

José Manuel
Canales
Aliende

Profesor Titular de
Ciencia Política y de la
Administración de la
Universidad Complutense.

La demanda de producción de bienes y servicios y la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa

¹ Así entre otros pueden citarse: Carlos DE CABO MARTÍN *La crisis del Estado social* Promociones y Publicaciones Universitarias S. A. Barcelona 1986; A. J. PORRAS NADALES. *Introducción a una teoría del Estado Postsocial*. Promociones y Publicaciones Universitarias S.A. Barcelona 1988; José-Manuel CASTELLS ARTECHE. "La realidad de la Administración prestacional" en *Cuestiones finiseculares de las Administraciones Públicas*. Editorial Civitas S.A. Madrid 1991. Páginas 147 a 173 etc.

1. Introducción

Estamos asistiendo en la actualidad a un proceso de crisis, de carácter complejo y con múltiples manifestaciones, del Estado y de las Administraciones Públicas, que conduce, en lo que se refiere al intervencionismo administrativo, a un replanteamiento de su dimensión y actuación, en la medida en que, como consecuencia de la evolución social y de la crisis económica, el ciudadano demanda cada vez más prestaciones y más producción de bienes y servicios¹.

Ahora bien, con independencia de que se plantee en algunos países, con mayor o menor intensidad, un cierto proceso de privatización y desregulación, como consecuencia principalmente de una ideología neoliberal de talante conservador, existen también otras alternativas sustitutorias o complementarias de lo anterior, y que pretenden orientar y resolver el problema, mediante una nueva concepción de la actuación de la Administración Pública y por tanto de la consideración y relación de ésta con el ciudadano.

Por otro lado, hay que señalar también que en la actualidad esa problemática reorientación administrativa se produce en un momento de la llamada "crisis fiscal del Estado", es decir, de la insuficiencia de éste para cubrir el déficit de sus intervenciones y para poder abordar las nuevas demandas, lo que origina frustraciones y crisis de su legitimidad ya que la presión fiscal sobre los ciudadanos ha llegado a su límite, y se ha producido a la vez un notable incremento cuantitativo y cualitativo del gasto público, así como del déficit público, unido a un envejecimiento progresivo de la población en los países industrializados, y a una caída de la tasa de natalidad que pudiese compensar lo anterior.

2. La nueva legitimidad y la concepción del ciudadano como cliente

La nueva orientación antedicha va a tener su origen en un ya clásico documento del año 1987 del Comité de Cooperación Técnica de la O.C.D.E. titulado "La Administración al servicio del público"², en el que se postula una actuación administrativa basada en la idea de que la Administración no es sino un servicio, y el público (los ciudadanos) su clientela; lo cual, sin duda, supondría "una nueva cultura administrativa" que complementaría y perfeccionaría otros valores clásicos de la actuación administrativa basados principalmente en la legalidad.

El nuevo valor por antonomasia de la "nueva cultura administrativa" sería el de la "receptividad", que supondría el que se debería tener en cuenta la capacidad de

² O.C.D.E. *La Administración al servicio del público*. Traducción del Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1988.

cada persona para poder acceder fácilmente a las prestaciones y servicios públicos.

Esa "receptividad" va a tener una cuádruple manifestación: a) que la Administración sea comprensible o transparente, es decir que sea entendido su funcionamiento de forma clara; b) que sea accesible espacial, material y temporalmente, c) que se aporten soluciones rápidas y no lentas; y d) que se instituya la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Esa nueva concepción de la Administración Pública y del ciudadano como cliente supone, sin duda, una nueva legitimación exigible al actuar administrativo; ya que no bastará la meramente legal, sino que hará falta además la eficacia y la eficiencia, como finalidades a conseguir, aunque a veces su medición no sea una tarea fácil de realizar.

La nueva legitimidad no será sólo de potestades y fines, sino también y sobre todo de aplicación adecuada de los medios, de la consecución eficaz y eficiente de los resultados, y de su evaluación³. El ciudadano no cuestiona hoy día tanto el Estado, sino su funcionamiento y sus actuaciones.

Ante la crisis fiscal del Estado y la imposibilidad de actuar con sólo medidas económicas, la nueva orientación se va a centrar en la gestión pública; es decir en el modo en cómo está estructurada y configurada una institución pública, en qué características tienen sus medios, en cómo se asignan sus tareas y medios, y en cómo se evalúan éstos.

Pero además habría que resaltar que el movimiento de cambio organizativo inspirado y fomentado por la O.C.D.E. cuyo contenido y características principales se han descrito en las líneas anteriores, parte de dos marcos de referencia importantes: a) El primero de ellos sería la afirmación de que existe una interdependencia entre lo público y lo privado; y b) el segundo, que no es posible hacer un análisis del fenómeno administrativo sin entrar y tener en cuenta su amplio entorno, diciendo al respecto textualmente que: "...No es posible examinar las relaciones entre la Administración y sus clientes sin hablar de las estructuras administrativas, de la acción de las autoridades públicas, del sistema democrático de toma de de-

³ En ese sentido y para mayor detalle, entre otros: Romain LAUFER y Alain BURLAUD. *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Traducción del I.N.A.P. Madrid, 1989.

cisiones y de control de la función del Estado en la sociedad, de los valores sociales y de las actitudes hacia el Estado"⁴.

3. La incidencia de la nueva cultura en el proceso de modernización administrativa

Como consecuencia, por un lado, de la propia evolución y fragmentación de las Administraciones Públicas, y por otro lado, de esta nueva concepción y orientación de la finalidad y legitimidad "servicial" de éstas, hoy día es imposible producir un cambio administrativo de carácter global y total, ya que estamos ante una realidad compleja y plural de instituciones y de actuaciones públicas.

Esa nueva situación y nuevos valores administrativos hará que se hable en lugar de reforma administrativa de modernización⁵, por ser éste un término de contenido menos legalista y más acorde con las ciencias sociales. Esta concepción va a implicar a su vez una nueva estrategia en la planificación y desarrollo del proceso de modernización administrativa, que se caracterizará fundamentalmente por actuaciones por un lado rápidas y rentables a corto plazo, dirigidas a mejorar y simplificar ciertos elementos y aspectos administrativos; y por otro lado, por actuaciones planificadas más duraderas y a largo plazo, dirigidas fundamentalmente a modificar la cultura de las organizaciones⁶.

Esa nueva estrategia modernizadora va a suponer, lógicamente, además de los aspectos de mejora y simplificación procedimental y de aplicación de nuevas tecnologías, un cambio sustancial en la concepción y papel de los recursos humanos. Estos se van a considerar un factor fundamental⁷ en la nueva modernización administrativa, y dentro de ellos la formación va a ser un elemento decisivo. Las nuevas Administraciones Públicas, para su actuación modernizadora y para su actuación servicial hacia el ciudadano como cliente, van a estar legitimadas sobre todo por su eficacia y su eficiencia, y lógicamente van a demandar una mentalidad y una for-

⁴ O.C.D.E. Ob. cit. página 21.

⁵ Entre otros: Les METCALFE y Sue RICHARDS. *La modernización de la gestión pública*. Traducción del I.N.A.P. Madrid 1989; Miguel BELTRAN. *Nuevos enfoques sobre la reforma de las Administraciones Públicas*. Documento de Trabajo nº7. Febrero de 1990. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid; Alejandro NIETO. "Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿un problema pendiente?" en *Revista Vasca de Administración Pública* nº 23, 1989. Páginas 125 a 135; Bernardo KLISBERG. *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1989; etc.

⁶ Sobre la cultura de las organizaciones existe una amplia bibliografía específica o bien es incluida dentro del estudio más amplio de la modernización administrativa. Puede verse entre otros: Jack JABES et David ZUSSMAN. "La culture organisationnelle des bureaucraties publiques" en *Revue Internationale des Sciences Adminis-*

tratives. Volumen 55, 1989, nº 1. Páginas 107 a 199, etc.

⁷ En ese sentido y entre otros, es un autor clásico Michel CROZIER en sus obras: *No se cambia la sociedad por Decreto*. Traducción del I.N.A.P. Madrid 1984, y *Estado modesto, Estado moderno, Estrategia para el cambio*. Traducción del Fondo de Cultura Económica. México, 1989; Oscar OSZLAK (Comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires, 1984, etc.

⁸ En ese sentido además de lo dicho en apartados y citas precedentes puede verse especialmente: Varios autores. *La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública*. I.N.A.P. Madrid, 1992; Bernardo KLISBERG. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. I.N.A.P. Madrid, 1989; etc.

⁹ Ministerio para las Administraciones Públicas. *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Madrid, 1990.

¹⁰ Ministerio para las Administraciones Públicas. *Plan de modernización de la Administración del Estado*. Madrid abril de 1992.

mación adecuadas a las nuevas circunstancias para los administradores públicos⁸. No basta hoy el "jurista-administrador" propio del Estado Liberal de Derecho, sino que hacen falta profesionales de la gestión pública formados para y en las nuevas realidades, en las que no sólo se administran recursos y medios públicos sino también políticas públicas.

Nuestro país no ha sido ajeno al proceso modernizador antes referido, ya que por parte de los distintos gobiernos y Administraciones Públicas se han iniciado distintas innovaciones de mayor o menor contenido y ámbito temporal y espacial de aplicación, con diversos resultados y efectos aún no suficientemente conocidos. En ese sentido y como marco principal inspirador de muchas de ellas, habría que citar el documento del Ministerio para las Administraciones Públicas titulado "Reflexiones para la modernización del Estado"⁹, que en su desarrollo ha dado origen al acuerdo del Consejo de Ministros del 15 de Noviembre de 1991 por el que se aprobó un plan de modernización administrativa que contenía un total de 230 proyectos¹⁰, algunos de ellos aún en fase de implantación; sin que se pueda aún evaluar su resultado.

4. Epílogo

Podríamos decir que el Estado y las instituciones públicas no son tan ineficaces como a veces se cree simplistamente, aunque queda mucho ciertamente para que actúen de manera más eficaz y eficiente como forma de recuperar la legitimidad perdida, lo que exige, en la medida de lo posible, la priorización en la satisfacción de las demandas excesivas y muchas veces incompatibles que le demandan los ciudadanos. En ese sentido como ha dicho Miguel BELTRAN siguiendo a MISHRA: "... la experiencia del thatcherismo ha puesto de manifiesto que, contrariamente a lo que se creía, los servicios públicos no adolecían de un exceso de derroche e ineficiencia que pudiera ser identificado y eliminado... y podría añadirse, aunque no sea el momento para detenerse en ello, que la ineficiencia y el derroche caracterizan –seguramente

por igual- tanto a la producción pública de bienes y servicios como a la privada..."¹¹.

Si defendemos una posición a favor de la intervención activa en la sociedad civil de las organizaciones administrativas, si bien al servicio de los ciudadanos y de forma eficaz y eficiente, es porque creemos que éstas tienen todavía un papel decisivo e insustituible en la consecución de sus fines, ya que las organizaciones privadas buscan principal y sustancialmente el lucro; y porque aquellas no sólo cumplen tareas administrativas sino otras complementarias pero también importantes; como ha señalado Jesús M. DE MIGUEL: "en la sociedad organizada del futuro el papel jugado por las organizaciones complejas en el desarrollo del sistema de estratificación, en la reproducción del sistema de clases sociales, en la estabilización de los procesos políticos, en el mantenimiento de las desigualdades sociales, así como en la creación y control de valores va a ser realmente importante. Los contenidos culturales de valores y de normas en la sociedad están continuamente condicionados por las grandes organizaciones. Cada día es más difícil entender la sociedad del futuro sin analizar las organizaciones complejas del presente..."¹².


Más que reducir el intervencionismo estatal como tendencia, creemos que lo que cabría hacer es revisarlo y replantear su actuación¹³, ya que, frente a lo que pueda creerse, estudios comparados recientes han puesto de manifiesto que, a pesar de las disfunciones de las organizaciones públicas, los ciudadanos parece que creen más en éstas que en las grandes empresas¹⁴.

Como ha señalado Ramón TAMAMES al respecto: "...La reconversión del Estado aparece como una necesidad ineludible. No cabe seguir funcionando con un Estado insuficiente en tantas de sus manifestaciones que no ha sabido resolver problemas como el terrorismo de doble signo, el manejo de fondos reservados o a la eficacia de las inversiones públicas. Un Estado que no ha querido avanzar en la senda de las autonomías hacia la federalización y que mantiene una penosa actitud de inhibición frente a problemas cotidianos de mal funcionamiento de los servicios públicos. En un país en que se han reconvertido tantos sectores industriales, la reconversión del Estado es quizás la principal asignatura pendiente..."¹⁵.

¹¹ Miguel BELTRAN "La burocracia y la crisis del Welfare State" en *Revista de Estudios Políticos*. (Nueva Epoca) Nº 48 Noviembre-Diciembre de 1985. Página 24.

¹² Jesús DE MIGUEL. *El mito de la sociedad organizada*. Ediciones Península S.A. Barcelona, 1990. Páginas 137 y 138.

¹³ En ese sentido y entre otros: Michel CROZIER. *Estado Modesto. Estado Moderno. Estrategia para el cambio*. Traducción del Fondo de Cultura Económica. México, 1989; Ramón MARTÍN MATEO. *Liberalización de la Economía. Más Estado. Menos Administración*. Editorial Trivium S.A. Madrid, 1988; María Josefa RUBIO LARA. "Los fundamentos políticos del Estado de Bienestar" en *Sistema* nº 107, Marzo de 1992. Especialmente páginas 79 a 81; Anthony J. HARRISON. *El control del Gasto Público (1979-1989)*. Traducción del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1991. Especialmente páginas 300 a 304;

Por último, habría también que no olvidar que el proceso de modernización de las Administraciones Públicas tiene un entorno y una dimensión de carácter político. El cambio organizativo y la nueva concepción gerencial de las Administraciones Públicas, como ha puesto de relieve entre otros Joan PRATS, no es posible ciertamente sin una voluntad y un compromiso político¹⁶. 

Varios autores. *La revisión del sector público en los 90*. Nº 1/1992 de la Revista del Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1992; etc.

¹⁴ B. Guy PETERS "La moral en la función pública: estudio comparado" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Volumen 57, nº 3, Septiembre de 1991. Páginas 125 a 146. En lo que se refiere a nuestro país, diversos sondeos de opinión pública, y en particular los del Centro de Investigaciones Sociológicas, muestran cuales son las preferencias de los ciudadanos.

¹⁵ Ramón TAMAMES. *Estructura Económica de España*. Alianza Universidad Textos. 19ª edición. Madrid, 1990. Páginas 806 y 807.

¹⁶ Joan PRATS I CATALA. "Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las Administraciones Públicas españolas" en Varios autores. *La formación para la Administración Local en los 90*. Ayuntamiento de Barcelona, 1989. Página 16.