carácter bifronte de los recursos humanos en su relación con el factor del procedimiento de gestión ha servido de base a las teorías disfuncionales. El procedimiento, se ha dicho (Merton, 1940), implica en la Administración la interiorización de sus normas, el desplazamiento de sus objetivos y el aislamiento de la organización. Si bien esto puede ser cierto en algunas ocasiones, también se puede mantener que la influencia del entorno social, a través de las relaciones

entre los grupos burocráticos y los sociales, modifica la cultura organizativa y, por tanto, los productos organizativos (Stahlberg, 1987, p. 206).

Queda, por último, referirse a un aspecto condicionante del factor del procedimiento de gestión sobre los recursos humanos. Hay que partir de aquel factor para determinar si una política pública va a desarrollarse a través de la función operativa de la Administración o se va, simplemente, a regular un sector de la sociedad a través de reglamentos. En el primer caso, la incidencia sobre el factor humano es evidente. Ello conllevará hacer un análisis sobre la previsión de necesidades para ejecutar la política pública. En el segundo caso, la Administración, normalmente, no va a precisar de gran número de efectivos por lo que, con independencia de que siga siendo necesaria la citada previsión, la incidencia sobre los recursos humanos es menor.

d) *La producción y la circulación de información*

El factor de la información suele ser el menos tratado como tal al estudiar las organizaciones administrativas. En su relación con los recursos humanos da lugar a la comunicación organizativa. Esta faceta, con ser decisiva para una organización, no es la única a considerar en la Administración pública. De nuevo su carácter bifronte hará que se presenten algunas peculiaridades. En su vertiente externa la información proporciona el grado de apertura de la organización a la sociedad. Está, por tanto, estrechamente relacionada con la cultura organizativa. El carácter biunívoco de la información hace que se utilice como instrumento de poder y que en el caso de las Administraciones presente un claro desequilibrio entre las entradas y las salidas, a favor del conocimiento que la Administración posee de su entorno. Este desequilibrio dificulta los fenómenos de cambio en las organizaciones al vincularse la información a los mecanismos de poder (Crozier, 1970, p. 74). Esto es debido a que la sociedad dispone de escasa información sobre las cuestiones organizativas públicas. La necesidad de contar con información relativa a la realidad económica y social sobre la que incidirá una política pública vuelve a situar en primer plano las relaciones de los grupos burocráticos con los sociales. El elemento humano de la Administración, y en especial el directivo, consigue, a través de los lazos de conexión funcionalmente especializados en el área de su actividad, recibir los

insumos necesarios para apoyar la toma de decisiones y para retroalimentar de una forma constante el sistema. En las Administraciones actuales este hecho se ve facilitado por la incorporación de los intereses sociales a los más diversos órganos de asesoramiento o de consulta de la Administración. El mismo efecto produce el fenómeno de la negociación en sus más diversos ámbitos. Más claro se ve en el caso de la participación privada en el capital de las empresas públicas. En su carácter interno, la información es poder en el sentido de habilidad en su manejo para conseguir unos objetivos prefijados (Rodríguez, 1992, p. 107). Su circulación se haya condicionada por el diseño orgánico y por el procedimiento de gestión que se establezca. No obstante, no toda la información circula por los cauces formales, lo que obliga, en especial al gestor de recursos humanos, a utilizar los cauces informales para recibir y enviar los mensajes que muestran el día a día de la organización. La producción de información presenta similares características a la circulación de la misma. Tanto en uno como en otro caso, el grado de separación entre lo formal y lo informal nos mostrará la cohesión organizativa y la capacidad de cumplir los objetivos políticos que la Administración tenga asignados.

Una última cuestión es la referida a la información y la jerarquía, aunque tiene claras referencias al factor del procedimiento. Con frecuencia se critica el modelo weberiano organizativo, debido a la rigidez que generan algunos de sus principios e instrumentos. La jerarquía es vista desde esta perspectiva como dilatoria de los procesos administrativos. Sin embargo, la jerarquía permite conectar el nivel decisorial de la organización con el nivel de ejecución y con el nivel de exigencias del ciudadano. En el caso de la Administración y de su sector público esto significa que la jerarquía conecta el nivel de legitimación política con el propio ciudadano. Así podemos afirmar que la jerarquía es el principal instrumento de vertebración de la Administración. Claro es que se puede argumentar que por sí sola no garantiza el cumplimiento de los fines, por lo que es preciso adoptar soluciones participativas. En realidad esta solución lo que pone de manifiesto es la ruptura del principio legitimador de la Administración según el modelo del Estado liberal. Modelo legitimador que sigue siendo en gran parte el actual paradigma y en el que la participación puede actuar como elemento que interfiere la comunicación entre la política y su proyección sobre el ciudadano en abstracto, único legitimador en un Estado democrático de la actuación de la Administración.

COINCIDENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA

A) EL CRITERIO DEL TIPO DE ACTIVIDAD

La tradición jurídico-pública ha planteado históricamente la naturaleza de la actividad administrativa vinculándola a las nociones de autoridad y soberanía (Monereo; Vida, 1991, pp. 21-22). Lo propio de la actividad del Estado liberal es su reducción a aquellas tareas indisponibles e indelegables al mercado y vinculadas a la propia existencia del Estado. El criterio que se adopta es el de la identificación entre la actividad y la autoridad. El mecanismo de equivalencia funciona bien durante siglos al ser casi nulas las prestaciones positivas para el común de los ciudadanos y los beneficios privados que éstos obtienen del Estado. Por otra parte, a partir del Estado liberal, la delimitación con el campo privado gira en torno a la misma idea de autoridad y a un concepto vago como es el de interés general, pero que siempre es posible concretar por el poder público a través de la legislación positiva.

No se quiere decir con lo anterior que el modelo del Estado liberal resolviese la distinción entre la actividad pública y la privada, sino que a ésta se le reconocía su carácter expansivo y natural, dada la ideología sustentadora de dicho Estado. Su límite, para cifrarlo en algo visible, era la coacción legítima estimada como indisponible para la gestión privada.

El planteamiento anterior se complica notablemente cuando la actividad administrativa adquiere una fuerza expansiva. Esto se produce apoyándose la Administración en una nueva ideología que no considera la actividad pública subsidiaria del mercado. Se produce una enorme extensión de la Administración y, simultáneamente, su fragmentación en organizaciones especializadas. El efecto de este doble fenómeno es el de la ruptura del monopolio del Derecho propio de la Administración y la convivencia con el Derecho privado. Otro efecto es que una parte importante de la nueva actividad del Estado no se realiza en régimen de monopolio, sino en el de competencia; si bien hay que aclarar a este respecto, que el mercado se haya variablemente restringido en su libertad atendiendo a la naturaleza de los productos que ofrece. El referente será la consideración de un servicio como esencial, remitiendo esta idea a la noción de interés público o general.

La noción de servicio público trata de reconducir los nuevos fenómenos administrativos al método de gestión derivado del

Derecho Administrativo. Lo que sucede es que se produce una crisis de esa noción al primar la idea de propiedad del aparato sobre la finalidad del mismo (Garrido, 1980, p. 354), al realizar actividades en competencia con el sector privado y no distinguibles del mismo en razón de la actividad. En realidad no existe tal crisis o, mejor, lo que se produce es el descubrimiento de que la identificación entre Derecho Administrativo, actividad y coacción no explica qué función cumple la Administración, ni tampoco lo que ésta hace. Por otra parte, la propiedad, desde el punto de vista organizativo, debe entenderse como un factor explicativo más de la actividad de la Administración (Richards, 1992, p. 14; Donahue, 1991, p. 299). Esto significa relativizar conceptos clásicos como la personalidad jurídica o la propiedad de las sociedades públicas e introducir otros conceptos como, por ejemplo, la competencia.

Lo esencial a la Administración pública no es lo que hace, sino por qué lo hace, y si bien en el Estado liberal era posible remitir la esencia administrativa a la coacción, en ella ahondan las tesis institucionalistas (Chevallier; Loschack, 1983, p. 57), la expansión y fragmentación ponen de manifiesto sus carencias profundas.

La Administración cumple el fin, ya se ha repetido, de lograr la integración y el equilibrio sociales, promoviendo el cambio y estructurando la sociedad en la forma en que sea determinado por la configuración del sistema político. La manifestación de la autoridad, que se cifra en actividades ligadas a la soberanía, es útil a la consecución de los fines expresados en un momento histórico concreto, pero con la complejidad aparece como una solución insuficiente. Por tanto, lo que haga la Administración es relativamente menos importante que el hecho de lograr sus objetivos esenciales. Su dimensión y proyección serán variables y no sólo un acto de voluntad del poder político (Garrido, 1980, p. 346), sino, esencialmente, serán un producto de la cultura política (Cazorla, 1991, p. 56).

Claro es que siempre es posible encontrar el reducto de la esencia del Estado, la coacción, pero ésta no será suficiente en nuestros días para explicar la complejidad de la Administración, como no lo es la vinculación entre ésta y la dominación ligada a los medios de producción. Sin embargo, el reducto de autoridad, seguirá siendo el referente último del Estado debido a que se vincula a su misma creación y permitirá explicar, por ejemplo, la existencia de dos zonas en la Administración, la decisional, vinculada a las actividades conformadoras y próximas a la noción de autoridad —coacción y soberanía— y la operativa. Ésta es la que llena de contenido al Estado de bienes-

tar y, lo más importante a nuestros efectos, no se diferencia formalmente en sus tareas de las que ejerce el sector privado, llegando, incluso, a adoptar su mismas técnicas de organización y procedimientos de gestión.

Es fácilmente deducible de la perspectiva mantenida que la vinculación jurídica de la actividad no es esencial a la naturaleza de la Administración pública, lo cual es comprobable en los sistemas administrativos comparados. Por ello es posible encontrar varias soluciones a este problema según los diversos sistemas administrativos que tratemos, no sólo de forma comparada, sino históricamente. No obstante, lo expuesto hasta ahora no permite resolver uno de los aspectos esenciales de la naturaleza de la actividad pública como es su control.

Se ha mantenido tradicionalmente que el sometimiento al derecho público era sinónimo de garantía de cumplimiento del interés general o, lo que es lo mismo, de vinculación entre la actuación administrativa y la decisión política vertida en un texto normativo. Esto ha funcionado sin grandes fisuras mientras las posiciones integrantes de la estructura de poder eran reducidas, por lo que se podía producir la identificación entre interés general, funciones de autoridad y formalización jurídica especial. En el momento que esa equiparación quiebra, de forma general en el Estado de bienestar, por las circunstancias y fenómenos antedichos, entra en crisis la noción de Administración, la diferenciación entre lo público y lo privado y del derecho hasta entonces hegemónico de la actuación administrativa, el Derecho Administrativo.

El poder en el Estado liberal apenas presenta normalmente pérdidas en su transición al producirse en el seno de unas estructuras políticas, administrativas y sociales reducidas y frecuentemente coincidentes. Este panorama sólo se enturbia cuando los grupos exteriores al núcleo del poder pretenden entrar en el mismo. En ese escenario el problema del control se vincula a la noción de autoridad, muy ligados ambos a la idea de legitimidad. Sin embargo, cuando se extiende la Administración, lo que está haciendo es reflejar la complejidad social, que en buena parte está promovida por el poder. En este momento el control pasa a un primer término, ya que no quedan garantizadas las conexiones entre el centro decisional y las zonas operativas, si no es a través de la negociación y la de integración en el interés general de intereses privados explícitos.

Si cruzamos los conceptos de interés general en el modelo liberal y en el del Estado de bienestar, el resultado es un *sobrante* que, sin

embargo, en la actualidad, es necesario para cumplir las tareas de integración de la sociedad. La característica de ese *sobrante* es que no se incluye totalmente en la estructura integradora del sistema político, al existir relaciones en la sociedad que no han alcanzado la relevancia o la publicidad necesarias. Otro de sus efectos es que en él se percibe descarnadamente su interés privado dentro del general. En estas condiciones, el problema del control se agudiza y por ello se puede afirmar que lo que está en crisis no es la noción de servicio público, sino la forma en que el poder político logra el control de la ejecución de lo decidido. Los fenómenos corporatistas no son sino la manifestación más conocida de lo dicho (Giner, 1990, pp. 9-10).

De lo anterior se deduce que el énfasis en el control político reduce la relevancia del método de gestión utilizado. Esto también relativiza el concepto de eficiencia en la gestión. Si la aplicamos a la gestión administrativa, resulta poco significativo, según lo dicho, hacer depender la eficacia del régimen jurídico que se aplique, público o privado, ya que ambos son sólo métodos de gestión.

Si de lo que se habla es de que la consecución y garantía del interés general se logran mejor a través del Derecho público que del privado (Parada, 1993, pp. 27-28), esto nos remite a los modos de control. Y éstos no son más eficientes en el campo público que en el privado, ya que existen importantes negocios entre particulares que se someten a la jurisdicción privada sin que se pueda aducir falta de eficiencia en el control, o si esta carencia se produce lo será en el mismo grado que sucede respecto a las instituciones públicas. Lo mismo cabe decir de la gestión por la iniciativa privada de importantes servicios para la colectividad, como son los de transportes o los energéticos.

Por tanto, la eficiencia en lo público nos remite más a la capacidad de lograr el control de los fines decididos por parte de los titulares del poder político y menos a la naturaleza jurídica de relación que se establezca para cada caso. Precisamente, los estudios sobre la burocracia y el neocorporatismo ponen de relieve las disfuncionalidades que se pueden manifestar en el seno de las organizaciones regidas por el Derecho público. Claro es que lo mismo sería posible predicar del sector privado.

Se puede intentar distinguir teóricamente entre el núcleo autoritario y la actividad ejecutiva, pero esto es posible desde un punto de vista orgánico y menos desde una perspectiva funcional, relativa a cada actividad. Es decir, el núcleo público de una actividad de la Administración —insusceptible a la lógica privada— se vinculará a

la zona de ésta que tiene como fin transmitir las grandes decisiones que conforman la sociedad, la zona decisional. En este nivel se situaría la alta función pública o el nivel directivo de la Administración. La actividad ejecutiva, situada en la zona operacional, puede parecer contrapuesta a la decisión cuando en realidad es una actividad subordinada y, por tanto, participa de la misma finalidad que nutre la decisión. Y esto es predicable en el caso de que la ejecución se realice a través del propio aparato o por entes privados.

Con lo anterior también se quiere decir que la necesidad de diferenciar el núcleo público-autoritario en cualquier tarea administrativa es en la actualidad más una exigencia de cerrar un sistema jurídico-administrativo que propiamente una necesidad esencial. Salvo que con ese núcleo se quiera decir que en toda actividad decidida por la Administración pública, por cualquier medio y organización, existe siempre un núcleo de voluntad política que cualifica y diferencia la actividad de una homóloga en el sector privado. Pero ello no será por la naturaleza jurídica del núcleo, aunque que esa coincidencia se produce en un determinado momento histórico, sino por el fin que cumple toda actividad administrativa. Por tanto, lo que es posible reconstruir en cualquier actividad de la Administración no es el camino hacia el derecho propio de la Administración (García de Enterría y Fernández, 1983, p. 51), sino el hilo conductor de la voluntad política, que unas veces se manifiesta formalmente mediante un método de gestión y otras veces mediante otro. Esto es más perceptible de nuevo en estudios comparados y de corte histórico.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, según el planteamiento anterior, es posible producir tres cortes simultáneos: el que separa las funciones de autoridad de las de prestación de servicios (Morey, 1992, p. 12); el que separa la zona decisional de la operativa (Bacna, 1992); y el que separa a los altos funcionarios o directivos del resto de los servidores públicos (Monereo y Vida, 1991, p. 26). Los tres cortes son expresiones de un mismo problema. Los tres muestran la vinculación entre la idea de autoridad, la decisión política y los directivos públicos. Claro es que las tres identificaciones no son exactas ya que es posible encontrar actividades de autoridad en la zona operativa, aunque, lógicamente, de una forma subordinada. Se entenderá con ello la diferente naturaleza de la gestión pública respecto de la privada, tanto si atendemos a los fines como a las zonas de la Administración. Esto quiere decir que incluso en la zona más susceptible de comparación con el sector privado, en la operativa, se puede descubrir una naturaleza esencialmente distinta de la gestión

privada. Y ello no lo será, una vez más, por la actividad, sino por la finalidad que deben cumplir la gestión pública y la privada.

B) COINCIDENCIAS Y DIVERGENCIAS

Hasta ahora se ha visto la diferencia esencial entre la actividad pública y la privada. Ésta se refiere al fin que cumple la Administración pública y que puede cifrarse, a nuestros efectos, en la posibilidad de crear, suprimir y transformar las organizaciones privadas con el fin de lograr la integración y el equilibrio sociales. El criterio de qué es lo que hacen los dos tipos de organizaciones, por tanto, no es relevante ni clarificador para establecer el límite.

Por eso hay que volver de nuevo al agrisamiento del que se habla en otro apartado. Efectivamente, si atendemos al fin, es posible encontrar actividades privadas que sirven al interés general y a las actividades públicas que prestan sus servicios de forma no diferente a como lo hace una empresa privada. La solución que se ha dado en el apartado anterior para arrojar luz sobre esa zona oscura ha sido el criterio del control; esto es, la vinculación entre una decisión política y el cumplimiento de la misma. Y para ello no se ha distinguido ni entre el régimen jurídico aplicable ni entre la vinculación orgánica de la actividad.

La comparación entre los recursos humanos en la Administración y en la empresa privada presentan otra serie de características funcionales que conviene confrontar. Se dice que lo propio de la Administración es una dirección política que rota con frecuencia, lo que genera a su vez ineficacias. Además, se mantiene que los funcionarios presentan una característica contraria, la permanencia, que genera el mismo efecto (Bascochea, 1982, pp. 11-12). En este último aspecto se enlaza con las críticas disfuncionales de la burocracia basadas en la satisfacción prioritaria de los intereses del grupo o de la organización sobre los generales. A las críticas anteriores se puede responder diciendo que es el sistema político el que determina el que los depositarios de la legitimidad sean políticos. A la vez, ese sistema, tras una larga decantación histórica, exige la presencia de profesionales permanentes en la Administración con el fin de cumplir con objetividad los intereses generales. Por tanto, las disfuncionalidades que puedan surgir no vendrán del lado de la confrontación entre el diletante y el profesional, sino del modelo de relación entre ambos, que se deriva de un sistema político concreto (Arcnilla, 1992, p. 145).

Si con la crítica lo que se quiere mostrar es el excesivo grado de politización o de administrativización, según el caso, la cuestión merece otras consideraciones. Será la cultura política la que determine el equilibrio que debe existir entre la administrativización y politización y ello será resultante del sistema político. Por ello, la solución a ese equilibrio será distinto según el país de que se trate y será un producto social e histórico (Baena, 1992). Como también lo es el método o métodos de gestión utilizados en la zona operativa. Ésta podrá adoptar la forma jurídico-administrativa o la privada, o una mezcla de ambas, según organizaciones y/o actividades.

En otro orden de cosas se pueden establecer diferencias básicas entre el personal de los dos tipos de organizaciones atendiendo a los criterios y fases de gestión de los recursos humanos. Hay que advertir que el método de gestión, el régimen jurídico aplicable, que se adopte tiene que ver cada vez menos con la gestión real de esos recursos. Eso es debido al patente acercamiento en España entre el régimen laboral y el funcionarial en aspectos como la selección, la formación, la libertad sindical y los componentes de la política retributiva. Quedarían, no obstante, alejados la promoción profesional y la negociación de las condiciones de trabajo. Claro es que hay que aclarar que en cada sistema administrativo se da una respuesta distinta a la utilización, cuando se da la disyuntiva, entre los dos métodos de gestión.

Las coincidencias vendrían del lado de los problemas de gestión de los recursos humanos que tratan de resolver las empresas privadas y la Administración. En ambos universos organizativos se plantean las grandes cuestiones de la previsión de necesidades, análisis y clasificación de puestos de trabajo, selección, formación, promoción profesional, política retributiva, etc. En el caso de la Administración, las soluciones que se adopten vendrán condicionadas por el hecho de que en ellas prevalecen, en la mayor parte de esas cuestiones, los principios de igualdad e imparcialidad sobre otros como la aptitud o la eficiencia en la gestión. Ello no es producto de las disfunciones administrativas, sino de la exigencia del sistema político que demanda esos principios con el fin de garantizar la gestión objetiva del interés general.

Sucede, en ocasiones, sin embargo, que esos principios, pensados inicialmente para el acceso a la función pública, se han extendido a otras fases de la gestión como la clasificación de puestos de trabajo o el sistema retributivo. Ello se debe a la cultura organizativa pública y, recientemente, a la dinámica de la negociación de las condiciones

laborales en la Administración, que extiende esos principios, propios de la acción sindical, a toda la gestión de personal (Arenilla, 1993, p. 167).

Lo dicho es válido tanto para el método de gestión jurídico-público como para el privado, con algunas peculiaridades como las señaladas. Sin embargo, hay que diferenciar nítidamente los procesos de gestión de la zona decisional que afecta al personal directivo de la Administración, algunos altos funcionarios profesionales, del resto. El personal directivo formalmente participa de los mismos principios que el resto del personal, pero sus efectos sobre los diversos aspectos de gestión son muy variados. Así, se puede hablar, por ejemplo, de un grado variable de cooptación en la selección, precedido de un proceso de socialización mayor o menor en los valores de los Cuerpos superiores; o de una negociación con los dirigentes políticos que prescinde de los mecanismos formales de la representación de sus intereses, ya que esos mecanismos les colocan, aunque no lo deseen, del lado del *empresario* de la Administración. Por ello, el corte zona decisional/zona operativa tiene no sólo transcendencia desde el punto de vista de diferenciar las funciones administrativas, sino también de distinguir las formas de gestión en la Administración.

... Quedaría por establecer si las formas de gestión en la zona operativa, según sea el método empleado, presentan peculiaridades respecto a la gestión de los recursos humanos de las empresas privadas. Por el mero hecho de estar integrados en una organización pública se aplican, aunque con diversa intensidad, los principios de igualdad e imparcialidad, lo que condiciona toda la gestión. Ello es debido a los fines que cumple, o debe cumplir, toda organización pública. Si contrastamos esto con lo que sucede en las empresas privadas concesionarias o contratadas por la Administración o, simplemente, que desarrollan servicios esenciales, nos encontramos con que no se exigen los mismos principios organizativos, lo que puede parecer un contrasentido, ya que en todos los casos se cumplen fines públicos.

... De lo anterior puede deducirse que, si admitimos la importancia del principio del control, esto es, de la vinculación entre la decisión política y la ejecución de la misma, no es transcendente, en general, para la gestión el que una actividad, incluso esencial para la comunidad, sea realizada mediante uno u otro modo de gestión, o mediante su inclusión en una Administración o en una empresa privada. Lo transcendente es la consecución del fin decidido políticamente y ello implica que la Administración, en su zona decisional, establezca los mecanismos suficientes de regulación y de control de la actividad,

realizada de forma pública o privada, cuando de lo que se trata es de satisfacer un interés público. Esto puede implicar en ocasiones la creación de un aparato operativo adecuado para tal fin. Ello significa que los poderes públicos no deben desentenderse cuando una actividad se ha privatizado si ésta satisface un aspecto del interés general. De ahí que pueda afirmarse que la privatización exige un Estado fuerte que garantice los fines públicos (Donahue, 1991, p. 404).

EL APOYO A LA TOMA DE DECISIONES, LOS RECURSOS HUMANOS Y LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS

El punto en el que confluyen los diversos cortes que tratan de diferenciar la gestión de los recursos humanos en el sector público y en el privado es en la función del apoyo a la toma de decisiones. En ésta se elabora y se prepara la decisión política y para ello se establecen una serie de elementos de juicio que determinan la viabilidad de la decisión; se recolecta y se procesa la información necesaria; se estudian las repercusiones económicas y sociales; se hacen previsiones sobre la ejecución y sobre la ejecución a alto nivel o implementación (Baena, 1990, p. 32). Es, pues, una función previa al resto de las otras funciones administrativas en la que se deben prever todos los factores administrativos, entre ellos el de los recursos humanos. De su correcto planteamiento y desarrollo depende la viabilidad de una política pública (Arenilla, 1992b, p. 146).

Es la función típica de la zona decisional, del núcleo duro de la Administración. En esa zona y en su función podemos encontrar la esencia de lo público, con *sobrantes* variables según los sistemas políticos y los momentos históricos, en la expresión antes manejada. En el sentido que venimos utilizando puede ligarse al concepto de autoridad, lo que implica la realización exclusiva de determinadas funciones sociales. De ahí que su identificación en España y en los países continentales con el régimen jurídico-administrativo sea un hecho que recuerde el origen del Estado y de su función primigenia. De ahí también que los recursos humanos que prestan la función de apoyo a la toma de decisiones se diferencien por esta causa profundamente del resto de la Administración y del sector privado.

Se produce una identificación estructural entre zona administrativa, función y grupo humano que cualifica sobremanera a éste y le convierte en la clave de una buena parte de los fenómenos que ocurren en un sistema político. De ahí que la regulación y gestión de esos

recursos humanos, que llamaremos directivos, tenga gran trascendencia para todo el sistema político.

Entenderemos por directivos públicos, siguiendo a Morey, a los funcionarios profesionales situados en el ápice de las organizaciones públicas que mantienen contactos con la política. No se incluirán en ellos, por arriba, ni a los titulares de los órganos de gobierno ni al personal seleccionado políticamente. Por abajo se diferencian de los funcionarios no directivos y del resto del personal (Morey, 1989, p. 79). Sus funciones serán de administración general, por lo que, en el caso español, se excluye, en principio, a los funcionarios pertenecientes a los cuerpos especiales que desarrollan tareas vinculadas a una profesión, lo que no contradice lo apuntado por otros estudios (Baena, 1984, p. 105). Dichas funciones se concretan en las siguientes (Morey, 1992):

- La planificación general, entendida como la confección de los programas que afectan a toda la organización (políticos, económicos y administrativos). Para lograr esto es necesario conocer las líneas generales de las actividades específicas de cada departamento.

- La coordinación o interrelación departamental al objeto del desarrollo de la actividad de asistencia material y administrativa o función de mantenimiento.

- El asesoramiento general jurídico-administrativo, principalmente en el orden de producción o proyección normativa, y el organizativo-administrativo, como puede ser el de diseño de estructuras, racionalización, etc.

- La dirección superior en materia de personal.

Las funciones atribuidas a los directivos se corresponden materialmente con la función de apoyo a la toma de decisiones, ya que en la misma se deben prever todos esos aspectos que condicionarán el desarrollo del resto de las funciones. Conectando la función de apoyo a la toma de decisiones con las fases de las políticas públicas en ella se incluirían la implementación y la formulación de la decisión. Debido a las tareas que deben desarrollar, se puede afirmar que el reclutamiento de los directivos públicos debe realizarse de entre los altos funcionarios que no sólo poseen unos conocimientos técnicos específicos, que incluyen los de orden político y jurídico, sino que estos se adquieren teniendo en cuenta una fuerte experiencia anterior de gestión (Morey, 1992). Si enlazamos esto con la distinción entre funciones de autoridad y de prestación podemos incluir a los directi-

vos públicos entre los que desarrollan la primera, aunque no en exclusiva ya que existirán funcionarios que desarrollen tareas ligadas a la soberanía del Estado que no sean directivos públicos, como los militares, jueces, policías, inspectores fiscales, defensores en Derecho del Estado y similares. Esto tiene transcendencia en muchos aspectos, y entre ellos, para limitar la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad Europea (Monereo y Vida, 1991, p. 69). En un sentido más amplio al expuesto, a finales de 1993 se ha legislado el acceso a determinados sectores de la función pública por parte de los nacionales de otros Estados de la Unión Europea, al situar el límite de la libre circulación en el ejercicio de las potestades públicas o la responsabilidad en la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones públicas.

Quedaría por tratar una cuestión de singular importancia en el caso español y que se refiere a la existencia de directivos en otras Administraciones que no sea la General del Estado. Esta cuestión se plantea al comienzo de la consolidación de las Comunidades Autónomas y entonces no pudo tener sino una primera respuesta (Baena, 1984, p. 97). Hoy, tras más de una década de funcionamiento de las Administraciones autonómicas, estamos en mejores condiciones de poder plantear la cuestión. Sin embargo, lo cierto es que se poseen escasos datos sobre los efectivos autonómicos salvo los referidos a su número o a su regulación normativa y, en todo caso, de forma no suficientemente detallada. A pesar de ello, si se sigue la noción propuesta de directivo público podemos extraer algunas consecuencias.

La primera se refiere a que es obvio que se pueden encontrar altos funcionarios en las Comunidades Autónomas en contacto con los políticos, desarrollando algunas de las tareas que se han asignado como esenciales a los directivos públicos. En segundo lugar, la vinculación de zona decisional y directivo público obra en favor de la existencia de esta figura en las Comunidades Autónomas. Es lógico que exista una zona decisional ya que existe una zona operativa. No obstante, esta cuestión queda en entredicho en la siguiente consecuencia. La función del directivo público es la del apoyo a la toma de decisiones, cuya expresión más transcendente para la sociedad y el sistema político es la formulación de una política pública. Esto lleva a plantearse la existencia de políticas públicas en las Comunidades Autónomas. Hay que reconocer que la duda puede ofender a más de uno, debido a que de lo que se está hablando es, ni más ni menos, de la existencia real de autonomía en nuestros entes regionales. Pues bien, existen indicios suficientes de que las grandes políticas públicas que imple-

mentan y ejecutan las Comunidades Autónomas no son decididas de forma descentralizada territorialmente, sino que son adoptadas en la Administración General del Estado y, en algunos casos, en organismos internacionales, en especial en la Unión Europea. Nos referimos a las políticas transferidas, o en trámite de estarlo de forma generalizada, de educación, sanidad, servicios sociales o infraestructuras públicas. Más claro resulta referirse a las políticas fiscales, comerciales, monetarias, de empleo e industriales o agrarias. Este último ejemplo, y alguno de los anteriores, muestra que el propio Estado no decide sobre algunas de sus políticas más importantes. De esta manera se llena de contenido la afirmación de que en la actualidad no es posible identificar Estado y sistema político al tener que incluir las posiciones de poder sitas en las organizaciones transnacionales (Baena, 1992).

La vinculación del directivo público a la decisión sobre las políticas públicas, por tanto, hace que éste debe referirse propiamente al directivo de la Administración General del Estado. De aquí se deduce la aparición de un nuevo tipo de jerarquía, aunque no jurídica (Arcnilla, 1992a, p. 216; Arcnilla, 1994, p. 137), ya que la autonomía de los entes está garantizada, sino que se refiere al papel que cada Administración cumple en las diversas fases de una política pública. A la cabeza se situaría la del Estado, debajo las Administraciones autonómicas y, por último, las locales, cuyas funciones son mayoritariamente de carácter operativo y, por tanto, subordinado. El Estado en España ha adoptado un nuevo modelo de organización territorial con el fin de lograr su supervivencia. Lo que no ha hecho es renunciar a mantener los resortes que mantienen la autoridad. Claro es que esto genera un equilibrio inestable que sólo se puede resolver a través de la negociación política.

El efecto de lo anterior sobre los recursos humanos está por estudiar. No obstante, se puede adelantar la hipótesis de que esa jerarquización organizativa y funcional afecta también al personal de las organizaciones públicas españolas (Arcnilla, 1994, pp. 140-142).

CONCLUSIONES

El estudio de los recursos humanos de las Administraciones públicas debe abordarse desde un enfoque multidisciplinar que busque la singularidad respecto al personal de las empresas privadas. El criterio delimitador será el fin que cumplen las Administraciones públicas, esto es, lograr la integración y el equilibrio sociales.

El estudio de las organizaciones públicas desde la perspectiva del poder en la tradición española se ha centrado más en las disfuncionalidades que generan los fenómenos corporativos que en la construcción de una teoría sobre la Administración pública.

El poder que posee el factor humano público, esencialmente el directivo, se vincula a la estructura y a los grupos humanos existentes en el seno de la organización. A la vez, esos grupos y las estructuras en las que se sitúan, junto con la estructuración última de los grupos sociales, son el resultado del fin último que cumplen las organizaciones públicas. De ahí el carácter bifronte del poder en las organizaciones públicas. Este carácter hace que la naturaleza de sus recursos humanos deban explicarse más por el segundo factor, esto es, por la proyección del poder sobre la sociedad, en la que hay que incluir a las organizaciones privadas, por su propia conformación.

Existe una zona gris entre la zona operativa de la Administración y la sociedad que el Estado del bienestar amplía, posibilitando una importación masiva de técnicas del sector privado en esa zona. Por eso, la eficacia, cuando puede ser medida, lo es en algunas de las actividades de la zona operativa, pero no en la zona decisional ya que en ésta la eficacia, la productividad o la eficiencia pasan a un segundo plano en favor de los mecanismos de interrelación del poder. Lo que también nos muestra esa zona gris es que una parte importante de los recursos humanos de las Administraciones públicas, situados mayoritariamente en la zona operativa, pueden no ser esenciales a los fines que éstas deben cumplir. Ello dependerá de la conformación del sistema político y tiene que ver con conceptos como la cultura, la responsabilidad o el control, más que con el beneficio o la rentabilidad.

Los recursos humanos hay que estudiarlos relacionándolos con los otros factores propios de las Administraciones públicas: el diseño orgánico, los medios financieros y presupuestarios, el procedimiento de gestión, y la información. Además, el papel del factor humano en la Administración pública puede ser muy diferente si atendemos a los diversos criterios de estudio o de análisis de las Administraciones —zona operativa, zona decisional, fases de las políticas públicas, funciones administrativas—. La organización y los recursos humanos se confunden, ya que éstos son realmente la Administración, al menos en su proyección externa. En buena parte, el factor presupuestario y el de los recursos humanos son una resultante de la interacción de los grupos de poder, burocráticos o no, dentro o fuera de la Administración. El procedimiento puede entenderse en su proyección sobre la sociedad como un

límite, a la vez que otorga a los grupos burocráticos un amplio margen de maniobra en sus relaciones externas. Las relaciones formales con la sociedad sólo contemplan una pequeña parte de los flujos de comunicación entre ésta y la Administración; de ahí la importancia de la consideración de los aspectos informales del procedimiento y de la comunicación. Tanto estos aspectos como los formales sirven para que el poder, a través de la Administración, transmita valores a la sociedad con el fin de que ésta se vertebre. En relación con la información, la jerarquía permite conectar el nivel decisonal de la Administración y de su sector público con el ciudadano, así se puede afirmar que la jerarquía es el principal instrumento de vertebración de la Administración.

Se ha tratado de buscar la naturaleza de la administración en diversos criterios. Se ha mantenido que lo que hace la Administración es relativamente menos importante que el hecho de lograr sus objetivos esenciales. Su dimensión y proyección serán variables y no sólo un acto de voluntad del poder político, sino que serán esencialmente un producto de la cultura política. Por eso se puede afirmar que la vinculación jurídica de la actividad no es esencial a la naturaleza de la Administración Pública. Lo que pasa a primer plano es la conexión entre la decisión política y su acción, lo cual remite al problema del control. Éste afecta no sólo a la actividad realizada por la propia Administración, sino cada vez más a las actividades privadas que responden a una decisión política previa. De ahí que se pueda afirmar que en toda actividad que realice la Administración pública, por cualquier medio y organización, existe siempre un núcleo de voluntad política que cualifica y diferencia la actividad de una homóloga del sector privado estricto.

A la luz de lo dicho hasta ahora se pueden producir tres cortes simultáneos: el que separa las funciones de autoridad de las de prestación de servicios; el que separa la zona decisional de la operativa; y el que separa a los altos funcionarios o directivos del resto de los servidores públicos. Los tres cortes son expresiones de una misma realidad. Los tres muestran la vinculación entre la idea de autoridad, la decisión política y los directivos públicos. Entenderemos por directivos públicos a los funcionarios profesionales situados en el ápice de las organizaciones públicas que mantienen contactos con la política y que realicen las tareas propias de la función de apoyo a la toma de decisiones.

Avanzando en las coincidencias y divergencias entre los recursos humanos públicos y los privados hay que señalar las siguientes ideas: frente a la inestabilidad organizativa, se afirma que es el sistema polí-

tico el que determina el que los depositarios de la legitimidad sean políticos no profesionales; ese sistema, tras un largo proceso histórico, exige la presencia de profesionales permanentes en la Administración con el fin de cumplir con objetividad los intereses generales.

En cuanto a la gestión, hay que diferenciar nítidamente los procesos de gestión de la zona decisional que afecta al personal directivo de la Administración del resto. Por ello el corte zona decisional zona operativa distingue también las formas de gestión en la Administración, al vincular al directivo público con la decisión sobre las políticas públicas.

En el caso español, al existir indicios de que las grandes políticas públicas que ejecutan las Comunidades Autónomas no son decididas de forma descentralizada territorialmente, sino que son adoptadas en la Administración General del Estado, podemos apuntar como hipótesis que el directivo público debe situarse de forma propia en la Administración General del Estado. Esto generaría una forma de vertebración funcional próxima al concepto de jerarquía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO OLEA, M. (1989): «Los límites de la aplicación del Derecho del Trabajo al personal de las Administraciones Públicas», en *Libro-homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid.
- ÁLVAREZ, J. (1980): *El origen geográfico de los funcionarios españoles*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- ARENILLA, M. (1992a): «La Función Pública autonómica: ¿Un modelo agotado?», *REDA*, n.º 74, abril-junio.
- (1992b): «El apoyo a la toma de decisiones en la Administración», *REP*, n.º 77, julio-septiembre.
- (1993): *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*, Ed. La Ley, Madrid.
- (1994): «El problema regional en España. Un balance desde la perspectiva interadministrativa», en Arenilla, Loughlin y Toonen, *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, Granada.
- BAENA, M. (1984): *Estructura de la Función Pública y burocracia en España*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.
- (1990): «Visión general de los Recursos Humanos. Los problemas de personal en las Administraciones Públicas», en *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, obra coordinada por Arenilla, Gobierno de La Rioja, Logroño.
- (1992): *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. II, *Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas*, mimeografiado.
- (1993): *Curso de Ciencia de la Administración*, 3.ª cd., vol. I, Tecnos, Madrid.

- BAÑÓN, R. (1978): *Poder de la burocracia y Cortes franquistas, 1943-1971*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- BEASCOECHEA, J. M. (1982): «Gestión de la Administración Pública y gestión empresarial», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 2, Oñate.
- BELTRÁN, M. (1964): «Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España», *Documentación Administrativa*, n.º 83.
- (1977): *La elite burocrática española*, Ariel, Madrid.
- CANALES, J. M. (1992): «La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa», *Revista Gallega de Administración Pública*, n.º 5.
- CAZORLA, J. (1968): «Funcionarios y estratificación social», en *Sociología de la Administración Pública*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid.
- (1991): *Manual de Introducción a la Ciencia Política*, Granada.
- CROZIER, M. (1970): «Condiciones sociológicas del empleo de métodos más racionales en la Administración», *Documentación Administrativa*, n.º 144, Madrid.
- CHEVALIER, J., y LOSCHACK, D. (1983): *La Ciencia Administrativa*, FCE, México, DF.
- D'AMICO y otros (1992): *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Edizioni Lavoro, Roma.
- DONAHUE, J. D. (1991): *La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*, Paidós, Barcelona.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R. (1983): *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, vol. I, Madrid.
- GARCÍA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GARCÍA MADARIA, J. A. (1979): «Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales», *Sistema*, n.º 28.
- GARRIDO FALLA, F. (1980): *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1991): «Privatización y reprivatización», *Revista de Administración Pública*, n.º 126.
- GINER, S. (1990): «Prólogo», en A. Zaragoza, *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Siglo XXI, Madrid.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A. (1966): «Estructura de la burocracia española», *Revista de la Opinión Pública*, n.º 3.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1991): «Las empresas públicas: reflexiones del momento presente», *Revista de Administración Pública*, n.º 126, Madrid.
- MCCURDY, H. E. (1972): *Public Administration: A Bibliography*, College of Public Affairs, The American University, Washington, DC.
- MERTON, R. (1940): *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York.
- (1967): «Bureaucratic structure and personality», en Merton y otros, *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, New York.
- MONEREO, J. L., y VIDA, J. (1991): *La condición de nacionalidad en el acceso del personal a los empleos públicos*, INAP, Madrid.
- MOREY, A. (1977): *La determinación de efectivos en la burocracia española y el comportamiento burocrático*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- (1989): *La selección del personal en la Administración pública*, Institut Valencià d'Administració Pública, Valencia.
- (1992): *Directivos y recursos humanos en la Administración pública*, mimeografiado.

- MURILLO FERROL, F., y RAMÍREZ, M. (1968): «Aspectos ideológicos de la burocracia», en *Sociología de la Administración Pública*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid.
- NIETO, A. (1976): *La burocracia. I. El pensamiento burocrático*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Adline-Atherton, Chicago.
- OLÍAS DE LIMA, B. (1977): «Los funcionarios en la Segunda República», *ICE, Revista de Economía*, n.º 522.
- OLIVA y GUTÉRRIZ-REÑÓN (1968): «Los cuerpos de funcionarios», *Documentación Administrativa*, n.º 124.
- PAGE, E. (1985): *Political Authority and Bureaucratic Government*, Wheatsheaf, Whitstable.
- PARADA, R. (1993): *Derecho Administrativo. I. Parte general*, 7.ª ed., Marcial Pons, Madrid.
- PERNAUTE, M. A. (1978): *El poder de los Cuerpos de burócratas en la organización administrativa española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- PETERS, B. G. (1989): *The Politics of Bureaucracy*, 3.ª ed., Longman, New York.
- RICHARDS, S. (1992): «Flexibilitat en la gestió de personal: algunes comparacions entre el sector públic i el privat», en *Flexibilitat i gestió de personal a l'Administració Pública de Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.
- RODRÍGUEZ, A. (1992): «Poder y políticas en las organizaciones», *Psicología Política*, n.º 5.
- ROSE, R. (1989): *Ordinary People in Public Policy*, Sage, London.
- SCHMITTER, P. C. (1985): «Neocorporatismo y Estado», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 31.
- SCHMITTER, P. C. (1985): «Reflexiones sobre dónde ha ido la teoría del neocorporatismo y sobre dónde podrá ir la praxis del neocorporatismo», *Papeles de Economía Española*, n.º 22.
- SORENSEN, R. (1987): «Bureaucratic decision-making and the growth of public expenditure», en Lane (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, London.
- STAHLBERG, K., (1987): «Functional and dysfunctional bureaucracies», en Lane (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, London.
- STOKER, G. (1988): *The Politics of Local Government*, Mac Millan, London.
- STRECK y SCHMITTER, (1985): «Community, market, state and associations?», en Streck y Schmitter (eds.), *Private Interest Government: beyond Market and State*, Sage, London.
- SUBIRATS, J. (1991): «La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta», *Documentación Administrativa*, n.º 224-225, Madrid.
- WALDO, D. (1977): *La formación para la Administración pública de los años setenta*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid.
- WEBER, M. (1982): *Escritos políticos, I y II*, Folios, México.
- WILDAVSKY, A. (1987): «Cultural theory of responsibility», en Lane (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, London.

3. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CONSIDERACIONES JURÍDICAS GENERALES

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

LAS BASES Y PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN NUESTRO SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA

« La forma de organizar y ordenar los recursos humanos es, qué duda cabe, el primer elemento y escalón del sistema de empleo público. Es decir, definir el tipo de organización que queremos, delimitar su campo de actuación, conocer los principios organizativos que la inspiran, etc., va a influenciar, en forma decisiva, la regulación jurídica de nuestra función pública y, en este sentido, se requiere que, ajustado a los principios que ordenan y delimitan la Administración pública en el contexto constitucional, se establezca y diseñe un sistema de empleo público acorde con dicho modelo.

Nuestra Constitución, aun aportando datos de sumo interés, como en otros casos, y tal vez ahí radique una de sus principales virtudes, no define sino unos principios genéricos de ordenación situados en el Título preliminar, en los artículos 103 y siguientes, los artículos 137 a 142 y 147, referidos a las Administraciones territoriales y, por último, en los artículos 148 y 149, referidos a las competencias de las entidades públicas, que permitirían diseñar, si no cualquier tipo de Administración¹, sí una

¹ En este sentido, la Administración diseñada constitucionalmente y la «reserva de Derecho Administrativo», ha sido puesta de manifiesto por Silvia DEL SAZ (1992, p. 173), donde expone: «Observemos, en primer lugar, que la propia Constitución diseña una reserva de Administración frente al poder legislativo y judicial (las competencias