

Arenilla, M. (1997): "La modernización de las Comunidades Autónomas como decisión conformadora", en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N°7-8.

GESTIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Septiembre 1996/Abril 1997

Número 7-8

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL SIGLO XXI. ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Separata

Futuras alternativas para la Administración Pública. B. Guy Peters. Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista? Hans Ulrich Derlien.

Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública. Vincent Wright.

Federalismo flexible. Les Mercat.

Las Administraciones Públicas españolas: presente y futuro. Francisco Villar García-Moreno.

Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica. Alejandro de la Hoz.

La reforma de las Administraciones Públicas en España tras la Constitución de 1978. Julio Serrano.

El proceso de modernización administrativa contenido en la LOFAGE. José María Ortega.

Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma. Carlos Losada Marrodán.

La reforma administrativa: blancos imaginarios y arqueros inciertos. J. Vilas Nogueira.

La función pública directiva ante el modelo emergente de federalismo flexible en Europa. Eduardo Zapico Goñi.

La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora. Manuel Arenilla Sáez.

Las Administraciones Autonómicas en España: ¿imitación o innovación? José-Manuel Canales Alfende.

Legitimidad o modernización de la Administración Pública. Ernesto Carrillo.

El modelo de Administración propuesto por la LOFAGE. Lourdes Maiz Carro.

La Administración Autonómica en la España del futuro. Jorge Fernández Díaz.

OTRAS SECCIONES

EXPERIENCIAS Y CASOS.

AMÉRICA LATINA.

INFORMES SOBRE PROCESOS DE CAMBIO EN OTROS PAÍSES.

La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora

Manuel Arenilla Sáez *

I. Las bases de la modernización

1. Reformar la Administración es reformar la sociedad

No resulta extraño que al hablar sobre las cuestiones centrales de la Administración pública los ciudadanos entiendan que se circunscriben a un campo lejano y de poca o nula incidencia en sus vidas. Esta impresión es corroborada por estudiosos de las ciencias sociales que suelen atribuir a la Administración un papel subordinado a la política o a la sociedad, debiendo limitarse a satisfacer sus mandatos o necesidades. Estas imágenes se refuerzan por la opacidad de la toma de decisiones públicas, que son adoptadas dentro de una maraña institucional poco accesible a la gran mayoría de los ciudadanos. A ello hay que añadir la gran multivocidad del término Administración y lo que cada ciudadano entiende por la misma, oscilando desde considerarla una institución opresora hasta prestadora de beneficios individuales y sociales.

El modelo liberal sigue basándose, a pesar de todo, en una división tripartita de poderes en donde la Administración aparece incluida en el genérico rótulo de poder ejecutivo y en una posición subordinada al Gobierno. De ese modelo se cuestiona hace tiempo la relación entre el ejecutivo y el legislativo, o entre éstos y el judicial y se ha desarrollado enormemente el concepto de participación o el de la teoría de los partidos políticos. En esa misma línea de evolución cabe plantearse también el papel de la Administración dentro del Estado.

El enorme crecimiento de la actividad prestacional de la Administración no sólo ha de verse en términos cuantitativos, sino

esencialmente cualitativos. La extensión y la fragmentación especializada de la actividad administrativa en numerosas ramas, organismos y entes, regidos por las más variadas formas jurídicas y organizativas, han hecho que la Administración penetre profundamente en el tejido social con el que interactúa (BAENA, 1993), no siguiendo siempre ni con exactitud los mandatos tomados en los centros políticos. Esto ha hecho aparecer una serie de fenómenos como el corporativismo o la interacción con la esfera económica, que más que considerarse enfermedades patológicas son síntomas de la autonomía institucional de la Administración. Lo más trascendente de esta autonomía es que tiene relevancia en los sistemas político, social y económico al interrelacionarse con ellos la Administración.

La Administración se ha convertido en la arena política y social por antonomasia de nuestros tiempos donde o desde la que los grupos sociales aspiran a conseguir posiciones de poder e influencia en las políticas públicas. El fenómeno de la participación, necesario como refuerzo de un sistema político inicialmente pensado para pocas políticas y pocos actores, se da esencialmente en el seno de una Administración muy activa en este aspecto.

Las grandes decisiones sobre la participación en la esfera pública se producen cada cierto tiempo, pero su concreción en los diversos ámbitos es continua. En el caso del establecimiento de las reglas de inclusión de los actores llamados a actuar en los procesos públicos también participa la Administración haciéndolo en un doble sentido: en el apoyo a la toma de la decisión concreta —con todos los condicionantes que ello conlleva— y, más importante, en la búsqueda previa del consenso y la paz sociales a la que la Administración se encuentra obligada para poder llevar a cabo las políticas que tiene encomendadas (ARENILLA, 1993). La Administración, en el ámbito que actúe, e interviene en la conformación de las organizaciones sociales capaces de coadyuvar al logro

del equilibrio y la integración sociales, por lo que en este aspecto colabora en la adopción de decisiones de carácter político.

La aparición de administraciones y organizaciones públicas ha hecho que las relaciones interadministrativas o intergubernamentales adquieran una trascendencia que hace que vaya más allá del mero hecho de comunicación entre ellas. Las políticas pueden llevarse o no a cabo dependiendo del modelo de relación administrativa en el que se pretendan decidir, implementar o ejecutar. En el variado haz de relaciones entre las diversas organizaciones públicas o parapúblicas los componentes puramente administrativos pesan cada vez más, incluso por encima de los de carácter partidista o políticos.

Por otra parte, la capacidad gerencial de las organizaciones marca en muchos casos la adopción o viabilidad de las políticas públicas y la puesta en marcha de grandes políticas nacionales o plurinacionales. El término capacidad gerencial es precisamente el que concreta la naturaleza institucional y diferenciadora de una Administración y sus organizaciones frente al resto de las instituciones que actúan en un Estado.

Los rápidos apuntes anteriores hacen pensar que la búsqueda de la Administración dentro del sistema político resulte difícil y que es más propio hablar de un sistema administrativo autónomo, aunque no independiente, que interactúa con el político, el social cultural y económico-tecnológico (D'AMICO, 1992). Es desde esta perspectiva donde cobra su significado completo el enunciado del presente epígrafe: reformar la Administración es reformar la sociedad.

La afirmación anterior hace que surja una disyuntiva que tiene que ver directamente con la naturaleza de la Administración. Se trata de si la reforma de la Administración debe implicar una voluntad decidida de transformar la sociedad, esto es, de si la reforma es un medio para la transformación social, o si ésta es un efecto secundario de la reforma administrativa. En realidad, ambas posibilidades pueden producirse simultáneamente ya que dada la interacción existente entre Administración y sociedad no es posible, en sistemas complejos y muy publicados, poder distinguir entre efecto y causa. Se podría argumentar que lo que realmente se busca con una política reformadora o modernizadora es mejorar algunos aspectos de la actuación, organización o procedimientos de gestión administrativa. Lo que sucede es que esas aparentes transformaciones parciales, o más o menos globales, responden a un fin último que implica la variación del modo de relación entre la Administración y su entorno. Esto es debido a un proceso en el que las demandas hacia lo público se mezclan con la necesidad de la Administración de adaptarse a los cambios sociales o de inducirlos a través de sus propias políticas, entre las que la modernización es una de ellas y la que puede otorgar los medios al resto. Por último, las propias políticas modernizadoras se encuentran determinadas por

el estado de la tecnología, los deseos y aspiraciones de los ciudadanos, el estado de desarrollo de las otras organizaciones públicas y privadas, etc.

Pero todavía existe una cuestión que condiciona la transformación de la sociedad o la modernización administrativa. dice que ésta tiene como fin modificar el sistema de relación de la Administración y la sociedad también se está diciendo que existe una delimitación entre ambas esferas o, más propiamente, entre el Estado y la sociedad. Esto presupone la existencia de un modelo ideológico de entender al Estado en relación con la sociedad que cuenta con un amplio respaldo político, social y económico que fundamenta la vertebración y la integración de las relaciones sociales. Lógicamente el modelo admite interpretaciones y modificaciones. Esto posibilita la existencia de una amplia variedad de grupos que pueden ofrecer sus alternativas dentro de un marco comúnmente aceptado, aunque, claro está, siempre pueden existir otros que cuestionen ese marco.

La reflexión anterior conduce a que las políticas modernizadoras de la Administración requieran de un amplio consenso, en especial el político, al igual que sucede con el resto de las decisiones con voluntad de conformar la sociedad, esto es, políticas públicas en sentido estricto. No se trata de medidas a adoptar por una mayoría transitoria, sino que es preciso recomponer para una política modernizadora el apoyo de los grupos, o al menos una parte sustancial de los mismos, que conformaron el modelo de relación entre Estado y sociedad que esté vigente. Cabe decir que está que la afirmación hay que hacerla de las grandes líneas de la reforma, en especial de las que afectan a la delimitación entre lo público y lo privado, entre Administración y sociedad, así como del reparto de poder entre las diversas organizaciones públicas. Todo ello supone, como es obvio, el otorgamiento por los actores, en especial los políticos, de la trascendencia debida a las políticas modernizadoras o reformadoras y, además, tanto, superar la visión que lo que hace la Administración cae en el campo de la gestión y no también, y a veces esencialmente, en el de la política.

2. El liderazgo político permanente y el factor tiempo

Una vez logrado, en su caso, el apoyo político a la política modernizadora comienza realmente el trabajo más difícil. De una visión predominantemente política de la modernización la adopción de esta política constituye en sí misma un éxito breve el que hay que volver una vez que se obtengan resultados. Sin embargo, lo relevante de la modernización es conservar el impulso inicial a lo largo de un dilatado espacio de tiempo. Es preciso mantener la decisión política inicial frente a los grandes altibajos a lo largo de todas las fases y etapas de la política modernizadora. Para ello se requiere utilizar la posi-

conquistada por el político impulsor a lo largo de su carrera política y lograda en la competición por conquistar el poder (PAGE, 1985), o; lo que es lo mismo, ejercer el liderazgo político.

El ejercicio del liderazgo político supone conseguir apoyos fuera de la organización, implicar a los actores necesarios en el proceso y dirigir un cambio con profundidad de los valores de la Administración de que se trate (WEBER, 1982). Los apoyos pueden ser variados pero es imprescindible contar con el respaldo directo del responsable máximo de la organización y del órgano de gobierno. Ello es necesario para transmitir credibilidad interna y externa y para recabar los recursos necesarios, especialmente los presupuestarios, para que la modernización sea factible.

La implicación de los actores administrativos en el proceso modernizador resulta, asimismo, de gran trascendencia. Los artífices del cambio deben ser los propios empleados y cargos políticos de la Administración quienes deben participar desde el primer momento en cuantas acciones se desarrollen, en especial en las de carácter formativo en los nuevos valores que se desean para la organización. Son precisamente estos valores los que marcan el diferencial entre la situación que se quiere cambiar y el punto de llegada o de modernización. El éxito de ésta se medirá en el grado en el que se han implantado los nuevos valores y en el nivel de profundidad que han alcanzado. Claro está que esto es lo que hace que los procesos modernizadores sean difíciles de evaluar y que se deban plantear a largo plazo. De ahí que el liderazgo no deba perder intensidad y que necesite alimentarse de logros tangibles presentados como éxitos de la organización. De esta manera resulta que el factor tiempo aparece como el principal enemigo de las políticas modernizadoras.

El tiempo incide en los procesos de modernización en dos sentidos. El primero de ellos se refiere al plazo necesario para poner en marcha la política de modernización. La cuestión no es menor porque es evidente para todos que procesos con la profundidad del descrito requieren un largo período de gestación, pero también lo es que normalmente no se dispone de ese tiempo. Efectivamente, el tiempo político es limitado y se circunscribe al período que dura un mandato, que en realidad se reduce a un plazo efectivo de menos de tres años. Por tanto, es necesario recoger los primeros frutos de una política como la modernizadora, difícil de transmitir a los ciudadanos, en un plazo excesivamente corto para que los resultados sean efectivos. Este es el primer motivo de la tentación de quedarse meramente en medidas de simple *marketing* político.

El segundo sentido en el que incide el tiempo en las políticas modernizadoras está implícito en el aspecto ahora comentado. Se refiere a que las políticas modernizadoras son a largo plazo o, mejor, son políticas permanentes en las organizaciones. Esto es debido a que deben suponer la introducción de valores de cambio crítico que cuestionen el *statu quo* existente.

La duración en el tiempo de la modernización se liga al liderazgo político y al ejercicio del mismo de una forma continuada. Esto puede traducir la idea de cansancio o imposibilidad en los responsables políticos de la Administración por tener que introducir una política nueva, la modernización, hacerlo detrayendo recursos de otras existentes o alternativas y, sobre todo, tener que mantenerla durante un largo espacio de tiempo. A todo ello hay que añadir, y quizá sea lo más importante, que la modernización no otorga éxitos políticos, al menos en la proporción y en el plazo que lo pueden hacer otras políticas. Esto implica que el factor tiempo, quizá más que en cualquier otra política, condicione decisivamente la modernización.

Una forma de combatir los efectos del factor tiempo en la modernización es utilizar las armas que se pretenden combatir con ella. Se trataría de *rutinizar* la modernización en el sentido positivo del término, esto es, incluirla dentro del quehacer diario de la Administración, aunque con ello se corre el riesgo de desvirtuarla y de perder el impulso crítico. Sin embargo, y paradójicamente, el éxito de la modernización consiste en que no sea noticia, esto es, que sea asumida como otras políticas permanentes que presta la Administración. Claro está que hasta llegar a ello se requiere mucho esfuerzo de convencimiento a todos los implicados y casi la certeza de que el que emprende la modernización no va a recoger sus frutos.

3. El aspecto interadministrativo de la modernización

Es frecuente referirse a la modernización como una política que afecta primordial o exclusivamente a una Administración en concreto. Todo lo más puede entenderse también como una especie de corriente o tendencia que afecta a las administraciones de un país o de varios países; pero el desarrollo de las administraciones y su capacidad de llevar a cabo políticas es cada vez más dependiente de la interrelación con otras administraciones y organizaciones públicas.

El reparto de las fases de las políticas públicas entre las administraciones es un fenómeno habitual en los Estados descentralizados. Este fenómeno matiza sustancialmente la impresión que a veces se obtiene a simple vista de que una misma materia se desarrolla por varias administraciones que tienen su campo de actuación en un mismo territorio. Lo normal es que el centro decisional esté en el centro político del Estado y que en éste se establezcan los mecanismos de participación más o menos complejos. Las fases de implementación y de ejecución suelen desarrollarse por los niveles regionales o locales, bien autónomamente o bien mediante convenios entre los distintos escalones territoriales. El resultado, en algunos casos, puede ser la duplicidad de recursos, pero también la actuación pública gana en legitimidad y en acercamiento a los problemas reales de los

ciudadanos, quienes también tienen mayor oportunidad de participar en los asuntos que les afectan.

Las relaciones interadministrativas o intergubernamentales deben tratarse como un juego suma o producto cero, donde la inacción de una Administración da lugar a un resultado nulo o de un producto, cuando esto es posible, soportado por una sola de las administraciones (ARENILLA, 1992). Esto que puede predicarse de muchas políticas públicas también incluye a la modernización. Es evidente que hay procesos internos en la Administración que apenas tienen trascendencia externa, aunque incluso éstos comparten la finalidad de mejorar el servicio al ciudadano, hacer más eficiente la Administración o cualesquiera otros que orienten a la Administración a legitimarse. Pues bien, dada la finalidad que cumplen las administraciones y el complejo haz de relaciones administrativas en el que se mueven casi todas sus políticas precisan de la cooperación con otras instituciones públicas para poder cumplir con sus fines. Esto es más cierto en las administraciones menores, pero también en las mayores. Administraciones supranacionales, como la europea, o estatales precisan de las regiones y entes locales para implementar o ejecutar las políticas medioambientales, de cohesión social o de fomento de empleo. El signo evidente de lo anterior se muestra en la multitud de convenios que las administraciones públicas firman entre sí, muchas veces al margen del reparto formal de competencias asignados por el modelo constitucional o legal vigente, lo que puede llevar a convenir con otras administraciones sobre materias comprendidas entre las propias de titularidad exclusiva.

Aspectos como los sistemas de información, unificación de registros y compatibilidad de accesos a bases de datos, formación, etc., requieren de la cooperación entre administraciones. La iniciativa de las políticas modernizadoras suele corresponder a las administraciones mayores con o sin participación de las demás, aunque, como en el resto de las políticas, resulta imprescindible la participación de todas las afectadas.

Lo que puede diferenciar a una política modernizadora de otras es su grado de obligatoriedad, ya que no hay que olvidar que incide en aspectos relacionados con la capacidad de autoorganización de las administraciones públicas. Esto no sucede en las políticas medioambientales, de infraestructuras, sanitarias o educativas donde existe una suerte de jerarquía debida al sistema de reparto de competencias, o a convenios u otros instrumentos de colaboración. El centro decisor difícilmente puede imponer o determinar políticas modernizadoras en los diversos niveles territoriales salvo por la vía de la normativa de carácter básico u obligatorio, de escasa incidencia en estos aspectos, o por la vía del ejemplo. Esto limita extraordinariamente la generalización y homogeneización de las políticas modernizadoras por lo que es preciso esforzarse en establecer mecanismos de fomento o de inducción al cambio. Algunos de éstos podrían estar vinculados

a programas específicos de formación, en especial de directivos, que favorecieran el intercambio o la participación de diversas administraciones; a publicaciones especializadas; al establecimiento de fondos destinados a primar programas concretos de modernización, en especial los que afectaran a más de una administración, sobre líneas prioritarias previamente acordadas; al fomento de intercambio de experiencias con otros países o regiones; a programas de investigación sobre materias relacionadas con la modernización; a la creación de un «mercado» de sistemas de información donde se favorezca el intercambio de desarrollos y la conexión y elaboración de bases de datos de uso general; etc.

Todas las posibilidades anteriores se ven reforzadas por la reducción de costes en la implantación de políticas modernizadoras, tanto de carácter presupuestario como político. El hecho de que en este caso copiar políticas ya iniciadas en otras administraciones reduce sobremanera el coste político. Además, también se reducen los plazos para obtener logros y eso es lo que ayuda a obtener frutos en el tiempo de una legislatura.

II. Los fenómenos conexos y el estado del arte

1. La conexión entre modernización y privatización

Se ha dicho que lo esencial de la política modernizadora radica en su fundamento en una visión crítica y constante del *status quo*, que cuestiona, podríamos decir, el precedente administrativo. Implica un enfoque que trata partir de una situación 0 anterior al procedimiento, la gestión de los recursos humanos o cualquier otro aspecto de los factores administrativos. Esa mirada al futuro desde otro aspecto de los factores administrativos. Esa mirada al futuro que se proyecta sobre la organización implica no desdeñar ninguna alternativa de gestión o de planteamiento ante la realidad con la que se trabaja, y es ahí donde entra la privatización.

La privatización tiene como fin la modificación en favor del mercado de los límites entre lo público y lo privado (DONOFRIO, 1992). La modernización no busca tal fin aunque después un estudio casuístico puede conducir a opciones de corte privatizador en algunas de sus propuestas. Tanto en uno como en otro proceso el factor ideológico resulta determinante. Una idea de gobierno que crea más en el mercado y que inicie procesos modernizadores se sentirá inclinada a optar por soluciones de corte privatizador frente a otras opciones alternativas que se encuentren en una valoración similar.

La adopción de medidas privatizadoras de cualquier tipo desde la desregularización o la dación al mercado de bie-

servicios prestados o producidos por el sector público, se puede alcanzar desde la voluntad apriorística de optar por esta solución en la prestación de beneficios a los ciudadanos, o como alternativa vencedora ante varias posibles. Es cierto, sin embargo, que algunas políticas denominadas modernizadoras pueden encubrir políticas puramente privatizadoras, porque se desea, por ejemplo, evitar el rechazo social que puede producir anunciar que se van a seguir políticas de reducción de lo público.

La no inclusión o no mantenimiento de una política no supone necesariamente pérdida de iniciativa política o el incumplimiento de los fines que tiene asignados la Administración. Hay que tener en cuenta que lo que en un momento determinado se postulaba como la solución a la forma de cubrir una necesidad pública puede no serlo en otro o han podido surgir nuevas alternativas en la sociedad o en el mercado que puedan lograr el fin perseguido. También sucede que hay fines que han caducado con el transcurso del tiempo.

Las políticas privatizadoras suelen afectar más al sector público empresarial o a la zona prestacional. Su motivación puede ser una mezcla de ideología liberal con el deseo de introducir eficiencia en la gestión pública. En su grado extremo puede llegar a afectar al núcleo decisional al sustraer de él parcelas importantes de la ordenación política y social al traspasarlas al sector privado. Esto no sucede en las políticas modernizadoras donde la búsqueda de la eficiencia puede llevar a adoptar soluciones del mundo privado, incluso traspasando a éste la gestión de determinados servicios o actividades, pero no pretende la disminución del control sobre las políticas.

La singularidad de la Administración no sólo afecta a la zona no susceptible de asimilar al sector privado, sino también a la más asimilable a éste. Es el fin de la Administración, lograr la cohesión y la integración social, el que matiza sustancialmente los medios empleados y el que establece, en una cultura determinada, la inclusión en la agenda de los gobiernos la realización de unas u otras políticas. A ello hay que añadir la ideología del equipo gobernante.

Los procesos modernizadores no deben afectar a la capacidad decisional de la Administración aun cuando se admitan soluciones de corte privatizador. En esto se diferencian de las políticas privatizadoras que suponen la reducción de la esfera pública en favor del mercado. Puede suceder que ambos procesos se den simultáneamente, en este caso la política privatizadora determinará los límites de la modernización, debido a la decisión política de reducir el núcleo público.

Si bien es posible importar técnicas del sector privado en la Administración en su parte prestacional o en su sector público, resulta mucho más difícil hacerlo en el núcleo decisional y en las unidades vinculadas a las funciones administrativas de regulación y control y a algunos aspectos importantes del manteni-

miento y de la ejecución no prestacional o de mercado (BAENA 1992). En todos esos casos es preciso adoptar soluciones propias de la Administración, por mucho que puedan tener alguna semejanza con el sector privado, pero no es posible que éste asuma la gestión de esas funciones, al menos en la cultura política actual de la mayor parte de los países europeos. Serán las culturas administrativa y política las que marquen los límites entre lo público y lo privado y la que haga admisibles o no, determinadas soluciones administrativas.

Es claro que pueden coexistir políticas privatizadoras y modernizadoras, por eso hay que distinguir entre una política privatizadora que desea alterar los límites entre lo público y lo privado de medidas privatizadoras aisladas o que se ofrecen como solución en procesos modernizadores. La diferencia estriba en la fundamentación del concepto de política pública, esto es, en la voluntad de conformar de una manera determinada la sociedad. La conexión la encontraremos en las opciones de gestión existentes y en el factor ideológico-político de la Administración que pueden llevar a elegir medidas de corte privatizador, bien de forma aislada o bien de forma generalizada, dentro de los límites señalados.

La reflexión sobre el procedimiento de gestión a seguir en una política pública incluye componentes de carácter cultural e ideológico y debe implicar sopesar todas las opciones posibles. Sin embargo, puede suceder que por motivos ideológicos no se incluya entre las posibilidades de gestión las de corte privatizador. Esta prevención tiene su origen en una clara confusión entre la gestión o los medios y el control o los fines.

El logro de la vertebración e integración social es contingente y admite varias soluciones. El objetivo es lograr ese fin y es secundario el modo en que se logra, puesto que históricamente se han planteado varias soluciones al problema y éste admite también varias opciones en una misma sociedad. Lo que no es secundario es mantener el control de los medios, propios o ajenos, sobre el fin a conseguir. De esta manera el modelo de los procedimientos de gestión funcionaría de la siguiente forma:

- se estudia la inclusión de una nueva política o se revisa una existente a la luz de la voluntad de estructurar la sociedad de una manera determinada;
- se decide o no la inclusión o mantenimiento de dicha política dentro de la agenda pública a la luz de valores culturales, de la ideología y de los medios disponibles;
- una vez incluida o mantenida una política se analizan las alternativas existentes de gestión tomando en consideración los factores anteriores;
- se opta por una de las alternativas estableciendo los mecanismos de seguimiento, evaluación y control.

En definitiva, la modernización es una política pública que responde a unos valores culturales e ideológicos determinados y que pretende la actualización permanente de la combinación de los factores y las funciones administrativas de cada política pública, con el fin de conseguir una mayor eficiencia económica y social en los servicios. No busca otorgar mayor protagonismo al mercado, aunque como política que es está condicionada por las opciones de gestión existentes y por la ideología dominante en la Administración.

2. El arte de modernizar

Los procesos modernizadores se encuentran condicionados por tantos factores que hacen que en muchas ocasiones se pueda tener la impresión de que nos encontramos más cerca del arte que de la ciencia en su gestación y desarrollo (D'AMICO, 1992). La no diferenciación con la privatización o la tentación, muy extendida, de denostar los sistemas de gestión vigentes y sustituirlos por otros a veces ajenos a la cultura organizativa puede implicar la falta de respeto por los principios de transparencia y legitimidad de la acción pública. Por eso, sólo será posible moverse en una óptica de cambio si hay una identidad entre los objetivos perseguidos, los principios de legitimidad y transparencia, de un lado, y la racionalidad y la eficiencia, de otro.

Otro aspecto decisivo a la hora de conseguir el éxito en la modernización es considerar de forma profunda los aspectos institucionales de la organización. Esto significa que considerar el aspecto procedimental y de toma de decisiones del sistema político y administrativo, en sí mismos muy importantes, no puede ser a costa de ignorar la variable institucional. Se trata de poner el énfasis en las variables del sistema Administración Pública, esto es en las funciones y en los factores administrativos (BAENA, 1993).

Quizá el hecho que más hace que algunos se inclinen por considerar a la modernización, y a la ciencia que la estudia, un arte es que no se ha conseguido todavía establecer unos instrumentos de evaluación de la gestión adaptados a los requerimientos de las organizaciones públicas. Este fracaso conduce a los vaivenes administrativos que sitúan en cada extremo a los que defienden el predominio de la legalidad y a los que defienden los aspectos económicos de la gestión. Esta pugna tiene su fundamento en la no profundización suficiente en los fines de la Administración, en la no diferenciación entre la zona operativa y la decisional y en la falta de delimitación de las funciones administrativas. Por eso ambos enfoques son posibles y se pueden dar simultáneamente en la misma Administración, pero esto exige el esfuerzo que implica un proceso modernizador completo: la aplicación singular de soluciones para cada caso analizado con el fin de lograr un servicio

más eficiente social y económicamente. Lo anterior implica activizar la eficiencia del sector privado, algo que se encuentra más próximo a la mitología que a la realidad.

Lo expuesto hasta ahora lleva a reflexionar sobre si los procesos modernizadores no dejan de ser sino simples cambios lingüísticos vendidos con las mejores técnicas de marketing. Esto puede conducir a que la referencia a lo privado se use como coartada y que acabe anulando el proceso de cambio vaciándolo de contenido. Ese riesgo, no tan hipotético, suele dar la viabilidad de auténticos procesos modernizadores.

III. La decisión de modernizar

Debido a las consideraciones realizadas anteriormente la Administración aporta un significado diferente al concepto de modernizar en cuanto a las acciones a desarrollar, pero se parte de la necesidad de adaptar la Administración a las demandas sociales, de lograr la eficiencia o de consideraciones político-simbólicas. Cada uno de estos motivos, u otros que pudieran existir, implican un desarrollo determinado de la modernización pudiendo incluso no concretarse en resultados tangibles.

En ocasiones se suelen incluir bajo el epígrafe de la modernización una serie de aspectos, que si bien podrían formar parte de una verdadera política de innovación y cambio, suelen ser actuaciones aisladas. En este primer acercamiento a la decisión de modernizar se precisa, por tanto, una voluntad política para transformar la interacción entre la Administración y la sociedad.

Pocas organizaciones realizan un análisis con detenimiento de los factores administrativos en interrelación en especial las consideraciones relacionadas con el factor tiempo y otras de tipo político o de carencia de medios. Lo habitual es que las administraciones se suelen centrar en uno o dos factores, siendo los más comunes el de los recursos humanos y el de los sistemas y tecnología de información. En este caso tampoco es infrecuente que se identifique con la modernización al ser su resultado más llamativo y normalmente inmediato. Sin embargo, los sistemas y tecnologías de información deben entenderse, además de como un factor autónomo como la infraestructura tecnológica previa sobre la que se desarrollan los procesos modernizadores. Por eso hay que evitar fundir dicha infraestructura con los fines a conseguir.

Debido a las razones anteriores y a las expuestas anteriormente, no se suele plantear la modernización como una política pública verdadera, que requiere de una organización

una reflexión profunda y que conlleva la utilización de una serie de medios con carácter permanente. A esto hay que añadir que la modernización administrativa en algunos casos no cuenta con el suficiente liderazgo político por: no ser una verdadera política y tratarse sólo de acciones aisladas; no incluirse en la agenda de prioridades de los gobiernos; no contar con los medios necesarios de forma continua; sufrir fuertes resistencias que la hacen inviable.

Estos condicionantes refuerzan la dificultad de instaurar políticas modernizadoras y hacen que se achaque a la carencia de resultados lo que en realidad es una falta de ambición o imposibilidad de lograrla.

Las conclusiones ante la iniciativa de modernizar sintetizan lo hasta ahora expuesto en cuatro argumentos:

- La modernización es una política pública.
- Debe serlo de carácter permanente.
- Necesita contar con un fuerte liderazgo político.
- Debe contar con medios suficientes y especialmente con una organización y recursos humanos específicos.

A. La iniciativa

La iniciativa de la modernización puede tener un origen diverso: programa electoral; línea de actuación de un partido; mimetismo de otras administraciones estatales o extranjeras; corriente propiciada por organismos internacionales; estar incluida en políticas más globales como es la reestructuración del sector público y de la Administración; en las unidades internas de la Administración; etc. Es evidente que el origen de la modernización marca su finalidad, su alcance y su propia viabilidad, ya que no es lo mismo buscar el ahorro del gasto público que un proceso de reforma con detalle de la Administración. Por otra parte, el efecto mimético respecto a otras administraciones tiene importancia puesto que reduce los costes de liderazgo.

El origen también puede condicionar la profundidad de la modernización: puede quedarse en simple *marketing* político o administrativo, o puede buscar acciones superficiales de contenido electoral. En ambos casos es claro que no nos encontramos ante una verdadera política pública modernizadora aun que pueda implicar algunas medidas propias de ella.

Lo más corriente es que el origen de la modernización sea externo a la propia organización. Cuando es de carácter interno sigue precisando que la iniciativa sea incluida en la agenda política, ya que la existencia de unidades especializadas de la Administración en procesos de reforma no garantizan por sí solas la citada inclusión. Esta lo es de carácter político y, en cualquier

caso, dichas unidades habrán que calibrar su papel como aliadas o como resistentes al cambio.

B. La inclusión en la agenda política

El que la modernización se contemple en alguna de las fuentes de la iniciativa no significa que ello implique automáticamente la inclusión en la agenda política. Tampoco queda asegurada que una iniciativa de llevar a cabo una política pública modernizadora concluya en tal y no derive a una serie de medidas aisladas o de mero efecto político. Es decir, el origen puede determinar la relevancia política de la modernización, pero no necesariamente puesto que en su desarrollo pueden verse alterados los objetivos a conseguir. Así, un comienzo que busca sólo el *marketing* político puede derivar en una reforma con detenimiento y viceversa. Esto dependerá del liderazgo político y de los factores institucionales, de la voluntad y energía política y de la combinación de medios.

Los factores institucionales marcan la viabilidad de una política modernizadora y su alcance, aunque pueden ser compensados o mejorados con fuerte liderazgo. No basta, por tanto, tener una clara decisión de modernizar y contar con el liderazgo suficiente, se precisa capacidad gerencial para llevarlo a cabo. Esto implica que si persiste la voluntad de modernizar se precise adecuar la organización antes de la implantación de políticas modernizadoras, lo que agrava el factor tiempo y dificulta la transmisión a la sociedad de que se trata de un proceso útil y necesario.

Hay que añadir que el proceso de inclusión de la modernización sufre los mismos avatares que cualquier política nueva o renovada. A ellos se suman los derivados de su horizontalidad que le hace intervenir o interferir, depende de la perspectiva, en numerosas políticas y, muy especialmente, en los medios administrativos. Es precisamente su carácter horizontal el que dificulta su implantación y el que hace que se precisen más apoyos internos que en cualquier otra política pública. Esto es debido a que se pretende alterar, o al menos revisar, el *statu quo* existente en una organización determinada.

La inclusión en la agenda precisa de la aceptación de los departamentos sectoriales y, muy especialmente, el impulso simultáneo de los de administraciones públicas y hacienda. Si esta última condición no se produce con la debida sintonía las dificultades en la implantación y desarrollo de la modernización se incrementarán y será preciso negociar cada paso que se quiera dar, en especial los que implican gasto presupuestario. En este caso el desgaste para el departamento de administraciones públicas será mayor y, por tanto, las posibilidades de éxito disminuirán, a la vez que la falta de una buena sintonía con el

departamento de hacienda agrava la relación con los departamentos sectoriales.

Por último, la inclusión en la agenda de una política modernizadora debe contemplar medios suficientes, cuestión ésta en la que conviene insistir. La inclusión supone la manifestación política de que la política modernizadora va a llevarse a cabo en sus términos, para lo que es preciso reflexionar sobre los factores administrativos, en especial sobre el de los recursos humanos, el presupuestario y el de los sistemas y tecnología de información.

C. Las resistencias

Dadas las relaciones múltiples de la Administración con su entorno y los grupos variados que actúan en su interior —algo sobre lo que pocas veces se reflexiona— una política modernizadora puede enfrentarse a múltiples resistencias en los dos ámbitos. Esto es debido a que modernizar significa reconsiderar la situación dada y, en muchas ocasiones, modificarla.

Con frecuencia los actores de la Administración se expresan en forma de queja sobre su funcionamiento u organización. Incluso pueden llegar a plantear alternativas a las existentes. Sin embargo, lo que suele suceder es que la política de cambio que más consenso produce es dejar las cosas como estaban. Esto no es debido a una especie de esquizofrenia organizativa o social, sino a que la Administración es una institución formada por decantación y participación de los actores a lo largo del tiempo. Su situación responde a un proceso que ha generado un equilibrio; por eso anunciar la búsqueda de un nuevo equilibrio es normal que genere inquietud. En este sentido una política modernizadora implica el cuestionamiento de las posiciones grupales e individuales y una revisión de los procedimientos de trabajo. Todo ello puede implicar una lógica resistencia.

Desde la perspectiva interna, la organización puede ver una política modernizadora —o incluso simples acciones aisladas— como una alteración del *statu quo* alcanzado. El hecho de que suelen ser iniciativas externas de carácter político y, a veces, comandadas por expertos externos genera resistencias. En el primer caso porque el político no deja de ser alguien de paso que puede tener muchas ideas de la Administración que no se correspondan con las de sus integrantes profesionales y porque el concepto tiempo en éstos difiere sustancialmente del de los políticos. En el segundo caso, los expertos son vistos como suplantadores de los profesionales de la organización mejor retribuidos y destinados a tareas muy apetecibles para éstos.

Las resistencias internas también pueden provenir de las posiciones enfrentadas que pueda tener la unidad encargada del impulso de la modernización con las otras unidades y, especialmente, con las de hacienda. Este aspecto, que ya ha sido trata-

do en otra modalidad anteriormente, es especialmente importante ya que es preciso que se produzca la mayor suma de mejoras posibles en el interior de la organización. Por lo tanto, es deseable que al menos las grandes cuestiones de la planificación de la modernización, en especial los costes derivados de su implantación, se pacten entre las áreas de administraciones públicas y de hacienda.

Las resistencias externas pueden ser de diferente tipo, pero casi todas ellas caen en el ámbito político. Una parte de ellas tiene que ver con la composición política del órgano de gobierno de la Administración, esto es, si es monocolor, en un sistema parlamentario, etc. Evidentemente, cuanto mayor sea la unidad del gobierno o del departamento encargado de impulsar la modernización menos probabilidades de éxito tendrá ésta. En el caso de un gobierno monocolor con respaldo mayoritario y monocolor en el Parlamento tiene que luchar con las posibilidades que de la modernización realiza la oposición. A favor de ésta juega el hecho de que es difícil transmitir a la población las mejoras derivadas del proceso modernizador.

La gran cantidad de recursos que se necesitan en las primeras fases y la imagen de que son destinados a los funcionarios actúan como resistencia en la sociedad. Esta, tras un proceso de información adecuado, puede sentirse receptiva por los beneficios propuestos, ya que algunos de ellos son tangibles en el ámbito social o del mercado. Sin embargo, la cultura administrativa de una sociedad puede llevar a ésta a desconfiar de las medidas anunciadas al incluirlas, como en otras ocasiones, en las que se puestas sin contenido o que encubren el deseo de los funcionarios y los responsables administrativos de obtener fondos para sus intereses.

Por último, la implicación de otras administraciones en procesos modernizadores resulta necesaria en algunos aspectos. Aquí puede surgir el recelo por entender que se atenta contra la potestad de autoorganización y de iniciativa política del ente político-administrativo llamado a participar en el proceso modernizador. Este fenómeno no es necesariamente dependiente del color político que rijan las administraciones implicadas.

D. Los apoyos

Éstos, como en el caso de las resistencias, vendrán determinados por el origen de la política modernizadora y por las condiciones posteriores que se logren. Desde el punto de vista interno de la organización, ésta puede tener interés en procesos modernizadores si entiende que de ellos van a derivar mejoras individuales o grupales. Para ello es necesario una cierta tendencia a la relación de la Administración con la sociedad. Las ventajas que se deriven tienen que ser percibidas.

de manera inmediata o cercana: la mejora en las condiciones de trabajo proveniente de una mejor ordenación de los recursos y procedimientos; mejora tecnológica y de información; dignificación de la condición de empleado público; etc.

Los apoyos internos se pueden lograr desarrollando una serie de estrategias que compensen o traten de anular las resistencias mencionadas en el apartado anterior:

- la participación de los funcionarios directamente afectados en cada una de las actuaciones, así como de sus representantes;
- una política informativa específica, continua y generalizada en el interior de la organización;
- la transmisión de la idea de que se va a producir un cambio continuado y permanente;
- la formación en nuevos valores y técnicas;
- la implicación de los responsables de las unidades sobre las que se va a aplicar la modernización y de los del departamento de hacienda.

Por lo que respecta al entorno de la Administración hay que incidir en los grupos sociales, económicos y en los medios de comunicación. Las empresas y sus representantes suelen tener interés en políticas que faciliten y agilicen su relación con la Administración. Los grupos empresariales y, en ocasiones, los sindicales de trabajadores pueden ser buenos aliados. Su captación devendrá de la satisfacción de sus intereses. El incremento de inversión en tecnología y en algunos medios puede hacer lograr el apoyo en las empresas de los sectores beneficiados. Por lo que respecta a los sindicatos su apoyo a la modernización estará condicionado por la posición que sus secciones sindicales adopten sobre la misma en la Administración de que se trate.

También es preciso lograr el apoyo del partido o partidos que sustentan al Gobierno, así como de los grupos parlamentarios. La transmisión permanente de información concretando los logros y sus efectos en cada una de las fases modernizadoras resulta del todo imprescindible, tanto para lograr el apoyo a actuaciones concretas como para lograr mayor legitimidad ante la sociedad.

Las políticas modernizadoras suelen implicar a las Administraciones que comparten un mismo espacio territorial. Éstas pueden ver en algunas de las actuaciones administrativas la oportunidad de recibir apoyo material, especialmente tecnológico, y la ocasión de actualizar su gestión sin los costes políticos y organizativos de adoptar ellas mismas la iniciativa.

De esta manera, las fórmulas para vencer las resistencias externas son:

- Una adecuada política de información específica y periódica proyectada hacia la sociedad;

- presentar al Parlamento las líneas o plan de modernización y rendir cuentas periódicamente ante el mismo sobre su marcha;
- buscar apoyos en agentes sociales, económicos, medios de comunicación, etc., mostrándoles las ventajas que se pueden derivar para esos colectivos y para la sociedad;
- ejercer un liderazgo político acorde con los apoyos políticos y la composición del gobierno, lo que implica la explicación periódica al partido o partidos que sustentan al gobierno;
- integrar a las administraciones implicadas en el proceso modernizador.

E. El motor institucional de la modernización

La variable institucional, el origen del proceso modernizador y otros factores pueden determinar que el impulso del cambio sea variable. Así, puede provenir del interior o del exterior de la organización. En el primer caso puede incluirse a expertos de fuera de la organización. Como se ha expuesto, sea cual fuere la elección, hay que considerar cómo se va a conseguir mejor la legitimidad y el mayor número de apoyos a la política. En algunas ocasiones la propia Administración no será la más adecuada para iniciar esos procesos, bien por carecer de medios, bien por no gozar de prestigio o apoyo inicial la unidad o unidades impulsoras de la innovación. También puede suceder que se opte por el impulso externo para evitar los costes de la innovación y sumarse a lo que están desarrollando otras administraciones.

El cambio organizativo viene de fuera de la Administración, o se legitima exteriormente, pero no tendrá éxito sin los integrantes de la organización. Por eso la utilización de expertos externos debe encauzarse al aporte tecnológico y formativo de la unidad impulsora y de un nutrido grupo de personas de la organización. Además, debe ir acompañado de una política formativa encaminada a transmitir la nueva cultura. Los expertos externos deben aportar, además, prestigio y distancia objetiva de la gestión y de los intereses contrapuestos entre las unidades. Esta es su mayor justificación desde el punto de vista político y debe aprovecharse como impulso de lanzamiento en las primeras fases de la política modernizadora. Es a la luz de la consecución de estos objetivos con la que debe contrastarse la siempre costosa opción exterior.

La opción entre el impulso interno o externo no evita que se deba, aun en el segundo caso, diseñar una unidad específica y permanente que sea el motor de la modernización. El diseño de la unidad impulsora debe tener en cuenta la multidisciplinariedad y la suficiencia de medios. Entre ellos destacan los de carácter

informativo que permitan seguir y controlar las operaciones claves de la organización.

La transformación de unidades existentes para adaptarse a los requerimientos del plan modernizador o la creación de una unidad puede suscitar recelos por las funciones que tiene encomendadas sobre el resto de la organización. Esto sólo se puede paliar con una política transparente de funcionamiento y con la conexión de la unidad con los centros de legitimidad organizativa en los que participen todos los departamentos.

El perfil de los integrantes de la unidad impulsora no exige la selección específica para los puestos, aunque sí una provisión específica. Esta debe tener en cuenta:

- su formación de origen;
- el paso por puestos de gestión, aunque no es imprescindible;
- la familiaridad con las nuevas tecnologías;
- las habilidades personales en negociación, etc.

Para evitar recelos del resto de la organización la unidad impulsora debe estar incardinada en el mecanismo de toma de decisiones global de la organización global y conectada en última instancia con el órgano de gobierno. No se quiere decir que depende de éste, pero sí que se establezca un procedimiento en el que intervengan la unidad y su responsable político-administrativo, el responsable político del departamento en el que se integra, el órgano de coordinación administrativa de la Administración de que se trate y el órgano máximo de gobierno. Evidentemente no se trata de que cualquier cuestión acabe en éste, sino que debe establecerse un protocolo de actuación en el que cada nivel deba intervenir cuando sea necesario. Si no se logra esto será porque no se trata de una política pública en sentido estricto o porque, aunque inicialmente se tomara la decisión, el desarrollo posterior ha impedido su perfeccionamiento. En ese caso lo más que se puede esperar son una serie de medidas aisladas sin posibilidad de producir un cambio real en la Administración.

F. La planificación

La política modernizadora suele adoptar la denominación de plan. Con ello se quiere señalar que se trata de actuaciones estratégicas o a largo plazo desarrolladas en diversas fases. También suele implicar la formalización en un texto que pasa a ser la realidad del plan. En dicho texto se suelen establecer una serie de metas o hitos a cumplir y la metodología y objetivos que se pretenden conseguir. También puede contemplar el coste de implantación y los sistemas de control que se ofrecen a la opinión pública y al órgano representativo.

El plan puede ser elaborado con los medios disponibles en la organización o con medios externos, teniendo una u otra posibilidad las ventajas e inconvenientes ya señalados con carácter general. Comienza con una reflexión sobre lo que se va a considerar modernización en el sentido amplio que ya se ha señalado. En el ámbito del plan se pueden incluir desde cuestiones profundas en los factores y funciones administrativas, hasta el establecimiento de cuestiones menores o de detalle. En muchos casos el plan se equiparará al cambio tecnológico, bien como factor previo para otros cambios o como fin en sí mismo.

El debate del plan se realizará atendiendo al origen del mismo, pero debe contar internamente con el apoyo o, al menos, el consentimiento del departamento de hacienda y del resto de las unidades. Externamente precisa de su presentación en el ámbito de representación política, lo que requiere un debate previo informal con los grupos parlamentarios, si ello es posible.

La formalización del plan puede adoptar el de acuerdo con el Gobierno, u órgano equivalente, o incluso de Ley, aunque es claro que su contenido jurídico es escaso o nulo, al margen del reflejo presupuestario que pudiera implicar. Por último, el plan precisa de una rendición periódica al Parlamento sobre el grado de cumplimiento y objetivos alcanzados. Es evidente que cuanto más cerrados sean los compromisos más riesgos políticos se corren con los retrasos. Aunque claro está, éste suele ser el coste de lograr la legitimidad, especialmente en el caso de los gobiernos de mayoría no fuerte.

La elaboración de un plan formal o escrito presenta un conjunto de ventajas:

- concreción de los medios y fines;
- búsqueda de apoyos políticos, presupuestarios y administrativos, entre los que hay que incluir a los departamentos públicos;
- proyección a la sociedad de una imagen de firme voluntad de cambiar las cosas; etc.

Claro está que también puede presentar los inconvenientes que se señalan:

- vaguedad de los objetivos o, al contrario, concreción excesiva de los mismos convirtiendo el plan en un catálogo de medidas administrativas;
- establecer un compromiso de plazos y logros que pueden ser difíciles de cumplir debido a los numerosos actores que intervienen, lo que deviene en un compromiso político para los impulsores del plan;
- transmitir una imagen «gastadora» de la Administración para sí misma, frente a objetivos más «tangibles» a corto y medio plazo para el ciudadano;

crear unas expectativas de cambio mayores que las que pueden ser o las que la organización está dispuesta a admitir;

polarizar en el plan los deseos y aspiraciones de los actores intervinientes en el sistema Administración Pública; etc.

Los puntos a favor y en contra muestran que la formalización y publicidad de un plan no están exentas de problemas. Siempre se puede llegar a soluciones intermedias en las que se pueda esbozar un plan de grandes objetivos desarrollado por fases sucesivas, que se van presentando conforme la anterior ha alcanzado sus hitos. El plan actúa así como referente político de actuación y como otorgador de coherencia a las actuaciones. En cada fase se puede presentar un calendario y los medios y fines a conseguir, apoyándose en la programación presupuestaria que se haya establecido previamente.

IV. La combinación entre las fases de la política modernizadora y los factores administrativos

A. Las fases y los medios

Las mayores dificultades de la modernización administrativa son explicar qué significa ésta, poder presentar resultados concretos a la sociedad a corto plazo, y convencerla de que éstos son necesarios. Las primeras fases de un proceso modernizador suponen un trabajo arduo de carácter interno. Son las fases de aportación de grandes recursos humanos y presupuestarios al consistir en la implantación de los nuevos Sistemas y tecnología de información y en la diagramación y rediseño de procedimientos. La duración de esta etapa es variable, dependiendo de los recursos aportados, pero suele ser de medio plazo, en el mejor de los casos. De ahí que sea necesario establecer una serie de logros internos y de cierto impacto para la Administración y la sociedad; aunque lo mejor sería acelerar al máximo estas fases para adentrarse en la aportación a los ciudadanos de instrumentos ágiles de información y de tramitación e, internamente, de comunicación y de aportación de nuevas tecnologías para el puesto de trabajo.

El equilibrio entre trabajo fundamental y aplicado es difícil por la necesidad de conseguir apoyos y legitimidad en la política modernizadora. La tentación de convertir la moder-

nización en una proyección de *marketing* es alta y a ella se suele sucumbir cuando los medios son escasos o los apoyos flaquean. Sin embargo, la modernización en un sentido estricto implica la voluntad de transformar la realidad, tanto de la Administración como de la sociedad con la que interactúa. Lo anterior hace que se deba insistir de nuevo en la utilización adecuada de los medios para producir las transformaciones necesarias.

Modernizar implica combinar adecuadamente los factores administrativos —esto es, el de los recursos humanos, el financiero y presupuestario, el del procedimiento de gestión, sistemas y tecnología de información y el diseño orgánico— y transformarlos para ponerlos a disposición de las funciones administrativas —regulación y control, apoyo a la toma de decisiones, ejecutiva u operativa, y de mantenimiento—, que de esta manera también se transforman. Este es el sentido de considerar a la modernización una política que altera otras políticas porque afecta, al menos, a la función de mantenimiento, o medios, de todas ellas.

Una de las cuestiones que primero surgen es la de por dónde comenzar. Cada organización puede tener más o menos urgencias, pero lo cierto es que el factor base es el de los sistemas y tecnología de información. Ello no es porque sea el fundamental, sino porque para la modernización de los otros factores se necesita aplicar una serie de técnicas y nuevos procedimientos para los que resulta imprescindible una infraestructura tecnológica y de comunicación avanzada. Sobre esta base se puede comenzar a actuar, sin que ello signifique que la modernización de dicho factor deba estar completamente finalizada para poder comenzar con otros factores. De hecho, es necesaria la combinación de todos los factores a la hora de transformar uno solo de ellos.

Otra de las cuestiones que debe impregnar todo el proceso modernizador es establecer desde el comienzo un plan de comunicación interno y externo. Esto resultará especialmente difícil al principio debido a que en las primeras fases no afloran los cambios que se están gestando. Sin embargo, es importante diseñar una imagen propia del plan, unos cauces formales e impresos de información interna y trascender al exterior de forma periódica los hechos más relevantes que se vayan produciendo. En este aspecto hay que utilizar los foros formalizados como las mesas de negociación sindical o el Parlamento. También es necesario suministrar información periódica e implicar a los máximos responsables de la organización de los departamentos así como, con más periodicidad, a los responsables del gobierno respectivo.

El diseño de logotipos, de soportes informativos propios, en especial los vinculados a las más recientes tecnologías, y de cauces abiertos de comunicación aportan por sí mismos la imagen del cambio. Estas vías también sirven para implicar al per-

sonal de la Administración en una política que tiene vocación de permanencia. Otro aspecto que no es menor es la reflexión sobre las instalaciones adecuadas para la implantación de algunos de los proyectos modernizadores, en especial los relacionados con la atención al ciudadano. Este aspecto no es menor y su falta de consideración puede malograr la imagen y, por tanto, los apoyos del plan.

Como resumen de lo anterior se pueden establecer los siguientes pasos en la puesta en funcionamiento de un plan de modernización:

- Toma de conciencia del problema.
- Estudio de la organización sobre la que se pretende implantar la organización, con especial dedicación a los factores o medios disponibles y a la cultura organizativa.
- Búsqueda de soluciones en la sociedad y en el mercado y contrastación de las mismas.
- Creación de la unidad de impulso de la modernización o reestructuración de la que tuviera asignadas sus funciones.
- Planificación formal o no que conlleva el establecimiento de las fases fundamentales y los hitos a conseguir.
- Creación de grupos de innovación o de calidad multi-sectoriales.
- Adaptación de la estructura tecnológica y de información a los objetivos del plan.
- Desarrollo desde la adopción del plan de una política activa de formación en las técnicas y valores de la modernización, que en realidad es una parte esencial del plan.

B. Un apunte sobre los factores y la modernización

No es el objeto de este artículo extenderse en la materialización de la modernización en los factores implicados. Esto no quiere decir que se deba dejar al buen criterio de los responsables administrativos del plan. Cada uno de los factores administrativos tiene un estado diferente de reflexión teórica y de estado de la técnica, en unos casos avanzada y en otros no se diferenciará sustancialmente de cómo se viene gestionando en

la Administración Pública en las últimas décadas. En cualquier caso lo cierto es que se ha avanzado mucho en las técnicas de gestión, en la reflexión sobre la naturaleza de la Administración de lo privado lo que hace que la formación del cuerpo docente de la Ciencia de la Administración se encuentre en fase de consolidación. A esa ciencia hay que añadir las conexas del Derecho, la Ciencia Política, la Sociología, las ciencias empresariales o las ciencias y tecnologías vinculadas a la información. Esto significa que es posible encontrar soluciones para casi todos los problemas que se presenten en un proceso modernizador desde unas alternativas ideológicas y teóricas previamente establecidas. Pero la utilización de técnicas y análisis teóricos diversos debe realizarse sobre un eje central de pensamiento específico sobre la Administración pública en la línea expuesta, esto es, que otorguen el logro de la integración y cohesión social.

Como breves apuntes sobre el papel de cada uno de los factores administrativos ya se ha señalado que los sistemas tecnológicos de la información son la estructura sobre la que construir el edificio, aunque esto conlleva reflexionar simultáneamente sobre el resto de los factores para realizar un diseño acorde con los objetivos y el estado de cada uno de ellos. Los recursos humanos condicionan sobremanera la potencialidad de la modernización, aunque un plan de formación adecuado a los objetivos y el eventual recurso a expertos externos puede compensar las deficiencias iniciales. Por su parte, el diseño orgánico aparece como una variable visible que va fijando el estado de la modernización. Los constantes cambios en la organización muestran las sucesivas etapas por las que pasa una Administración en el proceso modernizador, a la vez que va fijando y consolidando los logros tanto en la evolución cultural como tecnológica de gestión.

El factor presupuestario se mide por la disponibilidad económica puesta al servicio de la modernización. Sin embargo también representa la información para la gestión y el cambio especialmente en la planificación y ordenamiento de las políticas según las prioridades marcadas por los órganos de gobierno. Por último, el procedimiento de gestión permanece en el interior de la organización pero es el verdadero motor del engranaje modernizador. Supone la introducción de una nueva cultura crítica administrativa que hace que se parta de cero al afrontar cada uno de los problemas de la Administración. A través de su innovación el ciudadano percibe realmente los cambios producidos y recibe nuevos beneficios de lo público.

Notas

* Profesor Titular de Ciencias Políticas. Consejero de Presidencia de Desarrollo Económico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Bibliografía

- ARENILLA, M. (1995), «Crisis de los recursos públicos, gestión pública y tendencias privatizadoras» en Arenilla, M. (Dir.) *Gasto público y crisis económica*, Santiago de Compostela, EGAP.
- (1993), *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*, Madrid, La Ley.
- (1992), «El apoyo a la toma de decisiones en la Administración», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 77, julio-septiembre, 1992.
- BAENA, M. (1993), *Curso de Ciencias de la Administración. Volumen I*, Madrid, Tecnos, 3.ª edición.
- (1992), *Curso de Ciencias de la Administración. Volumen II. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas*. Mimeografiado.
- BELTRÁN, M. (1986), *La construcción administrativa de la realidad social*. Conferencia pronunciada en el Instituto Nacional de Administración Pública el 21 de abril de 1986. Madrid, INAP.
- CANALES, J. M. (1994), «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.
- CAPO, J. (1990), *Ciencia política y derecho. Otro encuentro*. Barcelona, PPU.
- CHEVALLIER, J.; LOSCHACK, D. (1983), *La Ciencia Administrativa*, México, D.F., F.C.E.
- D'AMICO, R. (Dir.) (1992), *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro.
- DONAHUE, J. D. (1991), *La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*, Barcelona, Paidós.
- LANE, J. E. (Ed.) (1987), *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage.
- METCALFE, I.; RICHARDS, S. (1989), *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- PAGE, E. (1985), *Political authority and bureaucratic power*, Whitstable. Wheatsheaf.
- PETERS, B. G. (1989), *The politics of bureaucracy*, Nueva York, Longman, 3.ª edición.
- RODRÍGUEZ, A. (1992), «Poder y política en las organizaciones», *Psicología Política*, n.º 5.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (1991), *La privatización de la empresa pública*, Madrid, Editorial Montecorvo.
- ROSE, R. (1989) *Ordinary people in public policy*, Londres, Sage.
- (1987), «Steering the ship of state». *British Journal of Political Science*, n.º 17, 1987, 4.
- STREECK y SCHMITTER (1985), «Community, market, state and associations?», en Streeck y Schmitter (Ed.) *Private interest Government: beyond market and state*, Londres, Sage.
- SUBIRATS, J. (1991), «La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta», Madrid, *Documentación Administrativa*, n.º 224-225.
- WEBER, M. (1982), *Escritos políticos, I y II*, México, Folios Ediciones, S.A.
- WILDAVSKY, A. (1987), «Cultural theory of responsibility», en Lane (Ed.) *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage.
- WRIGHT, V. (1989), «Las privatizaciones en Gran Bretaña», Madrid, *Documentación Administrativa*, n.º 218-219.