

Administración pública

Blanca Olías de Lima Gete

Universidad Complutense de Madrid

No existe una definición de este concepto en las ciencias sociales que pueda ser admitida unánimemente, ya que la proximidad e incluso la interconexión a ciertos niveles de política y administración, hace que inevitablemente cualquier aproximación a ésta pueda ser tildada de ideológicamente sesgada.

Así, por ejemplo, la visión de la Administración como un conjunto orgánico que bajo la dirección del Gobierno prosigue la consecución del interés general, ocultaría para algunos autores la vertiente represiva y de control social que en última instancia está encomendada a estas estructuras estatales. Y, por el contrario, el énfasis puesto por ciertas corrientes doctrinales en la faceta política de la Administración, como instrumento de dominación, dejaría de lado las funciones sociales reales que ésta satisface.

Estas posiciones que a grandes líneas corresponden con las tesis liberales o marxistas sobre el Estado y la Administración pública, se han ido matizando bajo la presión de la crítica y la evolución social hacia el reconocimiento de una cierta autonomía de la Administración pública.

La consideración de la Administración como una institución dotada de una dinámica propia y con unos objetivos diferenciados y específicos, el interés general o el bienestar público, legalmente reconocidos y que posee normas propias de comportamiento, a la vez que fundamenta una consideración científica propia, matiza su subordinación mecánica al poder político subrayada por los teóricos del liberalismo.

La subordinación e instrumentalidad de la organización administrativa del sector público, postulado que comparten los liberales con los marxistas aunque con finalidades distintas, se relativiza en estos últimos al admitir que la Administración es una instancia que goza de una relativa autonomía dentro del apartado del Estado, que entabla con

su medio de intervención relaciones específicas no reductibles a la opresión política.

Apoyándose en esa autonomía y en parte fundamentándola, se ha constatado el cambio de papel de la Administración en el seno del Estado y en relación con la sociedad. En cuanto al primer aspecto, el reconocimiento de que la Administración es el elemento sobre el que descansa el poder del Estado, plantea problemas de legitimidad que recaen sobre el sistema político en su conjunto.

La Administración es un inductor fundamental de legitimidad. Esa producción de legitimidad rebasa en que es ella la pieza capital para la satisfacción de las demandas sociales, de consecución de resultados en orden a hacer efectivos los objetivos de bienestar y nivelación social en que se hallan comprometidos los Estados modernos. De ahí el énfasis puesto en términos como la eficacia y la neutralidad que aseguren el adecuado rendimiento de los ingentes recursos humanos y materiales de que dispone la Administración.

Para que la Administración pueda estar presente en los distintos ámbitos que exigen las demandas sociales ha tenido que diversificar sus intervenciones y su organización, recurriendo a técnicas inéditas e incluso despojándose de su carácter de poder público. Hoy en día existe un amplio sector en el que es difícil trazar una línea divisoria entre lo que se puede considerar público y privado.

Pero esa llamada zona gris, donde se entrelazan el interés público y los intereses privados, es un ámbito en constante expansión que abarca sectores de la más diversa índole entre los cuales deben incluirse zonas clave de la economía e incluso de los servicios sociales fundamentales.

Porque los intereses privados con los cuales conecta la Administración en esa zona gris son principalmente los intereses predominantes en la sociedad, ha llegado a hablarse de un secuestro del Estado a manos de los sectores más potentes económicamente y de una disminución del interés público.

La Administración es también un factor de regulación social. Actúa frente al ciudadano y frente a las organizaciones de intereses desactivando los potenciales conflictos y abriendo paso a la negociación y al consenso, lo cual a su vez, permite una mejor aceptación de las políticas estatales.

La apertura de la Administración que la función de regulación social supone, significa establecimiento de canales de acceso e intercambios regulares con los intereses en presencia en los distintos ámbitos de intervención. Sin embargo, en esta operación queda comprometida la pretensión de neutralidad y aun de exterioridad de la acción administrativa, al no ser igualitarias, ni las posibilidades de acceso ni la capacidad de organización de dichos intereses. De rechazo, sin embargo, la Administración encuentra apoyos importantes y fortalece su posición.

La extensión de los ámbitos de intervención, la profunda transformación de los instrumentos y las modalidades de la actividad administrativa no contradicen la crisis de la Administración en una vertiente específica: la incapacidad del modelo centralizado y burocrático para gestionar eficazmente las sociedades postindustriales.

El sistema tradicional o clásico de Administración pública está basado en una estructura jerárquica y centralizada, de tipo piramidal, que funciona conforme a normas y reglamentaciones de tipo general y con una división estricta de competencias y responsabilidades próximo al modelo burocrático descrito por Max Weber. Estas cualidades parecen especialmente poco adaptadas a las condiciones cambiantes y complejas de las sociedades actuales. En concreto, se acusa a la Administración de despilfarro, rigidez, lentitud y falta de eficacia, y de un creciente divorcio con la sociedad.

Dos movimientos, principalmente, han tratado de dar una solución satisfactoria a esa inadaptación de la Administración: la corriente descentralizadora que se ha podido observar en los países europeos en los últimos lustros y las demandas de participación, ambos estrechamente conectados.

En uno y otro caso no se trata de sustituir al modelo imperante, sino de ofrecer salidas al mismo.

La descentralización, que tiene su mayor exponente en el ámbito territorial, se vertebra sobre la idea de acercar la Administración al ciudadano, descongestionando al centro de la toma de decisiones especialmente relevantes para colectividades determinadas. La descentralización ha de permitir no sólo una mejora sustancial de las hipertrofiadas estructuras centrales, con repercusiones inmediatas en la eficacia de la gestión y en el aprovechamiento de los recursos, sino también una adecuación mayor a las necesidades sociales y una reactivación del espíritu público.

La descentralización, por sí misma, se ha mostrado incapaz de dar satisfacción a tan ambicioso programa. Ha reproducido, en muchos casos, los vicios del modelo, y su capacidad de innovación ha sido mucho más limitada que las expectativas por ella suscitadas.

Si la descentralización trata de dar poder autónomo de decisión a las colectividades territoriales, la participación se vehicula sobre el acceso del ciudadano a la Administración bajo otra perspectiva.

La participación parte de la constatación de que la democracia de masas desemboca en un nuevo autoritarismo burocrático contra el que los instrumentos clásicos del sistema democrático, las libertades individuales, la representación política, etc., ofrecen escasos medios. Se trata, por tanto, de arbitrar mecanismos que den acceso directo al ciudadano. Las formas, las modalidades, los contenidos concretos de la participación quedan sin definir en el discurso participatorio en cuanto movimiento ideológico.

No obstante la participación en las distintas modalidades con que ha sido recogida, implica una puesta en cuestión de rasgos esenciales de las Administraciones contemporáneas. Así la eliminación del secreto de los procesos administrativos, el acceso a los centros de decisión, la congestión, etc. En definitiva, la idea de una cierta apertura y democratización choca con una organización, o mejor un conjunto de organizaciones, que en sí mismas son a-democráticas, basadas en estrictos criterios de jerarquía y autoridad.

Aunque la participación ha encontrado una cierta receptividad en las Administraciones de los países occidentales, lo ha sido a unos niveles que, al desactivar su carga más contestataria, no han alterado sustancialmente los modos de actuar de la organización administrativa. Porque, en efecto, para que la participación no se reduzca a una operación de relaciones públicas con los usuarios, debe efectuarse en todas las fases del proceso administrativo (propuesta, elaboración, decisión), a todos los niveles y en todos los dominios.

Finalmente, la participación puede tener efectos contradictorios con sus propios postulados ya que puede fomentar la burocratización, al exigir toda una administración paralela de órganos de conciliación, arbitraje y control.

Bibliografía

CHEVALIER, J. y LoscxAic, D., Ciencia administrativa (dos tomos), Madrid, INAP, 1986 (trad. al español).

GARCÍA PELAYO, M., Las transformaciones del estado contemporáneo, Madrid, Alianza, 1977.

MAYNTZ, R., Sociología de la administración pública, Madrid, Alianza, 1985 (trad. al español).

PAREJO, L., Estado social y administración pública, Madrid, Civitas, 1983.