

CAPÍTULO I

CARACTERES GENERALES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

I.1 Premisas generales.

Las premisas de esta investigación tratan de recoger los máximos entornos que constituyen la Administración pública, que comúnmente considerados suponen el brazo instrumental del sistema político. De dicho sistema se podría afirmar que se ha visto sujeto a procesos de evolución y transformación desarrollados en el entorno socio-económico. No obstante, se renuncia expresamente a cualquier extrapolación de estos procesos de cambio más allá de la realidad en la que se han producido en la historia concreta de los Estados liberal-democráticos de tradición occidental. Se formulan en este sentido argumentaciones, generalizaciones, hipótesis, paradigmas o teorías que afectan al Estado contemporáneo y son de aplicación al Estado actual en dicho ámbito.

La Administración pública ha efectuado un largo recorrido como objeto de un campo de estudio independiente de los diferentes fenómenos propios que son susceptibles de transformación y mejora. En esta materia las fuentes han sido en el pasado y se encuentran aún en el presente tan dispersas como las disciplinas que se relacionan con la Administración¹. Ante estas premisas epistemológicas se opta por ir integrando las diferentes fuentes en la comprensión específica del sujeto de la modernización administrativa, la gestión pública, que ha venido ocupando en sentido estricto el periodo en que el Estado liberal-democrático se ha enfrentado a la profunda renovación y reforma de su estructura organizativa y funcionamiento como consecuencia de esos procesos de cambio acelerado, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. En la investigación de estos fenómenos se pueden destacar varios aspectos:

a) La singularidad del enfoque de estudio en cada cultura administrativa, doctrinal y práctica, de los diferentes ámbitos estatales. En el

¹ Vid. GIANNINI. "Identificazione delle discipline dirette alio studio degli aspetti non giuridici dell'azione amministrativa". sep. de *L'Organizzazione tecnica della Pubblica Amministrazione*, 1954, n. 3.

entorno occidental, ya desde el siglo XIX destacan la tradición norteamericana, la británica, y la continental, y dentro de ésta última, la latina, la germana y la escandinava con todos sus matices y variantes².

b) La primacía del enfoque jurídico en la concepción administrativa por su formación en el Derecho administrativo que a partir de la definición del régimen constitucional abarca todas las funciones del Estado, o la visión técnico-científica de los Estados de influencia anglosajona³.

c) La creciente aparición de técnicas en la medida que los Estados van abordando competencias de servicio público que aproximan a las diferentes culturas en el sentido contrario a sus tradiciones jurídico-políticas. En un caso ante la necesidad de deslindar el ámbito público del privado – Estados de influencia anglosajona o norteamericana – en el otro, el continental, ante la complejidad de técnicas que debe adoptar la gestión pública en el ejercicio de competencias materiales de ejecución directa y no meramente formales o materiales de ejecución indirecta.

Ante este último caso se plantean enfoques globales que delimitan ámbitos de conocimiento dentro de una perspectiva extrajurídica de los que sirven como muestra los formulados por Carlos Ramió: En primer lugar el ámbito socio-técnico, que se refiere a la estructura, los recursos humanos, los procesos administrativos y la prestación de los servicios públicos, quedarían dentro de este ámbito el entorno y los objetivos de las organizaciones, cuyo tratamiento reside en el análisis de las políticas públicas; en segundo lugar el ámbito político-cultural, que aborda los aspectos sociales respecto a la creación de organizaciones informales y conflictos culturales en la formación de mitos, valores e ideologías; en tercer lugar el ámbito de control y mejora, que introduce el diagnóstico a través de la información y la dinámica de cambio organizativo mediante estrategias y técnicas de cambio⁴.

² Vid. JORDANA DE POZAS, Luis. "El XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas" en *Revista de Administración Pública*, n. 31, 1960. pp. 341-344.

³ Vid. GARRIDO FALLA, Fernando. "La Administración Pública como objeto de ciencias jurídicas y no jurídicas" en *Revista de Administración Pública*, n. 23, 1957. p.51. Cfr. WILSON, W. "The Study of Public Administration", en *Political Science Quarterly*, v. 2, 1887. pp. 197-222.

⁴ Cfr. RAMIÓ, Carles. *Teoría de la organización y Administración Pública*. Madrid, Tecnos, 1999, pp. 17-20. Desarrollando estos conceptos véase BARCELAY, Michael. "La importancia de la Gestión del Cambio en la Administración Pública" en *Administración Inteligente* (Coord. Antonio Díaz Méndez y Eloy Cuéllar.). Madrid, MAP, 2005. pp. 167-178.

Centrándonos en el ámbito socio-técnico, por empezar en el área de actuación troncal de la gestión pública, puede apreciarse que se encuentra inmerso en el sistema político. También el sistema jurídico reclama ser parte sustancial de la Administración, no sólo como un elemento a considerar que para determinados propósitos de transformación o modernización queda a menudo desplazado por procedimientos técnicos y organizativos, sino como elemento esencial de dicha transformación del Estado también en la esfera estratégica y operativa. Hasta tal punto que se podría afirmar que sin el factor jurídico público, su regulación administrativa y el control de la legalidad, cualquier transposición de procedimientos o técnicas que afecten tanto a los procesos de toma de decisiones, como de producción de resultados o de soporte organizativo en las iniciativas de transformación sobre la Administración pública, resultan una anomalía o un error conceptual⁵.

Los cambios en la Administración responden a una necesidad real y contrastada de acometer medidas de adaptación, evolución, transformación y reforma que acompañan, entre otras, a la necesidad de redefinir sus instrumentos e incluso las funciones de estos instrumentos dentro del propio Estado. De aquí se deduce, en la función jurídica, la necesidad de basar el Derecho administrativo en los principios constitucionales, de acuerdo con la formulación que el legislador designa para definir y regular cada servicio que presta. Premisa por la que el Derecho público, desde el bloque de constitucionalidad hasta su despliegue en la legislación positiva, también queda sujeto a análisis crítico, ya sea en su interpretación, adaptación o reforma. En cualquier caso, en virtud de su necesidad de funcionamiento y actuación, como sustrato transversal de todos los ámbitos organizativos y funcionales de la Administración pública⁶.

Otro aspecto de gran relevancia es la delimitación del objeto de la modernización a un tipo de Estado, en referencia a los Estados liberal-democráticos, que llega a nuestros días con una sólida tradición histórica y política. En ciertos aspectos de su evolución hacia la nueva gestión pública, o con más exactitud y amplitud, nuevas formas de gestión pública, la Ciencia de la Administración se ha situado en la posibilidad de considerar a la Administración pública como entidad abstracta, con independencia del sistema socio-

⁵ Vid. SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid, INAP, 1989. p. 20.

⁶ Vid. GARRIDO FALLA, Fernando. "La Administración Pública..." Op. Cit. pp.47-52.

político en el que se soporta o al que sirve⁷. Ante ello, la realidad se muestra tozuda en cualquier intento de generalización comparatista que prescinda del sustrato jurídico-político de la Administración, de modo que no parece posible aplicar categorías comunes con poderes públicos conformados jurídicamente de acuerdo a diferentes concepciones políticas, sociales y culturales⁸. Esta conexión entre órganos políticos y órganos administrativos del Estado posee una relación práctica ineludible que sólo puede basarse formalmente en la previa definición jurídica fundada en el bloque de constitucionalidad, de cuyo incumplimiento puede derivarse la quiebra del Estado de Derecho y con él de la capacidad misma de funcionamiento de los poderes públicos y sus instituciones administrativas, al menos en el orden de los Estados liberal-democráticos que se están abordando.

I.2 Conceptos previos de la investigación.

A efectos de esclarecer el uso que se hace dentro de esta investigación de los conceptos previos, se presentan en términos complementarios para establecer su distinción. Queda alejada por lo tanto cualquier intención de obtener una definición exhaustiva ni específica de ellos, cuestión que se pretende dilucidar de forma práctica en las diferentes aplicaciones y perspectivas en que se emplean.

I.2.1 Modernización administrativa.

La modernización administrativa se entiende en esta investigación como un proceso histórico concreto vinculado al conjunto de cambios que plantean el paso del sistema burocrático a otro posterior. Manuel Villoria describe el término del siguiente modo:

“El término modernización se utiliza en España y en algún otro país como paraguas conceptualizador bajo el que se acogen todo este conjunto de fenómenos de adaptación. Fenómenos que parecen intentar alumbrar un nuevo paradigma de gestión pública, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y cómo ha de materializarse ésta. El denominado paradigma burocrático parece estar llegan-

⁷ Ejemplo paradigmático son las fallidas pretensiones del “Consenso de Washington”. Vid. WILLIAMSON, John. “What Washington Means by Policy Reform” en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (ed. John Williamson). Washington, Institute for International Economics, 1990.

⁸ Vid. JORDANA DE POZAS, Luis. “El XI Congreso...” Op. Cit. pp. 341-342.

do a la fase final de su existencia, aun cuando los rasgos nítidos del nuevo paradigma no parecen surgir con plena capacidad”⁹.

Por otra parte, la modernización administrativa no aparece como un fenómeno políticamente neutro, sino en un nuevo espacio donde la aplicación de la política se constriñe dentro de unos “valores, intereses ideológicos, e ideología ocultos tras la pretendida asepsia del modelo” según explica el propio Manuel Villoria. La modernización administrativa presenta una prolongada respuesta a las formas de organización burocráticas del Estado liberal, que se revelan insuficientes para gestionar aquellas funciones a que se ve abocado ante las necesidades que atiende el Estado del bienestar¹⁰.

En la contradicción entre organización y necesidades públicas ya no basta con acudir a la neutralidad jurídica del antiguo Estado liberal, se trata de resolver la salida a esa limitación gestora con los intereses de amplios sectores privados que propugnan su participación en las nuevas áreas de actividad económica surgidas en él. El Estado social se ve abocado a procurar garantías a los derechos sociales con el desarrollo de nuevas técnicas que desplazan a los agentes públicos y los métodos burocráticos convencionales. Se produce como consecuencia la sustitución de la gestión de los servicios públicos por servicios privados y la profundización en la conexión entre la Administración pública y la sociedad, ya iniciada con la aparición del Estado social tras la crisis del Estado liberal en la década de los años treinta del siglo pasado¹¹.

Asimismo, la Administración burocrática produce una crisis democrática por su tendencia a resolver los problemas desde arriba. Este aspecto también afecta al marco jurídico del Estado Liberal, pues éste en principio contempla su legitimación por medio de mecanismos jurídico-políticos consagrados en los ordenamientos de origen constitucional a los que se supedita el poder y la capacidad de actuación de la Administración. Sin embargo las formas de participación escapan a la regulación del marco jurídico tradicional de la Administración, basado en una intervención mínima con las actividades de policía,

⁹ Vid. VILLORIA, Manuel. “Modernización administrativa y gobierno postburocrático” en *La nueva Administración Pública*, (eds. R. Bañón, R. Bañón Martínez y Ernesto Carrillo). Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997. pp.77-78.

¹⁰ Vid. MARTIN MATEO, Ramón. “El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total” en *Revista de Administración Pública*, 134, 1994. p.9.

¹¹ Vid. GARDE, Juan Antonio. “La evaluación de la calidad en la Administración” en *Administración Inteligente* (coord. Antonio Díaz Méndez y Eloy Cuéllar). Madrid, MAP, 2005. pp. 204-206.

fomento y servicios públicos, cuyo desarrollo sobrepasa a la técnica jurídica con problemas difíciles de resolver en Derecho¹².

En resumen, llamamos modernización al conjunto de reformas en la gestión de la Administración sostenidas en las políticas públicas que se propugnan de modo asimétrico en el tiempo y heterogéneo en los diferentes Estados. Los aspectos recogidos en este proceso son múltiples y las regularidades que encontramos en él difíciles de determinar para su análisis homogéneo. De hecho, su ámbito de aplicación sigue basándose en los casos concretos, y sus generalizaciones, aunque convergentes en varias de sus líneas, resultan ambiguas, pues el análisis de la modernización en su conjunto admite interpretaciones diversas en su forma de ejecución y en el fondo de su finalidad.

Desde la perspectiva del marco jurídico, centrándonos en la tradición continental, las transformaciones son altamente contradictorias, pues éste representa el sustrato del Estado burocrático y por ello sufre cuestionamientos y revisiones continuas. Sin embargo, su presencia resulta imprescindible como residencia de los fundamentos del Estado de Derecho, por lo que sus rasgos esenciales se pueden considerar inalterables dentro del funcionamiento de la Administración¹³. Esto supone la superposición, de un marco técnico en la gestión pública que evita afrontar las contradicciones mediante el vaciamiento funcional de la administración clásica en al menos los siguientes elementos destacados: desconcentración funcional, traspaso de la gestión al ámbito privado y amplio desarrollo reglamentario. Nace de ellos un entramado de técnicas de gestión cuya finalidad inicial es acceder a los servicios públicos que ha consolidado el llamado Estado del bienestar, definido en el Derecho constitucional como Estado social de Derecho (*Sozialstaat*)¹⁴. Estas técnicas producen un doble efecto, por un lado en la alteración del marco jurídico basado en el Derecho público, por otro en las técnicas de gestión utilizadas por los órganos heterogéneos en los que opera la desconcentración funcional. En medio, el desarrollo reglamentario especializa la aplicación del Derecho en el reflejo positivo de la acción transformadora, que fuera de la aplicación sustancial del Derecho

¹² Vid. VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid, MAP, 1996. p. 98.

¹³ ORTEGA MARTÍN, Eduardo (Dtor.). *Derecho administrativo del siglo XXI*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, 12, 2007. p. 18.

¹⁴ El término trata de reconocer que el Estado social es la aportación alemana al Estado liberal y al Estado liberal-democrático, con origen en la fundación del propio Estado alemán moderno por Bismarck.

administrativo, trata de legitimar ésta en la racionalidad social y la moralidad cívica.

En la modernización el marco jurídico pone de manifiesto cierta incapacidad procedimental por garantizar los derechos sociales, y ante ello, de mantener los principios del Estado de Derecho en el marco jurídico propio de la Administración. Esta limitación causa al menos dos reacciones, la separación o huida del Derecho para ocupar el espacio vacío dejado, o la búsqueda de fórmulas que compaginen Derecho y aplicaciones técnicas como solución pragmática. Perdida la capacidad de aplicar sus principios jurídicos con eficacia ante las demandas sociales que se producen y el fortalecimiento ejecutivo que muestra la Administración pública desde su formación en los sistemas continentales, el Estado liberal aumenta el riesgo de incurrir en la incapacidad de actuar de forma independiente ante determinados grupos de interés que intervienen en la sociedad, como propugnaba su ideario fundacional. En el marco técnico no aparece del mismo modo la limitación anterior, pues las técnicas en que se apoyan las nuevas funciones dependen de dotaciones materiales. En este ámbito las innovaciones se basan en introducir la adaptación al entorno a través de cambios en la gestión interna. Sin embargo, la aparición en dicho proceso técnico de nuevos mecanismos no siempre se subordina a una orientación neutral del Estado, sino a formas de asignación y reparto de los servicios públicos que pueden prescindir de los principios jurídicos de igualdad, interdicción de la arbitrariedad y control en las actuaciones de la Administración. En el Estado liberal clásico los grupos de interés económico y social preponderantes disponían del marco formal que propiciaba el control político y la neutralidad de la Administración con reglas jurisdiccionales inequívocas. Con las transformaciones post burocráticas a las que venimos asociando el concepto de modernización, ante la aparición de nuevos servicios públicos vinculados a derechos sin previsión de garantías jurídicas, el esquema se quiebra y la Administración otorga capacidades discrecionales relacionadas con ciertos grupos de interés. Se crean nuevos valores que buscan su legitimación en el compromiso con amplios sectores de la nueva sociedad demandante de servicios tratando de aplicar los principios de legalidad y control político, sino fuera de él, sí paralelamente al Estado de Derecho¹⁵.

Como sucedía en los albores del sistema liberal el derecho al ejercicio político, restringido al sufragio censitario, el concepto de ciudadano como sujeto

¹⁵ Vid. VILLORIA, MANUEL. *Modernización administrativa...* Op. Cit. pp. 79-85.

de derechos políticos carecía de universalidad y se aplicaba de forma jurídica-mente vinculada al contribuyente. En cierto modo la Administración que nace de la modernización y que recibe el mayor poder de asignación de bienes y servicios heredados del Estado social del bienestar, redefine a su propio ciudadano como cliente sustanciado en los grupos de interés, que presionan no ya sobre el sistema político, sino en el nuevo poder de una Administración en unas nuevas condiciones de funcionamiento y relación entre el ámbito público y privado.

I.2.2 Gobierno y Administración pública.

De forma preliminar cabe decir que el Gobierno es el órgano al que corresponde dirigir la política del Estado, mientras que la Administración pública es el instrumento a través del cual se aplica ésta junto con el resto de las tareas ordinarias que constituyen las competencias del poder ejecutivo. En el mismo sentido estricto, al Gobierno le corresponde un órgano de naturaleza constitucional, es decir, su regulación queda directamente recogida en el propio texto de la Constitución. Mientras, la Administración está formada por un conjunto de órganos que en su conjunto tienen encomendada la gestión pública y ejercen las competencias que constitucionalmente tiene encomendadas para las diferentes Administraciones públicas que así se consagran en la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE): autonómica, local y central o general del Estado.

La distinción entre Gobierno y Administración pública contiene múltiples nexos que presentan elementos más difusos según el aspecto que se contemple. Así, el Gobierno se erige como director de la política del Estado no sólo a través de su composición y funcionamiento como órgano colegiado, sino por medio de la dirección efectiva por sus miembros de los departamentos en los que se divide la Administración. Además, no existe una frontera nítida entre las funciones de dirección política y de la aplicación de los actos que las ejecuten. Para ello se prevén las fuentes normativas reglamentarias que dicta el Gobierno y desarrollan los niveles intermedios de dirección de la gestión pública, que responden directamente ante los miembros del Gobierno que delegan las competencias administrativas.

Por otro lado, desde la propia legalidad constitucional, los gobiernos en cada ámbito son heterogéneos, en la medida que aquella dispone diferentes grados de autonomía política. Asimismo, se articulan en coordinación jurídicamente establecida en el ejercicio de sus respectivas competencias dentro de los ámbitos territoriales que tienen asignados, pero cada uno haciéndolo tam-

bién bajo los principios de representatividad, legalidad constitucional y responsabilidad ante sus órganos electos de representación con atribuciones legislativas y de control político.

Al conjunto de entidades administrativas bajo autonomía gubernamental constitucionalmente reconocida se las denomina Administraciones públicas, que bajo criterios de homogeneidad basados en su procedencia común de la legalidad constitucional del Estado, son genéricamente considerados en esta investigación como Administración pública.

I.2.3 Gestión pública y políticas de gestión pública.

La Gestión pública se puede considerar la actividad de la Administración a través de la cual se ejecuta la acción, se ejercen las competencias y prestan los servicios públicos que tiene encomendados el Estado¹⁶. El epíteto público delimita un tipo de Estado que sirve a los intereses generales y recibe la potestad de la soberanía popular a través de cauces de representación política. No existe una definición precisa del origen de este concepto, si bien su fijación se encuentra auspiciada por el Estado de Derecho y la supremacía de la legalidad en el ejercicio del gobierno. En este sentido, la Ley debe situarse por encima de cualquier interés particular y obliga a todos por igual, gobernantes y gobernados, y por ende administradores y administrados. Para ello garantiza el principio de neutralidad del ejercicio del poder, cuyo origen emana de órganos representativos. Por otro lado, asegurada la realización del concepto legislativo, en coherencia con un ordenamiento legal que garantice la legitimidad de los actos en el servicio a los intereses generales, el Estado necesita dotarse de capacidad de cumplimiento de sus funciones a través de la actuación administrativa.

La Gestión pública se va adaptando a una sociedad cambiante cada vez más compleja, que requiere regular las actividades a que se ve sometida. Así, desde un Estado limitador de derechos derivados de sus funciones de ordenación del interés público va desarrollando otro proveedor de servicios comunitarios cuyo cumplimiento determina servirse de nuevas técnicas de gestión. De tal modo que si el marco regulatorio clásico establecía sus razones de las normas legislativas y reglamentarias, las técnicas de gestión también

¹⁶ La Enciclopedia Universal Ilustrada europeo americana, Espasa Calpe, ya en su edición de 1908 (v.2. p. 955) llega a definir en 1908 la Administración como “Ciencia de la Administración o conjunto de reglas sistemáticas, verdaderas y ciertas para gestionar bien los negocios, particularmente para aplicar los medios a la consecución de los fines del Estado”.

requieren una motivación previa que incorpora la elección de las más adecuadas a unos determinados fines¹⁷. En este sentido motivador la Modernización de la Administración ejecuta las políticas de gestión pública, que definen las tareas de transformación, adaptación o reformas del propio Estado, cuyos mecanismos internos de gestión se han convertido en fundamento de ejecución de las acciones externas impulsadas por los contenidos programáticos de dichas políticas.

La denominada *Nueva Gestión Pública* (en adelante, NGP)¹⁸, es el resultado del proceso de reformas históricamente acotado a que se somete la Administración pública para transformar las estructuras de organización del Estado liberal aplicadas a las políticas públicas que han introducido funciones de bienestar social. Estas políticas penetran en nuevas obligaciones de prestación de servicios públicos y gestión presupuestaria para el funcionamiento económico y social que a través de la regulación y la fiscalidad pública persigue adaptar las estructuras de gestión y modificar las políticas que sostienen funciones públicas. El continuo incremento de funciones de la Administración, dentro del marco del Estado de Derecho, se ha caracterizado por la racionalización normativa, la jerarquización de competencias y la responsabilidad jurídica de órganos públicos que preservaran los principios de legalidad y objetividad, bajo un control jurídico, jurisdiccional, político y de responsabilidad patrimonial ante terceros, entre otros que afectan directamente a la Administración en su organización y actividad, resultando de todo ello la tendencia a su creciente burocratización. La NGP persigue por primera vez modificar esas estructuras de la organización administrativa introduciendo técnicas de gestión que permitan aplicar nuevas políticas a los servicios públicos y optimizar la eficacia y la eficiencia de su gestión. Destaca entre sus fines la pretensión de resolver el problema fiscal del déficit público e inflación económica consecuente, que paraliza la actividad económica, mediante la reactivación del sector privado sin cesar la necesaria actividad pública, al menos en sus funciones esenciales de policía y fomento, con la transferencia a ese sector de los servicios públicos. Dinamizar estas nuevas políticas desde la Administración requiere reformar la

¹⁷ Ya para Posada Herrera el Estado siente una necesidad de conservación de sus órganos para el cumplimiento de sus fines. Vid. POSADA HERRERA, José. *Leciones de Administración*. Madrid, 1843.

¹⁸ DUNLEAVY, Patrick y HOOD, Christopher. "De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados" en *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas*, n.3, 1995. pp. 105-114.

gestión pública como instrumento crucial para alcanzar esos fines. Instrumento que no interfiere necesariamente al resto de políticas públicas con el mantenimiento directo o indirecto de determinados servicios, aunque sí en las tradicionales formas de control económico a través de, entre otras, la gestión presupuestaria por órganos independientes de regulación financiera¹⁹.

El concepto de gestión pública es objeto del cambio sustantivo en la Administración del Estado liberal-democrático a lo largo del proceso de modernización administrativa cuyo rasgo esencial se basa en introducir estructuras privatizadoras en los servicios públicos del Estado providencia o Estado del bienestar, entendidas en dos dimensiones:

a) Formal, mediante la adopción de técnicas procedentes de la gestión privada que exploran las posibilidades de introducción en la gestión pública de nuevos métodos en el ámbito jurídico público, tales como: las entidades instrumentales en sus múltiples variantes, o la penetración de técnicas de gestión extrajurídicas en la Administración. También de instrumentos basados en nuevos criterios privados de gestión, ejecución, control económico, régimen retributivo del personal y evaluación de servicios, entre otros, cuya aplicación encuentra el vacío regulador público o la contradicción interpretativa con él.

b) Material, con diversas modalidades privatizadoras de los servicios públicos o desregulación administrativa del ámbito privado en diferentes grados: concesión administrativa sin pérdida de titularidad pública, arrendamiento de servicios (*externalización*) - lo que desemboca en una cuasi-privatización o cesión del control de las actividades administrativas -; enajenación de recursos de gestión de servicios públicos y actividades económicas con implicaciones respecto a la responsabilidad pública.

La prioridad en la búsqueda de estas nuevas técnicas de gestión como pilar del objetivo económico deja inicialmente en un segundo plano el desarrollo correspondiente del Estado de Derecho, tanto en la tradición continental como Derecho público o administrativo como en la anglosajona en la *Administrative Law*²⁰. El Derecho público, visto como un elemento responsable del Estado burocrático, no es obviado, sino tal vez asumido como mal necesario, aunque dicha relegación a largo plazo pueda no sólo afectar a la garantía del

¹⁹ Vid. ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. "Reivindicación de la reforma Administrativa: Significado y modelos conceptuales" en *Reforma y Democracia*, n. 18, 2000. pp.79-98

²⁰ Vid. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *El Derecho Administrativo Privado*. Madrid, Editorial Montecorvo, 1996. pp. 163-164.

Derecho en los actos de la Administración, sino al propio sustrato del negocio público en sus funciones esenciales²¹.

I.2.4 Marco jurídico y técnico de la gestión pública.

Los conceptos jurídico y técnico utilizados en esta investigación poseen al menos dos acepciones que se interrelacionan porque significan planos transversales del Estado que permiten apreciar la presencia en la gestión pública de elementos de naturaleza dialéctica.

La primera acepción se refiere a los ámbitos del Estado: el jurídico, de los procedimientos políticos rectores y el organizativo-funcional, basado en los procedimientos técnicos necesarios para que el Estado actúe y ejecute sus funciones. Ambos espacios coexisten en los tres poderes o funciones clásicas cuya delimitación pertenece al ordenamiento constituyente. Aunque ambos se rigen por su juridicidad, caben ya dos distinciones, mientras el primer ámbito se basa en la formalización del ordenamiento jurídico, el segundo lo hace en su capacidad material de producir actuaciones públicas. Se distinguen así un marco jurídico que se refiere al sistema de normas de Derecho que asegura el cumplimiento de los principios públicos del Estado y un ámbito técnico que permite aplicarlos en sus actuaciones²².

La segunda acepción se basa en las dimensiones que se pueden dissociar en cada uno de los ámbitos anteriores. Por un lado la dimensión jurídica, que hereda el sustrato liberal del principio de legalidad y prevalencia del Derecho. Implica la ordenación en instituciones y competencias regidas por la racionalidad reducible a la legitimidad jurídica de la organización, el funcionamiento del Estado y su Administración. Por otro, la dimensión técnica definida por exclusión con todos aquellos procedimientos de la gestión pública que no son de naturaleza jurídica y se precisan como soporte para la prestación eficaz de servicios públicos por medios de gestión que pueden solapar las funciones de los instrumentos jurídicos e incluso sustituirlos con distintos efectos en los actos de la Administración²³.

²¹ Vid. DUNLEAVY, Patrick y HOOD, Christopher. @"De la Administración Pública..." Op. Cit. p.113.

²² En relación al principio o teoría de la delegación característica del modelo burocrático público. Vid. PRATS CATALÁ, Joan. "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo" en *Estudios para la Reforma de la Administración Pública* (Dtor. Fernando Sainz Moreno). Madrid, INAP, 2000. pp.60-61.

²³ SUBIRATS, J. *Análisis de políticas...* Op. Cit. pp. 25-26.

Por otra parte, si los diferentes marcos jurídicos y técnicos están presentes en la realidad del Estado, su disociación conceptual no se corresponde con la existencia de esferas separadas en la aplicación práctica de la acción pública²⁴. Es en ésta donde, debido a la concurrencia de los citados marcos en su aplicación, la delimitación conceptual deriva en intereses contrapuestos como consecuencia de que cada uno de ellos se erige en elemento esencial de la finalidad del Estado a través de disciplinas diferentes que producen los siguientes efectos como solución a sus problemas de concurrencia: especialización funcional del ámbito jurídico y técnico en los servicios públicos; subordinación del ámbito técnico al jurídico a través del ordenamiento jurídico-administrativo; subordinación del ámbito jurídico al técnico a través de la trasposición a normas jurídicas de procedimientos técnicos. Se observa así la separación funcional y procedimental del ámbito jurídico y técnico, en la que puede imponerse un pragmatismo sustancial sin la adecuada compaginación de los principios del Derecho y la capacidad de prestación de los servicios objeto de la acción pública²⁵.

Ya dentro de la segunda acepción, que recoge esta distinción entre las disciplinas jurídicas y técnicas, la misma propiedad que hace admisible la incertidumbre en el ámbito científico, permite en el ámbito técnico, íntimamente ligado con aquel, la indeterminación. Sin embargo, esta situación no puede ser contemplada por la decisión jurídica, que debe ser inequívoca en las acciones de la Administración para responder a “la cuestión, la solicitud o el conflicto en los términos previstos por el derecho”²⁶. Dicha decisión jurídica no es sino una prolongación de la decisión política que el legislador otorga a los poderes públicos en el marco establecido por las normas que emanan de él. Por ello, el planteamiento ontológico de Esteve Pardo sobre el avance de la ciencia respecto a que “la deriva cientifista del derecho [...] le debilita en la defensa de los bienes y valores que tiene encomendados” no requiere una extrapolación especial aplicada a la introducción de técnicas empresariales, sociológicas o tecnológicas en la gestión pública, que se desenvuelve en esta relación, tal y como se sostiene en esta investigación, dentro del mismo paradigma.

²⁴ BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000. p. 160.

²⁵ BAÑÓN, Rafael. “*Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales*” en *La nueva Administración Pública*, (eds. R. Bañón, R. Bañón Martínez y Ernesto Carrillo). Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997. p. 36.

²⁶ Vid. ESTEVE PARDO, José. *El desconcierto de Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Madrid, Marcial Pons, 2009. pp. 21-26.

I.2.5 Servicio público y Servicio administrativo.

El Servicio público podría definirse en una primera aproximación como el resultado de la acción pública, y en este sentido, el fin material por el que se constituye el Estado. Recibe para ello las atribuciones potestativas y competencias necesarias dotadas de los medios jurídicos, técnicos, humanos y materiales necesarios que aseguren la prestación de los servicios públicos²⁷. Este concepto es anterior a cualquier uso relativamente actual, pues ya en los inicios del Estado liberal se reconoce que la actuación de la Administración tiene como finalidad prestar servicios que satisfagan las necesidades y exigencias de la colectividad, que se reconocía inicialmente vinculada al Derecho administrativo, al propio procedimiento administrativo, las formas organizativas de descentralización administrativa, la enajenación patrimonial y el otorgamiento concesional²⁸. Posteriormente, con la generalización del uso del término de servicio público en el Estado social y del bienestar que reconoce nuevos derechos exentos de garantías jurídicas, el concepto cobra el significado material, con efecto en la gestión pública, que interesa delimitar. Como sucede con la mayoría de las nociones surgidas de la Administración pública este nuevo significado no anula el valor del anterior, sin embargo, al modificarse cuantitativamente, ante la variedad de servicios prestados por el nuevo Estado, lo hace también en términos cualitativos que debe recoger su definición con un contenido concreto más amplio²⁹.

Respecto al servicio público, José Ortiz Díaz utiliza la siguiente definición, no exhaustiva y fundamentada en la base jurídica de su funcionamiento: “El servicio público, se rige por leyes o principios de la universalidad, generalidad y regularidad en su gestión y la ‘accesibilidad’ en sus prestaciones, ofrecidas en condiciones de igualdad para todos sus usuarios”³⁰. Bajo el enfoque del Derecho, el servicio público se rige por unos principios que sustentan la necesi-

²⁷ “acción y efecto de prestar un servicio”. (VILLA-REAL, Ricardo y DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel. *Diccionario de Términos Jurídicos*. Granada, Comares, 2006. p.414).

²⁸ Enciclopedia Universal Ilustrada... Op. Cit. v.55. p. 665. En la voz Servicio Público se destaca la siguiente definición “El servicio público puede definirse como aquella necesidad de carácter general que se satisface por el procedimiento propio y característico de la actividad del Estado, llamado *procedimiento administrativo*”.

²⁹ Vid. BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La acción pública...*Op. Cit. p. 67).

³⁰ ORTIZ DÍAZ, José. “El horizonte de las administraciones públicas en el cambio de siglo” en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.) *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo I. Valencia, Tirant lo Blanch, 2000. p.107.

dad de satisfacer una determinada prestación sometida a regulación y garantía de ejecución por medio de la acción de la Administración pública³¹.

Por otra parte, al servicio administrativo, una vez cualificada la definición de servicio en las prestaciones materiales, procede restringirlo a la satisfacción de las necesidades tradicionales del Estado liberal vinculadas a las garantías jurídicas que la Administración, por efecto de la aplicación del Derecho, debe sostener y asegurar. Comprende las funciones de policía, que persiguen entre otros el control de la legalidad para el otorgamiento, denegación y reconocimiento previo de derechos de acuerdo a la norma reguladora a través del procedimiento administrativo. Se trata por lo tanto de una forma de servicio público cuya especialización conviene delimitar y diferenciar del resto, pues pasa a ser una forma de prestación no tan sólo regulada, sino emanada del Derecho administrativo.

Diferente cuestión es afrontar los servicios en la Administración en tanto que no constituyen una prestación, sino que cooperan en su especialización para que el conjunto de servicios públicos puedan llevarse a cabo. Sólo se trata de extraerlos del sistema de acepciones de servicio que se pretende abordar aquí, pues no recae en ellos la prestación pública directa, aunque la hagan posible. Son en realidad los servicios de gestión, sin los cuales no es posible prestar servicios públicos, pues sobre ellos se disponen los medios que soportan la gestión de los recursos necesarios para el aprovisionamiento de tales servicios o para garantizar la seguridad jurídica. En este ámbito se encuentra la potestad reglamentaria³², que afecta al conjunto de los servicios públicos y administrativos por la supremacía del Derecho en su prestación, ya sea desde el reconocimiento de la obligación por la Administración, o en su ejecución, regulando la forma de otorgar las prestaciones materiales o inmateriales, o como se expone, en servicios públicos o servicios administrativos del Estado³³.

I.2.6 Eficacia y eficiencia en el ámbito público.

Se podría considerar que la modernización administrativa reafirma la capacidad de prestar servicios como una necesidad esencial del Estado, como la

³¹ Sobre el concepto de servicio público en la doctrina jurídico-administrativa Vid. MEILÁN GIL, José Luis. "El servicio público como categoría jurídica" en *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2, septiembre-diciembre, 1997. pp. 78-86.

³² Vid. ROSADO PACHECO, Santiago (coord.). *Derecho europeo comparado sobre Ley y reglamento*. Madrid. Centro de Estudios Ramón Areces. 2003.

³³ Vid. VILLA-REAL, Ricardo y DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel...Op. Cit. p. 414.

finalidad a la que es reducible toda su actividad, sin la cual, por así decirlo, carece de razón de ser. Un valor al menos tan esencial como su ejecución en Derecho, debido a que sin éste carece de concreción el sujeto y el objeto de los servicios formalmente fundamentados en el interés público. En cualquier caso todo indica que epistemológicamente el estudio de esta actividad se contempla desde un mismo objeto: la Administración pública, que se aborda sobre diferentes ángulos en su interpretación y utilización, pero que requiere entenderse en su integridad³⁴. Por lo tanto, si se exigen respuestas en el ámbito jurídico, también en el ámbito técnico, pues tal integridad no discute la separación de aspectos que pueda presentar en su análisis, pero sí la no consideración de cualquiera de ellos. En este sentido, previamente a resolver la cuestión de la integridad de la Administración pública como objeto de conocimiento, conviene identificar los principios que responden a la caracterización del ámbito técnico, para posteriormente poder realizar su conexión con el ámbito jurídico. En este sentido se destacan la eficacia y la eficiencia como dos principios de gran aplicación en el ámbito técnico de la Administración. Sin embargo, dada su importancia, no parece que a través de la teoría ni de la práctica general de su uso en la actuación pública hayan quedado debidamente delimitados, como se reconoce por gran parte de la literatura científica que ha tratado de abordarlos.

Como se mencionó al principio de este apartado, debido a su aplicación al entorno público con la complejidad de su esencia organizativa y cambiante, entre otros aspectos que se irán resaltando, esta investigación no se propone establecer definiciones axiomáticas que resulta insatisfactorio verificar empíricamente o abarcar en su generalidad. Sin embargo, la necesidad de su identificación obliga a alcanzar una adecuada comprensión y delimitación, suficiente al menos para poder ubicar ambos principios en la propia acción pública.

La eficacia y la eficiencia, si bien son términos cualitativamente diferentes, son consecuentes ambos de la finalidad que persigue la modernización administrativa: facilitar la obtención de determinados resultados mediante el uso de recursos adecuados, generalmente innovadores, bien sean materiales, personales o de conocimientos³⁵. Es por ello que, dadas las restricciones expuestas para su definición, resulta aconsejable fijar ésta a través de ciertos

³⁴ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Administración Española*. Madrid, Alianza Editorial, primera edición, 1961. Cap. 1: "Sobre la Ciencia de la Administración...".

³⁵ Para el DRAE, 22ª edición, las definiciones son, respecto a eficacia: "Capacidad de lograr el efecto que se desea o espera"; y de eficiencia: "Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado".

factores en la aplicación de sendos principios. Con el único fin de identificarlos sin pretensión de exhaustividad, se consideran aquellos ampliamente aceptados por la literatura modernizadora de la gestión pública.

1.2.5.a La productividad.

El concepto de productividad se basa en la obtención de un índice que relaciona los bienes o servicios producidos con los recursos utilizados para su obtención, o desde un enfoque sistémico, la relación entre las salidas o productos/resultados y las entradas o insumos a través de un sistema de procesos. La productividad supone un indicador de la eficacia y la eficiencia tanto de las actividades de servicios del sector privado como de su prestación por la Administración acompañada de sus especificidades. La medida de la productividad básica se obtiene considerando los índices que permiten establecer la productividad total, la aparente del factor trabajo y la aparente del capital. No obstante, para poder evaluar los resultados de la medición de la productividad se deben considerar la comparación en el tiempo o entre diferentes organizaciones y adecuar los factores de los indicadores a los resultados, que difieren en el sector público respecto al sector privado, donde la rentabilidad económica (beneficio) crea un criterio simplificador para establecer dicha evaluación³⁶.

En la actividad de la Administración la productividad adolece de un factor que limita su aplicación, el factor trabajo, que finalmente, bien se defina de forma fija o variable, se mide a través de las formas retributivas, donde por lo que respecta al régimen jurídico estatutario de la función pública, como a los instrumentos de la contabilidad presupuestaria, resultan de difícil aplicación los sistemas de incentivos y carreras profesionales que pueden y deben vincularse a los objetivos de productividad. Por otra parte la inexistencia de resultados que puedan cuantificar en un índice homogéneo la actividad, como sí sucede con los beneficios empresariales, impide traspasar el concepto de productividad del ámbito privado al público. En resumen, la ausencia de una aplicación práctica de la productividad a la gestión de la actividad y la propia resistencia a considerarla en el orden retributivo adquiere un papel determinante en la definición cualitativa de este concepto. Todo ello ha llevado a planteamientos indirectos para delimitar los costes no productivos de las actuaciones administrativas por las medidas regulatorias, en cuya ejecución pueden quedar sujetas

³⁶ Vid. BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La productividad de la Administración española: un análisis comparativo*. Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva, MEH, 1991. pp.60-61.

aquellas a dichos costes que extralimitan el rendimiento de sus objetivos. El concepto de productividad pública tiene así más fácil acomodo en las regulaciones que inciden en la economía privada, verdadera depositaria del mismo, eliminando costes y trabas a su desarrollo, sin menoscabo de la necesaria tarea regulatoria. En este sentido se desarrolla el Documento de trabajo de la Comisión europea COM(2006) 691: “Medir los costes administrativos y reducir las cargas administrativas en la Unión Europea”, en donde se llega a establecer que: “Si se redujeran los requisitos [administrativos] que resultan superfluos, el personal podría dedicar más tiempo a sus actividades económicas nucleares, lo que permitiría a su vez reducir los costes de producción y realizar nuevas inversiones e innovaciones, con la consiguiente mejora de la productividad y la competitividad en general”³⁷.

1.2.5.b La calidad.

Se debe exponer respecto al término de calidad su gran riqueza semántica, y cómo no, su entramado conceptual que no oculta un amplio campo de aplicación y utilización. El DRAE fija su primera acepción en el significado de “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”. Una vez más el dardo apunta a la simplicidad y concisión de la primera definición del término, en efecto, nos encontramos ante una categoría que se define por los factores capaces de otorgar el valor a una cosa. Destaca su profundo carácter intersubjetivo originado en la producción de bienes y servicios en un marco competitivo regido por el interés del mercado en medir el valor de dicha producción con el fin de conocer la capacidad de la aceptación y satisfacción de la demanda³⁸. Tanto la selección de esas propiedades como la asignación de valor a las mismas ante un bien o un servicio deberían depender finalmente de la elección de quien va utilizarlos. Objetivar ese valor corresponde a quien propone el conjunto de propiedades mensurables y para fijar los objetivos de calidad deduce un procedimiento con cuyo cumplimiento se encontrará una conformidad. Si a este conjunto de propiedades nos referimos como sistema de calidad encontramos dos vertientes en su aplicación: las propiedades que se refieren al proceso de producción del bien o servicio o propiedades internas y las que se refieren a su resultado, o propiedades externas; en ambos

³⁷ COM (2006) 691 final. *Medir los costes administrativos y reducir las cargas administrativas en la Unión Europea*. Bruselas, 14.11.2006. p. 2.

³⁸ Vid. CROSBY, Philip B. *La calidad no cuesta: El arte de cerciorarse de la calidad*. Mexico, Compañía Editorial Continental, 1990. Vid. IVANCEVICH, John M.; LORENZI, Peter y SKINNER, Steven J. *Gestión: calidad y competitividad*. Barcelona, McGraw-Hill/Interamericana de Espana, S.A, Irwin, 1997.

aspectos el valor se obtiene tras evaluar su cumplimiento, que desde esta perspectiva objetiva y mensurable se puede acometer con independencia el uno del otro, es decir, abstrayéndose en la valoración del proceso del resultado o valorando dicho resultado sin considerar el proceso que lleva a él. No obstante, debería considerarse la respuesta del usuario o consumidor ante el producto o servicio resultante, cuyo éxito de utilización como fin último es lo que verdaderamente la calidad determina por medio de su control, aseguramiento y gestión.

La calidad en los servicios públicos se impone, por lo tanto, como consecuencia de la introducción en la actuación de la Administración de dos factores: su carácter prestacional ante la proliferación de la prestación de servicios públicos por parte de ésta; y el entorno competitivo de los servicios públicos que dejan de producirse con carácter de exclusividad en el Estado del bienestar clásico ante la condición de ser o bienes prescindibles o sustituibles por los servicios privados. En este último factor cabe señalar la afectación del concepto de calidad no sólo a los servicios públicos prestacionales, sino a los propios servicios administrativos ante la aparición de políticas de supresión de regulaciones jurídicas que empiezan a tomarse en el ámbito de la nueva gestión pública³⁹. En esta asimilación del concepto de calidad, cuyo origen debe situarse en el contexto del mercado privado, se deben destacar también otras opiniones que ponen la calidad en conexión con factores propios del ámbito público. Para Beltrán Villalva la calidad de los servicios públicos se relaciona no sólo con factores objetivos y subjetivos, sino con los resultados de otros servicios indirectos que benefician a los sectores productivos basados en la regulación y la intervención en la economía. En este último caso la calidad se puede evaluar a través de la eficacia obtenida ante determinadas políticas, de forma que en la valoración de la calidad de los servicios públicos no sólo deban considerarse resultados económicos sino también las consecuencias sociales de los resultados⁴⁰.

1.2.5.c La descentralización.

En la gestión pública, la descentralización administrativa se ha basado en el principio de desconcentración que dota a los órganos administrativos de competencias funcionales o territoriales bajo estructuras burocráticas que de-

³⁹ Vid. BELTRÁN VILLALVA, Miguel. "De la reforma de la Administración al control de calidad de los servicios públicos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, Enero-Agosto, 1956. pp. 5-16.

⁴⁰ Vid. BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La acción pública...* Op. Cit. pp.88-92.

legan competencias ejecutivas desde los órganos centrales a otros órganos administrativos, con el fin de acercar territorialmente o especializar la gestión de sus áreas de actuación. Sin embargo, este principio clásico, de premisas jurídico-administrativas, no se encuentra agotado y de hecho es de especial aplicación amparado por el Derecho público en los Estados continentales⁴¹.

Bajo el concepto de descentralización se han incorporado también técnicas que tratan de asignar funciones públicas a entidades administrativas bajo el principio de responsabilidad y rendición de cuentas con diversas formas de personalidad jurídica. Se permite así mantener un grado de autonomía capaz de optimizar los rendimientos presupuestarios y económicos al ejecutar sus actuaciones. La descentralización administrativa es un proceso que se profundiza bajo las nuevas políticas de gestión pública, que tratan de aumentar la eficiencia y la eficacia con economía de costes en una programación estricta de las actuaciones que permita determinar de forma inequívoca los procesos de control y fiscalización. Las entidades descentralizadas reciben para ello las atribuciones necesarias que les permitan una toma de decisiones independiente en sus procesos de gestión.

Los principales efectos de la descentralización como política de gestión pública son, entre otros, la desburocratización del aparato administrativo del gobierno, la permeabilidad de las relaciones directas entre éste y el entorno social del ámbito en que actúa, la simplificación de los métodos de gestión dentro de cada entidad descentralizada, el impulso de las relaciones de colaboración entre entidades públicas y privadas y la flexibilización de la asignación de los recursos en la ejecución de las políticas públicas que tienen encomendadas las entidades descentralizadas para alcanzar los objetivos. En esta perspectiva la descentralización se aleja del concepto o principio de desconcentración. Se trata de una reforma de la gestión de los servicios públicos que procura optimizar el objetivo de eficiencia y extender la eficacia a la intervención de nuevos agentes sociales y privados, de diferenciar la prestación de los servicios administrativos del resto de servicios públicos de provisión de “bienes divisibles” sujetos a la concurrencia de prestadores, públicos y privados⁴². Se facilita así la capacidad de elección del ciudadano dando prioridad a los prestadores privados y a los métodos de desconcentración en los servicios administrativos, incorpo-

⁴¹ “Transmisión de competencias que los órganos jerárquicamente superiores de un ente administrativo hacen a los inferiores” (VILLA-REAL, Ricardo y DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel. *Diccionario...* Op. Cit. p.160).

⁴² PRATS CATALÁ, JOAN. “Las transformaciones...” Op. Cit. p. 65.

rando en la gestión técnicas extrajurídicas cuando esto es posible. La descentralización se convierte de este modo en un proceso generalizado y replicable de transformación y reforma de la gestión pública.

I.2.5.d La competitividad.

La competitividad en el sector público se pretende entender de acuerdo al sistema de relaciones que establece éste con su entorno de competencia respecto a los servicios públicos, pudiendo así ser: interna, entre administraciones u órganos de competencias delimitadas pero concurrentes como proveedores de servicios análogos o sustitutivos según las prioridades políticas que como se verá más adelante se materializan en la asignación presupuestaria y en el posicionamiento ante la demanda pública⁴³; externa, en la oferta de servicios públicos competitivos, en condiciones de calidad y precios, que tratan de atraer y fomentar la actividad económica mediante políticas públicas de estímulo al incremento de las rentas locales, regionales y nacionales⁴⁴. Dentro del tipo externo de competitividad pública se podría entender, por omisión o sustitución, el entorno competitivo que ante la utilización de los servicios públicos, por parte de los ciudadanos, o en la determinación de las políticas públicas, por las administraciones, abre la posibilidad de elección de la opción privada o la simple renuncia a la prestación pública, este aspecto requiere una exploración más profunda debido a la problemática de su evaluación y cuantificación⁴⁵.

Los principios de eficiencia y eficacia constituyen un medio para alcanzar las “ventajas competitivas” que los órganos de la Administración precisan desarrollar en cualquiera de los tipos que constituyen su entorno competitivo. El concepto de competitividad aplicado a la Administración pública se destaca por su vinculación a valores que han sido incentivados en el conjunto de reformas incorporadas por la nueva gestión pública, entre los que se pueden destacar: la orientación al cliente, en la cual el ciudadano se transforma en un receptor de servicios que requiere disponer de una capacidad de elección bajo técnicas en las que se encuadran los servicios de la Administración inspiradas en el mercado; las formas contractuales privadas de prestación y aprovisionamiento

⁴³ Vid. BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La productividad...* Op. Cit. p. 137.

⁴⁴ Vid. GALLEGO ARENILLA. J.A. “Prólogo” en BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La productividad de la Administración española: un análisis comparativo*. Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva, MEH, 1991.

⁴⁵ ARELLANO, Xavier (Dtor. De Planeación y Desarrollo). "Documentos de trabajo de atención ciudadana: El enfoque actual de la atención ciudadana (Documento 1)". Mexico, Dirección General de Atención Ciudadana y Dirección General Adjunta de Políticas y Programas, marzo de 2005. pp. 23 y 24.

por parte de la Administración y sus proveedores públicos o privados, de los que al final depende la eficacia de la actuación de la Administración; la privatización o desregulación del ámbito competencial que la propia Administración ejerce si el sector privado alcanza mejor los objetivos del interés general bajo las directrices de las políticas públicas; por último, la competencia informal entre entidades públicas y organizaciones de carácter privado, que en el desarrollo desregulador y privatizador de los servicios públicos concurren tratando de obtener *cuotas de mercado*, en un caso por razones de justificación de la actividad pública y en el otro con el fin de obtener un aumento de beneficios.

Aunque aparentemente la competencia sólo afecta a la actividad prestacional de los servicios públicos, los propios servicios administrativos, que corresponden al sustrato de las funciones de autoridad, también vienen siendo susceptibles de desarrollar estos factores competitivos. En este sentido, los medios de garantía, tutela o defensa ante las resoluciones limitativas de derechos por la Administración pueden considerarse manifestaciones de una actividad competitiva de los usuarios hacia los servicios administrativos. Se plantea ante ello considerar la necesidad de facilitar también estos servicios administrativos mediante una atención contractual a los ciudadanos, en condiciones análogas al resto de prestaciones, que faciliten el cumplimiento de cada norma concreta a través de los procedimientos preceptivos. En su conexión con el tipo de competencia por omisión o sustitución se propicia el uso de técnicas de orientación competitiva en la ejecución de estas funciones potestativas, tales como la comunicación y la publicidad, las campañas de concienciación, la atención personalizada, los incentivos económicos y otras medidas facilitadoras y persuasivas.

1.2.5.e La legalidad, equidad y legitimidad.

Dentro del entramado de factores que definen la eficacia y la eficiencia en la actividad administrativa reside la juridicidad propia del Estado de Derecho, como se quiere hacer presente en el conjunto de esta investigación. En los Estados liberal-democráticos se consideran para ello como premisas que: uno, sin legalidad no hay eficacia; dos, sin principios de Derecho basados en un ordenamiento jurídico no cabe una legalidad; y tres, sin normas constituyentes de las que emanan estos principios no es posible definir la eficacia de su actividad. La reforma de la gestión pública introducida por el Estado prestacional propio del sistema político democrático y social tuvo, al ir prescindiendo de las formas jurídico públicas, un especial cuidado al transponer técnicas no jurídicas que podían incurrir en contradicciones formales respecto al cumplimiento de los principios de legalidad que exige el funcionamiento de la Administración

en las condiciones de los Estados de tradición continental. Incluso los sistemas anglosajones debieron establecer un marco de regulación pública previa que las nuevas normas privatizadoras requerían al extender la forma contractual para la realización de funciones administrativas⁴⁶.

El ordenamiento normativo sería pues criterio de eficacia pública en la medida que, como se ha visto, constituye su legitimidad en la existencia de normas que garanticen el uso de la libertad de la actividad social. Para ello bastan las medidas necesarias que aseguren el acceso de los ciudadanos en condiciones de igualdad a la tutela por el Estado de los intereses generales y particulares ante posibles actividades antijurídicas de los poderes públicos, entre los que destaca la Administración como gestora y ejecutora de su actividad.

En este sentido jurídico-administrativo conviene fijar la eficacia como un factor subjetivo, que en el ejercicio del poder se pone en conexión con los ciudadanos y el conjunto de valores consagrados por el Estado liberal, entre los que en virtud de su propia evolución destacan los principios democrático y social consecuentes con el principio de legalidad liberal, que asegura la capacidad de ejecución de garantías para tutelar el interés general.

Bajo este enunciado sin embargo no se ocultan problemas derivados de la concordancia entre la elevada abstracción de estos principios inmateriales y los instrumentos jurídicos que deben generalizar *a priori* las formas de aplicar las resoluciones en cuantas situaciones concretas la sociedad acude a la Administración o ésta actúa e interviene en la propia vida social. Esta contradicción se expresa entre la necesidad de fijar las bases de esta actuación con objetividad a través de normas que recojan esas situaciones concretas o la posibilidad de aplicar los principios y su interpretación a la actuación administrativa a través del criterio técnico y discrecional de los agentes de la Administración. En este último caso se puede incurrir en arbitrariedad o subjetividad, que incluso sujeta a criterios impuestos desde fuera de la Administración o a través de su nivel político, pueden favorecer de facto determinados grupos de interés frente a otros en un virtual régimen de privilegios. En el primero es fácil detectar empíricamente cómo las propias normas en su inexactitud e inadecuación son también objeto de interpretación, que ya dentro de la exégesis puede despreocuparse de la situación concreta a que se aplican y atender a su racionalidad formal, ajustando los hechos a los enunciados literales de la norma y pres-

⁴⁶ Vid. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *El Derecho...* Op. Cit. p. 173.

cindiendo de los principios cuya subsunción permita ajustar la legalidad al fondo concreto de la situación⁴⁷.

Cabe resolver esta contradicción otorgando prioridad a la eficacia del Derecho normado, pues las actuaciones quedan sometidas a un control externo y visible, mientras que su aplicación en un orden conveniente de diferentes principios, escaparía más fácilmente al control que el legislador pretende establecer. En suma, la eficacia de la Administración se concibe si determina la voluntad de la sociedad respetando un conjunto de reglas que ésta misma se ha otorgado. Sin embargo, esta división se encuentra doblemente matizada. Por un lado, sin salirnos de este marco basado en la legalidad como principio básico de eficacia de la actuación de la Administración, aparece toda la variedad de aplicaciones que caben en el campo jurídico: las relaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho privado, la reserva de Ley y el uso de la potestad reglamentaria, hasta la doctrina de interpretación de principios constitucionales como orientadores del propio desarrollo normativo o de su contenida consideración en los actos y resoluciones que puedan evitar el exceso y la reiteración de las normas administrativas.

Dentro de la interpretación de los principios normativos en el ejercicio de las actuaciones administrativas, se puede introducir en el marco de la modernización administrativa, el principio de la equidad, cuyo breve examen e identificación resultan de interés entre los conceptos de esta investigación. Si examinamos la definición que da el DRAE sobre este término encontramos varias acepciones entre las que resulta aplicable la siguiente: “Bondadosa templanza habitual. Propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley” o esta otra mucho más concisa y explícita “Justicia natural, por oposición a la letra de la Ley positiva”. Significado con que se aplica en la trasposición de los principios del servicio público que se encuentra en gran parte de la literatura no jurídica, fundamentalmente la politológica. El principio de equidad resulta imprescindible en las relaciones entre el agente de la Administración y el ciudadano porque sin él los actos de la Administración incumplen su finalidad de procurar el interés público, valor en el que la institución se ha fundado y para el que sirve.

⁴⁷ MALARET I GARCÍA, Elisenda. “El Derecho de la Administración pública” en VV.AA. *Derecho público y Derecho privado en la actuación de la Administración Pública*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Marcial Pons, 1999. pp. 26-27.

“Hay que destacar que la equidad es una cualidad diferente de la actividad social, no necesariamente relacionada con la eficiencia y no necesariamente compensada y o reemplazable por la eficacia. Aunque una transacción individual puede ser más o menos justa, la justicia también es, y probablemente de un modo más esencial, un característica de la actuación global de una organización pública”⁴⁸.

El enfoque de la equidad resulta para esta perspectiva una categoría política en la que se encuentra, respecto al ámbito privado, un valor diferencial en la elección ciudadana de las formas de recibir los servicios con arreglo a valores colectivos de la sociedad, que implican no sólo el uso de su dinero, sino de su libertad de delegar a la autoridad la ejecución y concepción política de lo que es “deseable para la sociedad en su conjunto”. Ahora bien, puede traslucirse que dicho principio trata de ocupar un espacio que la legalidad no atiende, pues la base objetiva de la juridicidad no se puede establecer como expresión de un interés general en la pluralidad de situaciones en que se desenvuelve la actividad pública, basada en un carácter individual e intersubjetivo propio del ámbito prestacional, especialmente cuando queda desregulado, como sucede crecientemente en la reforma de la gestión pública.

Todo ello sin ignorar que en un primer paso la nueva gestión pública, que trata de superar esa contradicción propia del Estado del bienestar entre el entorno prestacional y el jurídico, sitúa la eficacia, la eficiencia y la economía por delante de los valores de equidad y legalidad. En esta situación el ciudadano es enajenado de su singularidad como sujeto de Derecho, para ser objeto de políticas que interpretan ese interés general con la ejecución de medidas que equiparan la Administración pública con la empresa privada⁴⁹. En realidad, aparecería una especie de discrecionalidad basada en la aplicación de un indeterminado principio de equidad, como valor individual que trata de potenciar el papel del gestor público en la aplicación de criterios que prescinden de la necesidad de fundamentar principios de interés general. Pasan así de facto a ser de interés particular de los sectores, ciudadanos o usuarios de la Administración implicados en la relación con ella no a través de un Derecho normado, sino de principios externos a él. Principios que, como se ha visto, se basan en

⁴⁸ MOORE, M.H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Paidós, 1999. pp. 81-83.

⁴⁹ Vid. OLÍAS DE LIMA, Blanca. “La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios”. Caracas, CLAD, Reforma y Democracia n. 25, 2003. p.1.

obviar la propia Ley por unos códigos de conducta amparados en valores éticos, y por lo tanto individuales y discrecionales⁵⁰. Por otra parte, la superación de la ortodoxia privatizadora y económica inicial de la nueva gestión pública se va abordando desde su origen, cuando "...otros autores han observado que están convergiendo en las estrategias de modernización algunas políticas de mejoramiento de los servicios públicos y la potenciación de nuevas formas de democracia en la sociedad, como la participación", autores que, ya surgen en la década de los noventa⁵¹. Bajo esta perspectiva se puede considerar que los conceptos de equidad y participación reemplazan las cláusulas jurídico administrativas de legalidad y social en el primero, y democrática en el segundo, para ofrecerse en el nuevo ámbito técnico que se abre camino con la modernización administrativa. También en este orden aflora la legitimidad como una categoría práctica que acomoda el principio de legalidad en el nuevo marco técnico. El concepto de legitimidad posee, al menos, dos clasificaciones:

"En el aspecto político, legitimidad es la capacidad que tiene un poder para conseguir obediencia, sin tener que recurrir a la fuerza. Hay para Max Weber, tres tipos de legitimidad: la *carismática*, la *tradicional* y la *racional*, aunque hoy pierden importancia, ya que el Estado busca la legitimidad, sobre todo, en la eficacia"⁵².

La legitimidad política a que acuden algunos autores clásicos de la sociología política con la eficacia, abre un arco de tipologías técnicas, en lo que sería, asumiendo la categorización de Weber, el tipo racional: 1) la democrática que deriva del ejercicio de poderes delegados por el Parlamento, representante de la soberanía popular, y 2) la legal y técnica, derivada del cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos, tanto en la garantía de los derechos de los administrados como en el cumplimiento de la eficacia y eficiencia del actuar administrativo⁵³.

Dentro de la clasificación técnica podemos adentrarnos en la distinción señalada por Olías de Lima entre la legitimidad institucional y la de rendi-

⁵⁰ Vid. FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio. *La identidad europea. La aportación española*. Madrid, Vision Libros, 2009. p.34.

⁵¹ Vid. OLÍAS DE LIMA, Blanca. "La mejora..." Op. Cit.p.1. Vid. POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert. (eds.) *Quality Improvement in European Public Services*. Londres, Sage, 1995.

⁵² Vid. VILLA-REAL, Ricardo y DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel. *Diccionario...*Op. Cit. p. 300.

⁵³ PRATS CATALÁ, Joan. "Las transformaciones..." Op. Cit. pp.60-61.

mientos⁵⁴. El principio de legitimidad se muestra cada vez más fundamentado en la eficacia de la Administración. En efecto, en sentido estricto del DRAE “Conforme a las leyes”, se basa más en una conclusión idealizada del mismo que en una aproximación cercana a su uso, que con mayor precisión que la acepción jurídica se define dentro de la práctica del Estado prestacional por sus efectos sobre la adhesión del ciudadano al gobierno. La legitimidad conecta con la eficacia política bajo una nueva cláusula democrática que más que en el pluralismo y la participación, se forma en la opinión pública y los medios de comunicación, entre otros nuevos factores subjetivos en los que se yuxtapone la legitimidad frente a la legalidad.

I.3 Relaciones entre los elementos transformadores en la modernización de la gestión pública.

I.3.1 Formaciones del Estado liberal en la evolución de la gestión pública.

La Administración pública, en la perspectiva de la evolución de sus procesos de reforma, presenta modelos que podrían sintetizarse en cuatro grandes formaciones estatales que se utilizan a lo largo de esta investigación:

a) En primer término el Estado liberal, convertido en intérprete del interés general, se sostiene en las funciones de fundamentación jurídica, entendidas como competencias básicas de soberanía: relaciones exteriores, orden público, defensa, justicia, hacienda y obras públicas. Basa su actuación en la neutralidad sustentada por el control de la legalidad y la racionalización, sobre esa, base de los procesos de gestión. Prevalece en su regulación el Derecho administrativo, la seguridad jurídica, y la salvaguarda de los derechos y garantías de los ciudadanos.

b) El Estado liberal-democrático deviene tras un proceso político dominado por los movimientos sociales y la segunda revolución industrial, con el surgimiento de los monopolios y el auge del comercio internacional. Se amplía el sustrato electoral con el sufragio universal, comienzan a reconocerse los derechos y los seguros sociales públicos. Se produce el incremento de la intervención del Estado en la actividad económica, con carácter supletorio del sector privado, mediante el desarrollo de actividades de fomento de las obras públicas y las primeras políticas monetarias con la adopción del patrón oro y el

⁵⁴ Vid. GARDE, Juan Antonio. "La evaluación de la calidad en la Administración" en *Administración Inteligente* (coord. Antonio Díaz Méndez y Eloy Cuéllar). Madrid, MAP, 2005. p.183.

control presupuestario, por último, para gestionar la nueva maquinaria administrativa nace el Estado burocrático.

c) En tercer lugar el Estado del bienestar, sobre la base del anterior amplifica sus competencias en la prestación directa de servicios a los ciudadanos en campos tales como la educación, sanidad y servicios sociales, con un carácter de prestación universal, lo que transforma la maquinaria de la Administración en una gran empresa de servicios. Se produce la fragmentación organizativa en múltiples entidades, la descentralización funcional y territorial, así como la integración de la actividad pública en organizaciones supranacionales con la participación del sector privado. Se diluye la función del interés general en la pluralidad de intereses con múltiples actores públicos y privados.

d) Por último, el Estado de la Modernización en la gestión pública, representa la evolución a partir de las premisas anteriores por una diversificación de la demanda a partir de la quiebra del sistema por el intenso consumo de recursos públicos que lleva a establecer instrumentos más flexibles y eficientes. Ante este reto la Administración aparece como gestora de la regulación pública, con tareas de planificación y ejecución, que fortalecen las funciones de análisis, control, evaluación y traspasan la ejecución a otras organizaciones.

I.3.2 Dialéctica entre modernización y reforma de la Administración pública.

El término de reforma administrativa recibe en la literatura científica una extensa mención a sus categorías internas y a su delimitación respecto al concepto de Modernización. Como tantas otras categorías de Historia, Teoría administrativa o Teoría política, este concepto no es pacífico, de hecho confluyen en su utilización muy diferentes pretensiones, muchas de ellas imbuidas de cierto voluntarismo⁵⁵. Ya en la década de los noventa autores como Caiden proclaman que este concepto alcanza “su mayoría de edad”⁵⁶. Sobre la reforma administrativa Koldo Etxebarria manifiesta:

“El problema de la adaptación del Estado a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales puede contemplarse desde muchas perspectivas y con los más variados objetos de análisis. El propósito de

⁵⁵ ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. “Reivindicación...” Op. cit. p.6.

⁵⁶ CAIDEN, G. *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin, de Gruyter, 1991. p. 23.

esta contribución es reivindicar la relevancia y utilidad de la vieja categoría de la reforma administrativa como marco de referencia conceptual para abordar una parte importante de las transformaciones necesarias en los poderes del Estado”⁵⁷.

El concepto de reforma administrativa lleva por lo tanto una serie de interpretaciones que se deben mencionar, para Etxebarria parten de su discontinuidad, es decir, las reformas “buscan la alteración del modo de razonamiento [...] aportando un nuevo orden de valores y principios llamados a modificar significativamente el comportamiento de sus actores frente al resto de cambios adaptativos o cambios continuos que no cuestionan la lógica dominante o la identidad del Estado en sus formas o actuaciones”. Por su objeto cabría distinguir entre reformas institucionales, que afectan al diseño y funcionamiento de las instituciones, que por lo tanto van al proceso, y las reformas sustanciales, que actúan sobre el contenido de la acción pública redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. Son las primeras las que merecen más atención, pues en ellas se conjugan en profundidad y de forma estructural las transformaciones administrativas mediante la introducción de cambios que afectan al sistema político y administrativo en la perspectiva del propio Estado liberal. Por lo tanto la reforma sea institucional o sustancial, según la clasificación de Etxebarria, se presenta como discontinua, pues se acomete de forma discreta y profunda para establecer un cambio observable en la Administración, es discutible si merecen la misma denominación de reforma en sentido restringido, como cambio organizativo, o amplio, como cambio institucional, debido a que puede resultar difícil deslindar ambas transformaciones e incluso la relevancia en éstas de los cambios que se operan.

Tal vez por ello el concepto de modernización se vincula a los cambios continuos que reflejan un proceso evolutivo a largo plazo objeto de profundas transformaciones cuyos efectos y regularidades se pueden analizar con mayor objetividad. Por esta razón la presente investigación se sitúa en este término, capaz de brindar conclusiones estables a partir de la observación de los fenómenos de transformación de la Administración en una amplia perspectiva, que sin duda ya se puede tratar con caracteres históricos. Pero volviendo al concepto de reforma, no sólo tiene cabida sino interés en su ligamen con la modernización, pues durante todo este proceso, a la postre evolutivo por desencadenar la transformación de una misma forma de Estado liberal democrático, se pue-

⁵⁷ ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. “Reivindicación...” Op. cit. p.5.

den apreciar precisos puntos de inflexión cuyo análisis político y jurídico-administrativo permiten la ordenación y proyección temporal de estas transformaciones y la observación de los resultados de las mismas.

Se proponen por Etxeberría a partir de los componentes fundamentales de las instituciones administrativas cuatro modelos conceptuales inspiradores de reformas: el servicio civil (función pública en nuestra más común acepción), las estructuras administrativas (ordenamiento funcional y orgánico), los procedimientos decisionales (régimen jurídico y técnicas de gestión pública) y las relaciones con los ciudadanos⁵⁸. Sobre estos cuatro elementos se clasifican los modelos de reforma propuestos: el modelo garantista, donde predomina el Estado de Derecho y la organización burocrática; el modelo eficientista, marcado por las directrices gestoras (“*management científico*”) bajo la racionalidad económica y la orientación a los resultados; el modelo contractualista, de perfil antiburocrático, inspirado en la organización empresarial y orientado a la capacidad de elección (*public choice*) del ciudadano-usuario de la Administración; y el modelo servicial, basado en las teorías de las relaciones humanas en la gestión que incluyen la cultura organizativa, la calidad, la sociología de las organizaciones de raíz antiburocrática y las teorías de la participación en la acción pública⁵⁹. En este sentido puede sorprender cómo el modelo garantista, resulta el menos complementario, pues en cierto modo sus principios se oponen al resto de modelos. Así, el marco jurídico, que se incorpora en el modelo garantista, queda desplazado al convertirse en una opción más, a pesar de ser el único que asume una forma ineludible de las actuaciones públicas. No obstante, más allá de la crítica, esta clasificación muestra el ámbito teórico y práctico en el que se desenvuelven las reformas administrativas, y por ende, una visión de los elementos transformadores del proceso de modernización de la gestión pública.

Otros autores trazan desde la politología administrativa clasificaciones descriptivas con criterios, más cercanos a las materias de la Administración, que sitúan las reformas en líneas de cambio estratégico frente a ciertos cambios tácticos por programas de gestión y otras prácticas propias del sector privado⁶⁰. Se distingue en ellas entre las reformas presupuestarias que a partir

⁵⁸ Los términos en paréntesis son puntualizaciones mías.

⁵⁹ Vid. ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. “Reivindicación...” Op. Cit. pp. 7-25.

⁶⁰ Vid. IGRAHAM, P.W. “The reform agenda for national civil service systems” en *Civil service systems*, (ed. H., J. Perry Bekke y T. Toonen). Bloomington, Indiana University Press, 1996. pp. 247-267

de los años setenta y ante la crisis económica-financiera se dirigieron a la planificación, programación y gestión, introduciéndose técnicas de gestión basadas en el control económico como la dirección por objetivos y el presupuesto por programas; las reformas estructurales que se refieren a los cambios en organización interna, descentralización funcional y territorial y la creación de organismos, agencias o entidades empresariales que disocian titularidad y gestión; las reformas privatizadoras, que ponen en manos privadas funciones y servicios que están bajo control público con el traspaso total de la gestión, el mantenimiento de la regulación en la contratación y la ejecución, o la corporativización por la que el sector público crea grandes empresas sometidas al derecho mercantil en régimen de capital público o mixto; las reformas técnicas en la gestión de personal que afectan a la selección, la formación, la promoción y la retribución; los cambios en la relación con los ciudadanos que trata de transformar el carácter burocrático de éstas por otro más “clientelar” basado en el modelo privado de prestación de servicios cuyo objeto es transformar la relación entre la Administración y el administrado haciéndola más abierta, flexible y receptiva a las necesidades de los usuarios introduciendo para ello entre otros sistemas de calidad; por último, las reformas democratizadoras, que intentan instrumentar la participación y la representación de grupos de interés en los procesos de toma de decisiones, así como de los trabajadores a través de fórmulas de cogestión, trabajo en equipo y círculos de calidad⁶¹.

Por otra parte, el conjunto de reformas que amalgama la modernización administrativa no se limita a propuestas tales como autonomía en la gestión, descentralización y flexibilidad. Aplica un conjunto de principios cuyo trasfondo trata de equiparar las reglas del ámbito público al privado con propuestas del tipo: separación entre la decisión política y la ejecución, orientada a una autonomía en la toma de decisiones de los gestores, la creación de agencias, el poder de los proveedores y los controles a posteriori de los contratos; énfasis en los resultados y en la eficacia en la resolución de los problemas de la sociedad basados en la gestión por objetivos definidos en contrato con un despliegue de indicadores de actividad y coste; diseño de mecanismos que incentiven el rendimiento organizativo a partir de la revisión del estatuto de la función pública y la equiparación progresiva de la gestión de personal al mundo laboral privado; principio de eficiencia y competitividad entre unidades internas, que busca añadir valor en la eficiencia económica y la orientación al clien-

⁶¹ Vid Sistematización de las reformas recogida en BALLART, Xavier y RAMIÓ, Carles. *Ciencia de la administración*. Valencia, Tirant lo Blanc, 2000. pp. 68-80.

te desde la cultura empresarial de servicios frente al modelo garantista (legalista) y centralista; delegación en la Administración de capacidad estratégica para la toma de decisiones y de garantía a los usuarios en la prestación de servicios.

En estos cambios, cobra protagonismo de forma creciente la sociedad civil y el mercado, así como el llamado Tercer sector. El mercado puede aumentar la eficiencia favoreciendo la capacidad de elección a los usuarios finales y la desconcentración de servicios en la Administración buscando la flexibilidad y adaptación a la demanda de la oferta pública. Afloran así nuevas figuras público-privadas como el *partenariado*, que permite conciliar los objetivos de cohesión, justicia social, flexibilidad y eficiencia⁶². Según Christopher Hood los cambios irían en las siguientes líneas: control de las organizaciones públicas por directivos profesionales sujetos a contratos similares a los del sector privado; uso de estándares de rendimiento verificables en cobertura, contenido y calidad de los servicios; control por indicadores de producto y resultados, donde el personal se sujeta a retribución por rendimiento; descentralización y desagregación del sector público orientando la organización a los resultados y servicios; fomento de la competencia en el sector público modificando los procedimientos de contratación y oferta pública; combinación de prácticas de gestión análogas o diferenciadas del sector privado en función de la naturaleza de los servicios; uso de criterios de disciplina y austeridad en la utilización de recursos públicos⁶³.

Haciéndose eco de la crítica a los conceptos de la NGP del propio Hood, Carles Ramió considera que la complejidad en la organización de la Administración pública determina que los indicadores de gestión y la evaluación de objetivos no sean reducibles a valores económicos, sino de impacto social con todas sus posibles dimensiones, y de aplicación de principios de equidad a la racionalidad gestora que introduce diversos valores cualitativos, y subjetivos, indicadores que deben afectar a toda la estructura de gestión y de control de la actividad pública⁶⁴. En esta dinámica los instrumentos técnicos de gestión van constituyendo un sustrato que forja la modernización con procesos de reforma

⁶² Vid. KERNAGHAN, Kenneth. "Symposium on Public-Private Partnerships Revisited: Implications for Future Governance: Introduction" en *International Review of Administrative Sciences*, v.70, n.2, 2004. pp. 195-198.

⁶³ HOOD, Christopher. "A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69, 1991. p.5. Primer análisis crítico de un concepto nunca asentado científicamente y formulado de manera pragmática, la NGP.

⁶⁴ RAMÍO, Carles. *Teoría de la organización...* Op. Cit. pp. 79-99.

indisociables en los que la Administración, al transformar sus mecanismos de gestión, adopta políticas que modifican los objetivos del Estado. Mecanismos y objetivos que dejan al margen las transformaciones jurídicas, produciéndose así un déficit no sólo de legitimidad política, sino de control funcional, organizativo y en suma de eficacia en las citadas actuaciones de modernización y reforma.

I.3.3 Dialéctica entre el marco jurídico y técnico en la transformación de la gestión pública.

Se va constatando que la modernización de la Administración pública aparece en las políticas expresamente dedicadas a la gestión. Éstas se pueden considerar programas de gobierno en los que la transformación de los métodos de la organización y los procesos de la actividad interna de la Administración modifican su forma de relacionarse con la sociedad y los resultados obtenidos por la acción pública. La introducción de políticas de gestión pública, que en el pasado aparecían de forma embrionaria, constituye en este periodo una innovación de primer orden respecto a cualquiera de sus manifestaciones anteriores. En este sentido las políticas de gestión pública requieren un origen institucionalmente sólido, que exige su elaboración desde el adecuado nivel de decisión política, esto es, desde los más altos órganos del poder legislativo y el gobierno y por lo tanto su regulación jurídica. Las técnicas de gestión persiguen bajo esta premisa cumplir los fines de eficacia y eficiencia adecuándose por ello al cumplimiento del marco jurídico administrativo fundamentado en el bloque de constitucionalidad.

El medio de definición de estas políticas no puede ser otro que el ordenamiento jurídico, como garante entre otros de los principios de neutralidad y no arbitrariedad de la Administración, que acreditan esencialmente su carácter instrumental. En otras palabras, fundamentación jurídica y aplicación de técnicas son aspectos inseparables en el objeto de la gestión pública y el objetivo de su transformación. La adecuación legislativa a los objetivos de la modernización administrativa resulta un aspecto fundamental en el que este proceso encuentra limitaciones que definen la importancia del marco jurídico y normativo en la modernización:

En primer lugar el sistema político en su conjunto se incardina en un ámbito de Derecho público en cuya cúspide se encuentra el bloque de constitucionalidad, pero paralelamente el desarrollo normativo que regula el ámbito competencial, funcional y procedimental de las instituciones. Este principio dispositivo del funcionamiento de la Administración, propio de la tradición

continental, presenta al régimen jurídico administrativo con la producción normativa de regulación de la Administración pública. Inicialmente, las fuentes jurídicas, en su adaptación a nuevas formas de funcionamiento de la Administración, ordenan la organización, gestión, estructura, funciones, competencias y prerrogativas, como también los procesos de prestación de servicios públicos, todos ellos sujetos a la interpretación jurídica de las normas ordenadoras bajo tutela pública.

No obstante, la sujeción jurídica a una norma propia que sirve a los intereses públicos y auto limita la propia actividad administrativa puede ver debilitada su misión garantizadora como consecuencia de una tecnificación de las normas, tanto en la regulación externa de nuevos espacios complejos y extensos resultantes de las innovaciones en la tecnología y la ciencia, como en el ámbito interno de la gestión pública. En el ámbito externo sujetas a procesos de autorregulación de nuevos ámbitos como las telecomunicaciones, la energía, la industria o la biotecnología⁶⁵. En el ámbito interno, la preeminencia del ordenamiento jurídico vincula el resto de instrucciones, procedimientos técnicos y normas, que siempre resultan apelables al primero, lo que representa que la interpretación jurídica funcione no sólo como un marco definitorio de las funciones administrativas, sino también articulando las formas en que se dirigen y ejecutan las acciones de la Administración⁶⁶. Sin embargo, la utilización de la norma en el asentamiento de las reformas parece adquirir una nueva función que formaliza las categorías técnicas, de muy difícil conciliación con la aplicación del Derecho administrativo⁶⁷. Esta tecnificación normativa, que se ha denominado marco técnico, “supone un reto importante para el Derecho que ha de renovar muchos de sus objetivos e instrumentos al verse radicalmente alterada la posición de los poderes y fuerzas que ha de dominar y racionalizar”⁶⁸.

I.3.4 Dialéctica entre la gestión y las políticas públicas.

La correlación entre el papel de las políticas públicas y la gestión pública se esclarece en la formación de la función pública. Inicialmente la “politiza-

⁶⁵ Vid. ESTEVE PARDO, José. Autorregulación. Génesis y efectos. Aranzadi, Cizur Menor, 2002. pp. 21-22.

⁶⁶ Vid. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del Derecho administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos" en BARNES VÁZQUEZ, Javier (ed.). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*. Global Law Press. Sevilla. 2003. p.35.

⁶⁷ Vid. BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La élite burocrática española*. Madrid, Fundación Juan March, Editorial Ariel, 1977. p 148.

⁶⁸ ESTEVE PARDO, José. Autorregulación...Op.Cit. p.22.

ción de la burocracia” determina la ausencia del papel instrumental de la Administración con ejemplos como el *spoils system* americano, el *patronage* británico, o las “cesantías” en España. Hasta que se promulgaron el Acta de Pendleton en EUA (1883), la profesionalización de los *civil servants* con la implantación de una relación estatutaria y no contractual en Reino Unido (1885), y la inmovilidad de los funcionarios públicos en España (1918), que permite dotar a la Administración de un papel instrumental a través de las políticas públicas en la acción del gobierno⁶⁹. Posteriormente la negación de este modelo es característica del Estado social, que llevó a considerar la necesidad de ejercer un papel político por parte de la burocracia: la tecnocracia, “el poder de los sabios”, en este escenario predomina la consideración del ciudadano como súbdito y no como dueño o propietario colectivo de la Administración, en un fenómeno de “burocratización de la política” que puede llevar a la instauración del autoritarismo⁷⁰. Por fin, cuando irrumpe, la nueva gestión pública participa de ambas posibilidades ante su distanciamiento de las políticas públicas intervencionistas y el marco jurídico público propio de las formas liberales de supremacía de la legalidad.

Transcurridas las primeras reformas de la gestión pública, el objetivo de las políticas basadas en los principios de eficacia y eficiencia abre camino a nuevos escenarios. Se trata de una tendencia a retornar a las políticas públicas de los servicios que presta el Estado, y utilizar una acción pública con repercusiones directas en la sociedad, asumiendo que los instrumentos de la Administración ya se han transformado hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos como sujetos fundamentales del sistema económico, político y social. Las políticas públicas sirven por ello a la finalidad de fijar la función directiva del Gobierno y la Administración en los cargos electos como principal instrumento del cumplimiento de los objetivos del Estado. Los anteriores fines en el Estado liberal y social de garantizar el orden jurídico y controlar los resultados de la acción pública quedan sustituidos tras la reforma de su gestión por la evaluación de las repercusiones de los servicios, que se prestan, directa o indirectamente, con eficacia y sin perjuicio de la cambiante estructura pública.

⁶⁹ Respecto a la introducción del Régimen de función pública en España véase el trabajo de PÉREZ Marcos, Regina M^a. “En torno a un planteamiento histórico-jurídico de la Función Pública” en *Anuario de Historia del Derecho Español*. LXVII, v. II. Madrid, 1998. pp. 1057-1077.

⁷⁰ Vid. BELTRÁN VILLALVA, Miguel. “El futuro de la Acción Pública” en *Perfil de la sociología española*, (ed. Salustiano del Campo). Madrid, Los libros de la Catarata, 2001. p. 236. Vid. BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La acción pública...* Op. Cit. pp.96-98.

Se produce así una vuelta desde las políticas de gestión a las políticas públicas, con el reconocimiento del Estado social bajo nuevas formas no burocráticas, no jurídicamente formalizadas y si es preciso, no públicas, pero tomando en consideración el papel de los ciudadanos en el Estado democrático y las demandas de cohesión en el acceso a los bienes y servicios. En esta evolución y transformación de la Administración gestora a la política, el ciudadano va cobrando una figura central, no sólo en el concepto abstracto invocado en la reforma de las instituciones que bloquean la acción pública, sino reconociendo su concreto papel evaluador de esa acción. Este cambio sobre las nuevas premisas de gestión no elude el cuestionamiento de los resultados de la nueva gestión pública, y los métodos desarrollados en ella presentados por la ciencia de la Administración: programas de reforma que se presentan como inadecuados e ignoran alternativas; abuso de los medios de rectificación a través del retorno que propician propuestas irrealizables e incluso medidas contraproducentes; imposiciones externas a organizaciones resistentes al cambio que son tratadas como elementos mecánicos para mejorar su rendimiento. Con este planteamiento crítico aparecen formulaciones de “autorreforma” de las organizaciones que proponen la información, la negociación, el compromiso con los funcionarios y el estímulo permanente de los usuarios de la Administración a través de los sistemas de reclamación, quejas y sugerencias. Nuevas corrientes que vuelven a prescindir de pasados métodos burocráticos, pero recuperan formas, valores, funciones y misiones que la Administración no puede perder. La Administración sustituye la prioridad de los cambios internos de estructura y funcionamiento por la satisfacción de las demandas del entorno social, económico y político. La protección de los derechos de los ciudadanos, la reestructuración organizativa y el control presupuestario, siguen siendo necesarias, aunque se asume el asentamiento y evolución institucionalizada que permite trasladar los objetivos de la transformación a recomponer las relaciones que separan a las administraciones de su entorno social bajo una nueva perspectiva. La doctrina técnica administrativa proclama la necesidad de una reforma dentro de la reforma y una defensa que prime la función de las políticas públicas como fin último del gobierno y su brazo ejecutor, tal y como lo define Beltrán Villalva⁷¹:

“La reforma de la administración es actualmente bastante más que reorganización administrativa o mejora de procedimientos, medi-

⁷¹ BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La acción pública...* Op. Cit. pp.28-55.

das que han causado en todas partes resultados decepcionantes a causa de que dichos cambios de estructuras y procesos se trataban como fines en sí mismos, con independencia de sus contenidos y de los objetivos a que servían”.

Esta demanda de reforma entronca con la innovación en la prestación al ciudadano que es quien, como fin último de la Administración, demanda la prestación de bienes y servicios, y percibe la estructura interna como alienación, impotencia y fuente de deficiencias. No se trata de rechazar las medidas estructurales, sino que éstas se justifican sólo para proporcionar mejores bienes y servicios, convirtiendo a los ciudadanos en “usuarios finales” del sistema político-administrativo cuyo misión sigue siendo garantizarles su prestación, eje del nuevo objetivo reformista.

Entre el enfoque puro de gestión pública y el tradicional del liberalismo absentista no hay una dicotomía, como muestran los fracasos del *street level bureaucracy*⁷². Así, la aplicación a todos los casos de métodos basados en la implementación de programas y análisis de resultados, con instrumentos como el presupuesto por programas, dejaban sin resolver los problemas de gestión presupuestaria o de organización del personal que consumían recursos sin una gestión orientada al logro, a la eficacia material: “La opción por la *modernización*, o proliferación de cambios de alcance limitado, frente a la *reforma* simultánea y más o menos radical del conjunto de las administraciones públicas es, sin duda un signo de los tiempos”⁷³.

En las políticas de gestión pública no se toman en consideración los resultados o efectos externos de la acción pública, sino los medios de que esta acción dispone. Para estas políticas de gestión el impacto externo se deduce del cumplimiento o no de los resultados y de las reglas del Estado de Derecho en las cláusulas de legalidad, social y democrática legitimadoras de sus actuaciones, dando lugar a una eficacia formal. Sin embargo, en la propuesta superadora este modelo la gestión es un medio que permite la formulación y ejecución de políticas públicas que garanticen su adecuada implementación, y éstas el verdadero fin de la acción pública que persigue una eficacia material⁷⁴.

⁷² Vid. LIPSKY, Michael. *Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York, Rusell Sage, 1980. pp.13-26.

⁷³ Vid. BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La acción pública...* Op. Cit. p. 57.

⁷⁴ Vid. SUBIRATS, Joan. “Poder y Buen Gobierno” en *El País*, 29.3.2008.

I.4 Dinámica entre el ámbito público y privado en la gestión de los poderes públicos.

I.4.1 Antecedentes doctrinales de las relaciones publico-privadas.

La modernización administrativa en los estados liberal-democráticos hereda una civilización europea heterogénea en sus identidades nacionales, pero profundamente interrelacionada en la compartición de la historia, el territorio y por ende las manifestaciones culturales que se extienden e influyen entre sí⁷⁵. Sin intención de profundizar en el concepto cultural que subyace, la semilla común de estos legados no ha evitado la especialización en ciertas misiones impelida por la diversidad de sus realidades geopolíticas para la construcción de un acervo común. Asimismo, si se destaca el legado europeo es porque de él emana una expansión al resto del mundo capaz de hacerlo evolucionar como modelo histórico de adaptación del Estado a la sociedad, y por esta difusión, a otras sociedades que fijaban antes y mantienen posteriormente a este contacto su propio camino.

Los conceptos público y privado desvelan su importancia en la diléctica del Estado y sus formas de gobierno análogamente a la reposición e las fuentes clásicas grecorromanas en la Edad Moderna. En cierto modo esta reposición del legado clásico entre la Antigüedad y el Renacimiento se reproduce en la evolución del Estado liberal con una sucesión de etapas caracterizadas por las diferentes relaciones que se establecen en los poderes públicos entre el ámbito público y privado. Así, si el ciclo largo Antigüedad-Renacimiento recupera los valores individualistas y laicos, en el ciclo corto del Estado liberal la dinámica entre lo público y lo privado se alterna en la organización socio-política de cada una de sus etapas.

El ámbito público y privado resultan categorías vinculadas por su origen y finalidad. Bien conocidas en la antigüedad, ya sea en la tradición del pensamiento político de la filosofía clásica o en sus continuadores romanos, con la aportación del Derecho como sistema ordenador de la vida política y social. Estos ámbitos quedan expresamente reconocidos mediante la institución de las leyes, los ordenamientos normativos y su codificación, que estipulan el dominio sobre los bienes como resultado de una convención en el marco jurídico-político. En este periodo de formación de sociedades organizadas aparece la necesidad

⁷⁵ Vid. FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio. *Viejos pueblos, nuevas perspectivas*. Oñati, IVAP, 2006. p. 33.

de una instancia para que las garantías formales y materiales que permiten el dominio de los bienes y el ejercicio de derechos sobre ellos por particulares, dispongan de un orden basado en el poder que regule y haga posible ese reconocimiento. A la inversa, el mantenimiento de un exclusivo dominio público no debe confundirse con la existencia de formas colectivas de organización social que ignoran la apropiación fáctica de esos bienes sin darle carta de naturaleza formal con una regulación intersubjetiva que da seguridad a su asignación. Así, dicho dominio público permite atender funciones generales definidas en un ordenamiento político, independiente del libre desarrollo social, que procura los medios de protección del dominio privado. De tal forma que un ámbito sin el otro se diría que no pueden completar su existencia.

Pueden considerarse por lo tanto los dos ámbitos desde un punto de vista dialéctico, pues es su interrelación la que permite interpretar los fenómenos, que en la acción de los Estados, proceden del principio de cierto equilibrio inestable en las relaciones entre lo público y lo privado amparado en la duda de si uno se encuentra al servicio o es mero medio del otro debido a que cualquier prelación tendería a negar uno de ellos y en tal negación perdería el otro su condición. En este sentido Aristóteles ya establece en su *Política*⁷⁶:

“Por lo tanto, es necesario que el territorio esté dividido en dos partes, que una sea propiedad pública y la otra particular; y que de ellas, cada una esté a su vez dividida en dos, destinándose una parte de la pública al servicio de los dioses y la otra al gasto de los banquetes comunitarios, y de la particular, una parte a las fronteras y otra a la ciudad, para que asignándose dos lotes a cada persona, todos tengan parte en ambos lugares; pues así se consigue la igualdad, la justicia y la concordia en las guerras con los vecinos”.

En el comentario del macedonio, dentro de ese *desiderátum* de su *Política* que representa el Libro VII, el Estado aparece como el instrumento de ordenación social, cuyo fin es procurar la felicidad de sus ciudadanos individualmente considerados, que supone la búsqueda de una armonía colectiva, y si es necesario, que lo es en el mundo antiguo, el recurso a la guerra para la protección respecto a las amenazas externas. Por otro lado, si la guerra supone la expresión superior de la defensa de los intereses generales, es fin del Estado el obligar a que los bienes privados se pongan a este servicio, y que la provisión

⁷⁶ Vid. ARISTÓTELES. *Política*. Madrid, Alianza, edición de 2000, versión del griego de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez. pp. 284-285.

que de ellos recibe se haga procurando la cohesión interna, haciéndose garante de la cobertura de tal necesidad. En este empeño la distinción entre la propiedad pública y la particular resulta esencial de forma que los *banquetes comunitarios* no sean una injusta aportación establecida sin considerar la apropiación desigual previa de la riqueza o del territorio por los miembros de esa comunidad: "...no es justo que los pobres aporten de lo suyo la cantidad establecida y al mismo tiempo atiendan al resto de su casa", pues la tasación igualitaria de tal aportación procede de una situación anterior de sociedad comunitaria, pero tampoco "somos de la opinión de que deba ser común la propiedad como algunos han defendido [...] ni de que pueda faltarle a ningún ciudadano el sustento". La propiedad es el instrumento que sustancia el dominio particular y público, siendo este último el único que puede soportar los gastos comunitarios que precisa la ciudad para su sostenimiento y la necesidad de atenderlos considerando las diferencias entre particulares mediante el convenio de los repartos para sostener la cohesión social. Convenios en los que la regulación de la contribución a fin de procurar la felicidad de la ciudad y sus habitantes, se establecerá en diferentes grados de relación entre lo público y lo privado.

Ya en la época bajomedieval, tras un largo periodo de la historia europea, la reposición del legado clásico lo constituye con pocas reservas el pensamiento de Santo Tomás de Aquino, quien en el *artículo 2* de la *Cuestión 103, Sobre el gobierno del mundo*, afirma⁷⁷:

"El bien particular es aquel que es bien por participación. Por lo demás es evidente que, en todo el conjunto de las criaturas, ninguna es buena a no ser que lo sea por participación. Por lo tanto, el bien que es fin de todo el universo, por necesidad ha de estar fuera del mismo universo".

Una aproximación doctrinal al pensamiento tomista lleva a considerar la importancia que éste da en la cita al vínculo entre el bien particular y, a través de la participación, el bien universal, que desprendido de su clave teológica puede entenderse como bien general. Ambos, particular y universal, encuentran su fin en algo externo al bien, que en el caso del bien universal es un rector independiente del objeto del bien particular. En la concordancia entre lo particular o privado y lo universal, esencial de aquel, se produce una finalidad

⁷⁷ TOMÁS DE AQUINO. Suma de Teología. Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2001. Recogido en <<http://www.dominicos.org/publi.asp>> (25 de julio de 2009). pp. 884-885.

que conduce de un gobierno externo a lo particular-individual que participa de él (como gobierno divino para Santo Tomás). En la epistemología escolástica y la traducción de su significación teológica parece expresarse lo público y lo privado en su relación con el gobierno como nexo de la unidad entre ambos:

“Siendo el fin del gobierno del mundo lo que es esencialmente bueno, que es lo mejor, necesariamente el gobierno del mundo ha de ser también el mejor. Y el mejor gobierno es el de uno solo, pues gobernar es dirigir los gobernados al fin, que es un bien”.

En esta evolución del pensamiento político europeo que arrastra la reposición del legado clásico, es de gran importancia la pugna larvada entre la legitimidad política religiosa y el poder laico, que encuentra un exponente en *La Monarchia* de Dante Alighieri. Como continuación de la doctrina de un poder emanado de la divinidad que conecta teología y filosofía política, se desarrolla la lucha entre el poder temporal, que se consagra en una autoridad laica, y el poder espiritual. Esta cuestión doctrinal iniciada por Constantino en los albores de la Edad Media, emerge en las disputas entre el Imperio y el poder eclesiástico de Roma en su final, como una primera propuesta de legitimación jerárquica de los estados encabezados por los príncipes desarrollada por Dante. Puede entenderse que, para la formación del concepto de Estado en el apogeo feudal de la potestad civil privada, se postula un poder, que aún de legitimación religiosa, constituye un Estado soberano y federalizante cuyo sujeto es la sociedad civil, entendida como partícipe del orden temporal. En su libro primero II el florentino lanza la siguiente cuestión como premisa de su aportación al pensamiento político:

*Maxime autem de hac tria dubitata queruntur: primo nanque dubitatur et queritur an ad bene esse mundi necessaria sit; secundo an romanus populus de iure Monarche offitium sibi asciverit; et tertio an auctoritas Monarche dependeat a Deo inmediate vel ab alio, Dei ministro seu vicario*⁷⁸.

Se aprecia así que si el pensamiento teocrático de Tomás de Aquino ya introduce la bondad de un gobierno al que se supeditan los intereses privados por el fin superior del bien general, Dante plantea en estas premisas de su *Monarquía* nuevos valores que representan la vuelta al legado clásico al que recurre para apoyar en él su propia superación: En primer lugar su legiti-

⁷⁸ Vid. ALIGHIERI, Dante. *Monarquía*. (Trad. Laureano Robles Carcedo y Luis Frayle Delgado). Madrid, Tecnos, 2009. p. 5.

dad teleológica laica “*queritur an ad bene esse mundi necessaria sit*”; en segundo término, de gran trascendencia como premisa de gobierno público, su legitimidad política planteada en la pregunta “*romanus populus de iure Monarchie offitium sibi asciverit*” cuestión que trasciende al Estado del Imperio Romano “*Cumque, inter alias veritates occultas et utiles, temporalis Monarchie notitia utilissima sit et maxime latens et, propter non se habere immediate ad lucrum*”⁷⁹ y fija un entronque entre la nueva Monarquía que se dilucida entre la aportación de Dante y la República romana sepultada por el Imperio; por último su carácter laico, que no aconfesional: “*et tertio an auctoritas Monarchie dependeat a Deo immediate vel ab alio, Dei ministro seu vicario*”. Este último aspecto de laicidad primitiva es posiblemente el más relevante si se considera que hasta entonces la Iglesia ya ejercía la *autoritas* mientras que la *potestas* correspondía al ámbito fusionado público-privado feudal. Se plantea la superación de este ámbito por una *potestas* que empieza a ser definida como fuente del servicio público, lo que lleva a un vaciado formal de la anterior *autoritas* amparada en la voluntad directa de Dios que se arroga la Iglesia. En este conflicto autoridad y potestad son reclamadas por ambas instituciones, que la inclinación a la monarquía de Dante lleva a la formulación del Estado rescataada de la herencia clásica, con el avance en el ámbito público de la nueva dimensión que supone la estructura de estados privados característica del periodo feudal.

El siguiente gran avance en la construcción doctrinal de la relación entre el ámbito privado, el público y el gobierno puede encontrarse en una de las más innovadoras exposiciones doctrinales políticas modernas con John Locke. En el Capítulo V *De la Propiedad*, el pensador inglés establece los límites naturales de ésta en la distinción histórica entre la propiedad comunal y la privada que nace dentro de los límites de la apropiación del resultado del trabajo. Tal apropiación sirve en un primer momento para el disfrute de los bienes que satisfacen las necesidades pero, en un paso ulterior, para la reserva de la tierra y con ella la apropiación de los medios en la que el trabajo procura dichos bienes. Podría decirse que a partir de aquí la doctrina moderna aporta una nueva distinción al ámbito privado que supera al legado clásico. Para determinar la medida del nuevo origen de la apropiación aparece con el trabajo el uso del dinero, que da valor a las cosas no por su estado natural, sino por la asignación a ellas de la actividad del hombre para obtenerlas. Resulta así que la protec-

⁷⁹ Vid. ALIGHIERI, Dante. *Monarchia*. Edizione Nazionale; Firenze: Società Dantecca Italiana, 1965. Ed. Pier Giorgio Ricci. pp. 4-27.

ción de la propiedad o, dicho de otro modo, el ámbito privado, requiere un nuevo desarrollo jurídico, pues más que su unidad de medida, son los bienes los que adquieren una nueva dimensión al entrar el trabajo y sus resultados como verdadero sujeto de apropiación. Ya no es lo público lo que atribuye el dominio de las cosas sino, aplicando la precedencia natural que argumenta Locke, el trabajo, que a través del dinero permite la posesión y el desarrollo legítimo del ámbito privado, pues permite nuevas formas de acumular bienes que el trabajo procura sin que se pierdan los que la naturaleza proporciona para satisfacer las necesidades comunes⁸⁰.

No puede ignorarse en esta perspectiva fundacional por Locke de los principios del liberalismo, que el ámbito privado, aún en el estado natural de la sociedad, prevalece como sustentador de todo derecho, sólo limitado por lo común o público en la obligación de permitir la satisfacción de las necesidades particulares básicas que se alcanzan por la acción individual. En consecuencia, la fundación de la sociedad civil y con ella la conformación de la sociedad política se sujeta a la necesaria protección del ámbito privado cuando las relaciones que se establecen en la sociedad favorecen el desarrollo que permite superar los límites naturales. El ámbito público pasa por ello a delimitarse del privado por medio del gobierno actuando de acuerdo con leyes que aplican un nuevo Derecho convenido que supera al derecho natural que antecede. Para Locke la monarquía absoluta en su contemporaneidad representa ese “estado de naturaleza”, pues se caracteriza por no remediar sus inconvenientes y además, a través de su gobierno, limitar los derechos que permiten al individuo gozar de la libertad de acción de ese estado de naturaleza anterior. Dicho de otro modo, si en el Estado natural el ámbito público no precisa de normas convenidas para el ámbito privado, en el Estado absoluto, ante la necesidad de constituir una sociedad civil con normas que garanticen la protección de la detentación particular de los bienes, vuelve a confluir todo en el ámbito privado, pero el sujeto detentador de los bienes coincide con el legislador, ejecutor y juez de estas normas, por lo que priva a los hombres de aquella capacidad de ser sujeto de su “propio juicio” que pasa a un único príncipe. El gobierno civil se hace así precursor del Estado liberal que retorna a la separación entre el ámbito público, como garante del dominio general, y el ámbito privado, y supera el Estado absoluto que prolonga la soberanía privada del mundo feudal. Retorno que se opone al “estado natural” y permite en la sustanciación de lo público y lo priva-

⁸⁰ Vid. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. (Trad. Carlos Mellizo). Madrid, Tecnos, 1990. (Cap.5. La propiedad). pp. 37-52.

do el desarrollo de la sociedad que adquiere en lo público una misión “[...] sin otra mira que la paz, seguridad y bien público de los habitantes”⁸¹.

I.4.2 Correlación entre el ámbito público y privado en la dinámica del Estado.

En la antigüedad lo público y lo privado aparecen indisociables en tanto el Estado incipiente los delimita poniéndolos al servicio del interés general que comprende a los ciudadanos libres, así considerados en cada sociedad y momento histórico concreto con independencia de constituir sólo una parte de la misma. En esta delimitación se podría considerar que el Estado utiliza dos instrumentos: el Derecho aplicado a la protección de las relaciones privadas y la intervención en el uso de recursos sujetos al control político y jurídico especial, que dedica entre otras actuaciones a la guerra, al culto a los símbolos de cohesión social como los dioses o los “banquetes comunitarios”, y a ordenar el cumplimiento de las normas que fija en sus relaciones con la *polis*. En este ideal el Estado no debe alejarse del fin de mantener la cohesión del pueblo al que sirve, ni de la satisfacción de los bienes en los que los ciudadanos encuentran su felicidad y fortuna individual. De lo contrario el Estado deja de tener sentido o sencillamente quiebra en su apoyo social⁸².

Así, la primera gran quiebra institucional y funcional del Estado, siguiendo en la tradición europea occidental en su devenir desde la antigüedad, se produce cuando el poder público pasa a ejercerse como patrimonio privado en la figura de familias que lo heredan por Derecho particular, o cuando sobre el patrimonio privado previo recaen derechos de ejercicio del poder público por imposición de la *autoritas* al resto de la sociedad. Esta situación se puede considerar iniciada con la caída de la República romana, y tras el fin del Imperio por la fuerza de ocupación militar de los pueblos invasores, por los linajes militares y el reparto entre ellos del patrimonio territorial conquistado que se acompaña de un control jurisdiccional. En el desarrollo feudal, prevalece el ámbito privado, siendo el público un correlato o extensión al servicio de aquel⁸³.

⁸¹ Vid. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. (87) (90) (123) (131). <<http://www.paginasobrefilosofia.com/html/Locke2/capitu7.html>> (consultado el 24 de octubre de 2010).

⁸² Vid. PETIT, Paul. *Historia de la Antigüedad*. Barcelona, Labor, 1979. 7ª ed. pp. 146-147.

⁸³ Vid. GARCÍA DE CORTÁZAR, José Ángel. *La época Medieval. Historia de España dirigida por Miguel Artola*. V.2. Madrid, Alianza Editorial, 1998. pp. 37-38.

Durante la Baja Edad Media y el Renacimiento se produce la recuperación del Estado de los ciudadanos, perdido desde la antigüedad, con el auge político de las monarquías y las repúblicas renacentistas, la rehabilitación del Derecho Romano y las fuentes del pensamiento clásico. Aunque la posterior aparición del Estado liberal se vislumbra en una transición social y doctrinal paulatina, el surgimiento de su regulación política-administrativa se sustancia en circunstancias de ruptura política y reforma radical. Sólo en primer término en la revolución inglesa y posteriormente la francesa, se retorna a un Estado cuya exigencia de neutralidad nace de disociar formalmente el ámbito público y el privado con el Derecho, desde una visión generalizadora de la sociedad basada en la interrelación de ambas dimensiones. Un nuevo ordenamiento que garantice la independencia de los poderes públicos y el desarrollo privado sin otros condicionamientos que la resolución de conflictos intersubjetivos. Por otra parte, donde ya existía un fuerte poder político, jurisdiccional y administrativo de carácter patrimonial, dotar al nuevo gobierno de garantías jurídicas que permitan el ejercicio de una autoridad pública dominante frente a las autoridades privadas protegidas por un sistema de privilegios. Posteriormente, tras la consolidación del Estado liberal, se van desarrollando nuevas actividades con el fomento de los servicios de uso público que requiere de una acción coordinada con el desarrollo industrial. Con ella, el Estado amplía la presencia del ámbito público, su gestión patrimonial y la función burocrática, al aumentar las necesidades regulatorias que ordenen el crecimiento y la diversificación de las actividades del sector privado. El sustrato de la diversificación y creciente complejidad del ámbito privado precisa respuestas cada vez más elaboradas, complejas y extensas en el ámbito público. A continuación, el Estado social es consecuente con los principios del Estado liberal que hace necesaria para la salvaguarda del ámbito privado la gestión pública de aquellos ámbitos no atendidos por él. En la interrelación entre el ámbito público y privado no es la cláusula social la que altera el equilibrio a favor del ejercicio del poder público, como muestra la necesaria introducción de nuevas técnicas de gestión de los servicios sobre la planta del Estado liberal. No obstante, para el Estado la disociación entre el ámbito público y privado ante las obligaciones que crea el propio desarrollo de la sociedad procede de la más genuina tradición liberal⁸⁴. También en los principios del Estado liberal el ámbito privado se oponía a la

⁸⁴ Vid. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. “La Constitución y la Ciencia de la Administración” en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, (Coord. Álvarez Conde). Madrid, MAP, 1998. Madrid, MAP, 1998. p. 321.

enajenación del poder para asegurar que éste no actuara contra una burguesía que se trataba de emancipar políticamente. Cuando la base social de esa comunidad se ensancha con los grupos sociales que se incorporan al Estado democrático, tales principios se mantienen con las políticas del Estado social, liberales en el orden jurídico-político y reformistas en el económico-administrativo⁸⁵.

Finalmente, ya a finales de los años setenta, cuando el Estado social y su correlato en el Estado del bienestar quiebra como consecuencia del déficit de eficacia que supone la prestación de los servicios públicos por la Administración burocrática, los ciudadanos y sus proponentes políticos no dan prioridad al mantenimiento de los servicios públicos desde la Administración, sino más bien, apoyan la renovación de la gestión para que éstos puedan ser prestados sin que importe si lo son desde el ámbito público o el privado y, sobre todo, si deben ser técnicas administrativas públicas o formas de gestión privada las que externamente o desde dentro del propio funcionamiento administrativo propicien esta garantía de acceso a los servicios. Tampoco importó cuando el Estado social se inmiscuía en el ámbito privado como consecuencia de la crisis económica en los años treinta y las carencias de éste ante ella⁸⁶. Más bien, es la parte activa de la ciudadanía, aquella que forma parte del sistema político, pues participa de él a través de su actividad económica y social, la que fuera del tráfico administrativo público propicia el surgimiento del ámbito privado. En resumen, la ciudadanía demanda al Estado el retorno al ámbito estrictamente público de su actividad⁸⁷. En esta transformación de la Administración el retorno del liberalismo clásico es aparente, pues son diversos los puntos de desencuentro con él. En realidad, la privatización del poder público se produce ante la doble quiebra del principio liberal y la cláusula social del Estado. No era ya lo que primaba, como en las revoluciones liberales, la emancipación de lo privado respecto un Estado privatista, sino lo público privatizado sin las especiales garantías de neutralidad que exige el Estado liberal de Derecho⁸⁸. La modernización del Estado no se detiene en una nueva gestión pública que traspasa el ámbito privado al público, pues las técnicas mecánicamente trasla-

⁸⁵ Vid. MARTINEZ CARRERAS, José U. *Introducción a la Historia Contemporánea. El siglo XX. Desde 1917 (v. II)*. Madrid, Ed. Istmo, 1985. 2ª edición. p.101.

⁸⁶ Vid. MARTINEZ CARRERAS, José U. *Introducción...* Op. Cit. p. 165.

⁸⁷ Vid. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, "La constitución..." Op. Cit. p. 324.

⁸⁸ La definición que hace el DRAE de la voz privatista es "Persona que profesa el derecho privado, o tiene en él especiales conocimientos". Las instituciones de poder público del Antiguo Régimen se considera que tienen, por su naturaleza patrimonial, ese carácter privatista.

dadas que lleva implícita tal modernización incumplen los objetivos propuestos. Cualquier intento de sustituir un ámbito por el otro parece abocado a su inevitable ineficacia, como si quedara en evidencia que el interés general y el bien de cada ciudadano que se persigue por un lado, no pueda alcanzarse con métodos agregados cuyo fin es obtener el beneficio particular; ni tampoco ese interés general pueda ser una entidad abstracta que discurre externamente pasando a ser gestionado por un sujeto público al margen de los intereses y acciones particulares.

La crisis del Estado del bienestar supone en cierto modo la recuperación del ámbito privado, pero bajo nuevas premisas, pues la labor del Estado ya no es subsidiaria de aquel, sino que éste, por un lado no puede obviarse y por otro tampoco se ve capaz de impulsar por sí mismo el ámbito público que ha creado. Llegados a este punto el Estado ya ha desvelado las condiciones del equilibrio inestable en el que deben convivir los dos ámbitos, público y privado, pues sin resolver las necesidades de cohesión social, sin satisfacer las demandas de la ciudadanía que el propio desarrollo económico bajo el sistema liberal ha estimulado, no es posible mantener la misión de los poderes públicos ni el campo de actuación necesario para la protección de los intereses y las iniciativas particulares⁸⁹. Aparece para ello un principio nuevo y sostenible en la relación entre lo público y lo privado que puede conjugarse en un entorno cuyas formas de colaboración podrían ser tan flexibles y diversas como la respuesta a las demandas sociales requieran. Se constata de esta manera el desarrollo de una nueva Administración que reinventa la función de fomento por medio de redes de colaboración y nuevas formas de gobierno y participación con el sector privado, sin renunciar a su regulación, promoviendo iniciativas que cambien el marco de referencia sugerido por la acción de la Administración en un nuevo paradigma de la gestión pública denominado Gobernanza.

I.5 Premisas político-doctrinales en la reforma de la gestión pública.

I.5.1 Ámbito político-administrativo de la reforma.

Las reformas de la gestión pública en el desarrollo institucional del Estado liberal-democrático tienen sus antecedentes entre la década de los cincuenta hasta finales de la década de los setenta del siglo XX, en el periodo conocido como Estado del bienestar que abarca desde la posguerra de la Segunda

⁸⁹ Vid. GARCÍA PELAYO, M. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. 2ª ed. Madrid, Alianza, 1980, p.114.

Guerra Mundial hasta la aparición de la crisis que vincula el estancamiento económico con la inflación. En este periodo la gestión pública se tecnifica y aborda ámbitos de actuación esbozados durante el periodo de entreguerras en el Estado Social surgido en los años 30 de la crisis del liberalismo económico y político en las naciones más industrializadas, especialmente en la Europa continental⁹⁰.

I.5.1.a Antecedentes político-administrativos de la reforma en el contexto angloamericano.

Se considera que dichos ámbitos de actuación fueron sistematizados para la gestión directa de los servicios públicos, como la educación, la sanidad o la seguridad social, asimismo por la intervención estatal de los sectores económicos estratégicos, tales como la industria básica, los transportes, las infraestructuras de comunicación y aquellos donde la limitada capacidad del sector empresarial privado propició la participación del patrimonio público. En general, dicha tecnificación impulsa métodos organizativos y presupuestarios de la gestión pública que no abandonan el modelo institucional y burocrático encuadrado dentro del paradigma *weberiano*. En este periodo, entre los métodos organizativos, se desarrolla la pluralidad institucional con diferentes regímenes jurídicos y en los métodos presupuestarios una diversificación de las técnicas de gestión económica pública con formas de gestión empresariales como la planificación y la programación⁹¹. Asimismo, en la década de los 60 del siglo XX, el ámbito de la gestión del sector privado en la industria y los servicios ya se caracterizaba por la creciente tecnificación de los procesos productivos, comerciales y financieros. El estallido de la gran crisis de inflación y estancamiento en la estructura económica durante la década de los setenta produce en el bloque de los países industrializados una solución de continuidad hacia el periodo de reformas que se inicia en la siguiente década. En el ámbito británico en particular, durante ese periodo, se introducen políticas que trataron de contrarrestar ambos fenómenos macroeconómicos alternando programas eclécticos de inspiración keynesiana, representados por los gobiernos del conservador Edward Head hasta 1974 y el laborista Harold Wilson, en el periodo 1974-1976, hasta la irrupción, desde 1976 a 1979, de medidas fiscales restrictivas que dan prioridad al control de la inflación por el también laborista James

⁹⁰ Vid. TAFUNELL, Xavier. "La economía internacional en los años de entreguerras (1914-1945)" en en *Historia Económica...* Op. Cit. pp. 327-331.

⁹¹ Vid. SMITHIES, Arthur. "Conceptual Framework for the Program Budgets" en *Program Budgeting*, (ed. D. Novick). Harvard University Press, 1965. pp. 29-32.

Callaghan, verdadero impulsor del monetarismo y el fin del keynesianismo que abordará más tarde el Gobierno de Margaret Thatcher⁹². En ese contexto, durante la década de los ochenta emerge un movimiento teórico y práctico conocido como Nueva Gestión Pública (NGP) encabezado por los Estados del ámbito angloamericano que difunden organizaciones de derecho internacional público y privado entre las que destacan, entre otras, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), incluso otros departamentos menos divulgados, como la *Division for Public Economics and Public Administration* (DPADM) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas⁹³. Una primera sistematización de estos nuevos principios amalgama una nueva doctrina de la función del Estado y de los métodos que deben subordinar su acción no a las necesidades de la sociedad objetivamente consideradas, sino a la expresión subjetiva de su voluntad política ejecutada a través de técnicas de gestión que apliquen ésta con la mayor eficacia y eficiencia prácticas, relegando las formas jurídicas como principio rector de las actuaciones públicas. Así, ya en 1978 Selma J. Muskin define en el estudio “*Current Status of Public Management Research*” los siguientes elementos centrales de la gestión pública: Gestión de las Políticas (*Policy Management*), en la identificación del análisis de necesidades, opciones, programas y asignación de recursos; Gestión de Recursos (*Resource Management*), que establece una función básica de soporte a través de funciones administrativas, presupuestarias, financieras, de aprovisionamiento y gestión del personal; Gestión de programas (*Program Management*), con la implementación de las políticas por medio de operaciones y agencias que producen los resultados a través de líneas funcionales de actuación⁹⁴.

⁹² Vid. RODRÍGUEZ VARGAS, J.J. *La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial*. UNAM, Tesis doctoral, 2005. pp. 1-5, <<http://www.eumed.net/tesis/jjrv/>> (consultado el 1 de junio de 2012).

⁹³ Vid. POLLIT, Christopher. *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford, Blackwell, 1990. p. 181. Entre los documentos de la DPADM, Vid. UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. *Rethinking Public Administration: An Overview*. 1997. UN Symbol: ST/TCD/SER.E/27.

⁹⁴Vid. MUSHKIN, Selma J.; SANDIFER, Frank H.; FAMILTON, Sally. *Current Status of Public Management Research Conducted by or Supported by Federal Agencies*. Public Services Laboratory, Georgetown University, 1978. Vid. ALLISON, Graham, T. “Public and private management; Are they fundamentally Alike in All Unimportant Respects” en TILLMAN, Richard J. *Public Administration. Concepts and Cases*. University of Colorado, 1996. 6^a ed.

La principal aportación organizativa de este enfoque es considerar la organización pública de la Administración de un modo decididamente convergente con las estructuras privadas o empresariales, de carácter competitivo, donde las organizaciones se comportan como sistemas relacionales con el entorno exterior y con diferentes procesos interdependientes en su estructura interna: un sustrato de toma de decisión que define y ordena las objetivos, otra capa de soporte que brinda los medios de gestión necesarios para el funcionamiento general, y por último, un nivel operativo en el que se producen los bienes y servicios para los que tal organización subsiste de acuerdo con los objetivos definidos⁹⁵.

En la perspectiva político-administrativa aparece el concepto de políticas de gestión pública, que se considera creado en el ámbito liberal-democrático anglosajón, cuyo estudio y sistematización con carácter abierto aborda Michael Barzelay como líneas de actuación que definen un concepto de difícil elaboración. Esto se debe en gran medida a que la literatura de la NGP constituye para este autor un “campo interdisciplinario orientado a las políticas de acción”, lo que sin duda dificulta su objetivación, apenas delimitable por su caracterización funcional⁹⁶:

“Se relaciona con cambiar un amplio espectro de las reglas institucionales de gobierno a través del cual se guían, controlan y motivan las organizaciones de la función pública. Estas reglas institucionales pueden subdividirse en las categorías tradicionales de planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación”.

La creación de un discurso definido sobre nueva gestión pública implica considerar: el pensamiento constitucional; las “propiedades empíricas” del gobierno ejecutivo; la teoría sobre el mandante y el mandatario (nivel político y función pública - *public service* -)⁹⁷; los efectos de las políticas administrativas pasadas; el panorama de los cambios recientes en políticas de gestión pública en muchos países; y, por último, la evaluación de políticas de gestión pública. Como principio general se subraya su importancia política, “la gestión es la

⁹⁵ Vid. PORTER, Michael. *Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Nueva York, Free Press, 1980. pp. 88-106.

⁹⁶ Vid. BARZELAY, Michael. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y debate*. México, FCE, 2003, pp. 10-17.

⁹⁷ Vid. MARCH, James G y Johan P. Olsen. *Rediscovering institutions*. Nueva York, Free Press, 1989.

fuente primaria de ideas sobre los verdaderos pormenores del ejercicio del poder: la gestión interna de los departamentos de gobierno”. Barzelay trata de desarrollar un paradigma de análisis que ayude a construir una Teoría de la Gestión Pública, mediante el estudio comparado de casos en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda para lo que se sirve de los principales programas de introducción de esas políticas en los distintos países del ámbito anglosajón: WPO.- *Well performint organizations*; NIE.- *New institucional Economics*; PPA.- *Progresive Public Adminsitration* (“gobierno responsable”); MAN- Escuelas de pensamiento sobre gestión; MAC- *Management Accounting and Control*; SM- *Strategic Management* (gestión estratégica); PPG- Filosofía pública de ejercicio de gobierno, entre otras. Así, los principales rasgos de estas políticas en los países del área anglosajona analizados se pueden así inferir del siguiente modo⁹⁸:

a) En el modelo australiano, tras la crisis de los setenta se ensaya bajo la administración laborista moderada un enfoque economicista de la administración que genera una descentralización entre departamentos y agencias, el diseño presupuestario por programas, el uso de la planeación corporativa, y una extensa delegación de las responsabilidades de gestión presupuestaria y financiera. Su base sociológica la forman jóvenes reclutados de la universidad con una mentalidad gerencial que rompen la cultura tradicional, adoptando una teoría de gestión basada en la ideación permanente de medios y procedimientos para alcanzar los fines propuestos por el nivel político. Renuncian al compromiso con los valores de la gestión pública como la equidad, la transparencia o de las funciones promovidas por el Estado del bienestar.

b) El caso británico se ha basado en la adopción de varios instrumentos a lo largo de los periodos Thatcher y Major, como la Unidad de Eficiencia (*Efficiency Unit*) bajo cuyos auspicios se instituyen la *Financial Management Initiative* y el consejero de Eficiencia (*Efficiency Adviser*) dependientes respectivamente de la Oficina del Gabinete y la Oficina del Primer Ministro. Esta iniciativa procuraba el acceso a la información de los ministros para incrementar la eficacia y la eficiencia y facilitar el traspaso de responsabilidad para la ejecución presupuestaria, pero dejaba el desempeño organizativo y de programas para una evaluación gubernamental más sistemática. Según Gray y Jenkins el Tesoro impidió su extensión a los recursos humanos y la gestión financiera, aplicando el principio de “gestión responsable” a la responsabilidad

⁹⁸ Vid. BARZELAY, Michael. *La nueva gestión pública...* Op. Cit. pp.31-98

gerencial y los procesos de ejecución presupuestaria. Cuando el interés y entusiasmo habían decaído y la *Financial Management Initiative* era un recurso agotado llegó, en 1986, el establecimiento de un sistema de gastos de mantenimiento, hasta entonces había prevalecido el objetivo de contener la incentivación de los funcionarios públicos y mantener los gastos bajo control. Otras actuaciones fueron las Iniciativas de Próximos Pasos (creación de organismos y agencias), que quedó desacreditada cuando se trató de orientar a la privatización de la Administración; la Carta Ciudadana (énfasis en la calidad de los servicios); la Competencia por la Calidad (pruebas de mercado,...) y el Financiamiento Privado. Tras 1992 se crea la *Office for Public Administration and Science* OPSS que asciende a cartera ministerial a partir de pequeñas unidades de la Oficina del Gabinete que se ocupaban de la Reforma de la Gestión Pública.

c) Referido a Nueva Zelanda la Instrucción del Tesoro acerca de la Gestión de Gobierno contempla las siguientes áreas: Planeación de gastos y gestión financiera; Función Pública y relaciones laborales en relación a los puestos directivos; Organización, con la separación entre consejo sobre políticas y provisión de servicio; Contratación orientada a facilitar decisiones de contratación de servicios externos; Auditoría y evaluación plasmada en el acuerdo de desempeño entre ministros y la Comisión de Servicios del Estado y directivos. En el plano jurídico destaca, por su carácter central y cuasi-constituyente, la legislación neozelandesa de la *State Sector Act 1988*, Pat Walsh opina que el gobierno la vio más como instrumento de reforma de la gestión que como medida constitucional, se basa para ello en la contradicción entre los fundamentos privatistas en la presentación del proyecto del Ministro de los Servicios del Estado Stan Rodger, como la regulación del personal público, y las pretensiones de la norma. Para Walsh, aunque pueden existir elementos equiparables, tales como las consideraciones de eficiencia en el gasto público y ciertas categorías analíticas aplicables a los problemas de gestión del sector público, existe para su legitimidad el límite del ejercicio democrático de la autoridad pública, aspecto que no preocupa al sector privado: "*Complex and often intangible constitutional relationships, governed by conventions developed over time, are not easily moulded to management practices. At a more routine level, the intensely political nature of many issues makes the straightforward transfer of private principles problematic*"⁹⁹.

⁹⁹ Vid. WALSH, Pat. "The State Sector Act" en *Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution*, (Eds. BOSTON, Jonathan; MARTIN, John; PALLOT, June; WALSH, Pat). Auckland, Oxford University Press, 1991. pp. 73-74.

d) La Reforma de la gestión pública en EUA llevada a cabo en la era Clinton se desarrolló en el programa de la Revisión de Desempeño Nacional (*Nacional Performance Review*, NPR). A diferencia de lo ocurrido durante las presidencias de Reagan y Bush, el concepto de eficacia (“trabajar mejor”) pasó de estar centrado en las dimensiones del gobierno a hacerlo en su eficiencia recurriéndose para ello a la separación de la Oficina de Gestión y Presupuesto. La NPR fue elaborada bajo la dirección de Al Gore en una serie de informes y publicaciones que transcurren desde septiembre de 1993 a agosto de 2000, cuyo contenido queda sintetizado en los siguientes puntos principales: simplificación del papeleo y los trámites innecesarios mediante la reducción de regulaciones y controles; descentralización de la autoridad tolerando más discrecionalidad a los empleados que trabajan de cara al público, trabajar mejor a menor coste eliminando ineficiencias y mejorando la productividad mediante la inversión en tecnología; buscar la satisfacción del cliente escuchándolo, reestructurando los servicios, incentivando la competitividad interna de los empleados y la capacidad de elección de los clientes¹⁰⁰.

I.5.1.b Caracterización del contexto político-administrativo en España.

Los rasgos de la modernización administrativa en el ámbito continental y particularmente en España son recogidos por José Ignacio Criado en una perspectiva de la NGP que identifica una serie de patrones comunes en los procesos de innovación de sus aparatos públicos con otros Estados del sur de Europa, tales como: uno, la politización de la función pública directiva, acentuada por los cambios constitucionales y los primeros traspasos de gobierno entre las fuerzas políticas en el nuevo sistema por partidos entre el PSOE y el PP (1982 y 1996), que han supuesto tras los cambios de gobierno sustituciones completas en los niveles directivos públicos; dos, el clientelismo político en el acceso a puestos públicos y funcionarización de personas de confianza política en todos los puestos de la Administración, muy presente en las administraciones autonómicas, denominado fenómeno de titularización; tres, la distribución desigual del personal en los organismos del sector público. Estos patrones, ponen de manifiesto las rigideces en las políticas y gestión del personal, donde se ha generalizado el formalismo y legalismo como justificación casi exclusiva de la acción pública con una alta producción de normas que aumentan la rigidez y propician, paradójicamente, el incremento de arreglos informales. La penetración a partir de los años noventa de las doctrinas de la NGP se amplía

¹⁰⁰ VILLORIA, Manuel. *Modernización administrativa...* Op. Cit. pp.92-93.

por las labores de difusión de organismos como la OCDE o el impulso de políticas públicas por parte de la UE, con conceptos como la orientación al cliente y la calidad de los servicios o las reformas de sectores productivos vinculados a la Administración que se considera afectan al grupo de países meridionales de la UE (Grecia, Italia, España y Portugal fundamentalmente)¹⁰¹. En este grupo de países la penetración limitada de la NGP presenta tres grandes tendencias en las actuaciones públicas: primero, la reducción del tamaño del Estado por la privatización de parte del sector público, principalmente en Telecomunicaciones y Energía; segundo, la dinámica de europeización de las administraciones y políticas públicas mediante procesos de penetración y difusión de las instituciones de la UE a las políticas públicas de los Estados miembros; y tercero, la descentralización política-administrativa en pleno apogeo del interés por el estudio de las regiones que recupera la aceptación de su beneficio en la prestación de los servicios públicos y procesos de toma de decisiones en las instituciones administrativas regionales¹⁰².

Respecto al primer punto, en España se consideran dos oleadas privatizadoras, con Felipe González en su última legislatura (1993-1996) y José María Aznar en la primera (1996-2000). En el segundo, se crea además un proceso de institucionalización en los órganos directivos que forman departamentos especializados en las relaciones con la UE, comisiones de actividades relacionadas con la integración y nuevas agencias y organismos. Respecto al tercero, en el caso de España, la dinámica política descentralizadora coincide con la modernización administrativa, lo que da lugar a una mayor exposición al discurso de la NGP por las administraciones territoriales.

I.5.2 Ámbito doctrinal de la modernización de la gestión pública en el paradigma de la NGP.

I.5.2.a Aspectos definitorios del paradigma.

Los complejos antecedentes doctrinales de la modernización administrativa encuentran en la NGP la exposición de su paradigma clásico. Existen dos razones para tomarla como referencia: en primer lugar la precedencia y

¹⁰¹ Estudio comparado de los Estados del sur europeo. Vid. GUNTHER, Richard, DIAMANDOUROS, P. Nikiforos and SOTIROPOULOS, Dimitri A. (Eds.). *Democracy and the State in the New Southern Europe*. Nueva York, Oxford University Press, 2006. p. 359.

¹⁰² Vid. CRIADO, José Ignacio. *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las Administraciones Públicas*. Madrid, INAP, 2009. pp. 122-127.

amplia literatura científica desarrollada en el espacio anglosajón, en cuyo ámbito se producen las principales investigaciones formuladas doctrinalmente que establecen la solución de continuidad entre las reformas administrativas y la Administración electrónica o e-government, como dos fases separadas e interdependientes en el proceso de modernización administrativa¹⁰³. Por otra parte, de esos principios doctrinales que les dotan de universalidad aparecen formas diferenciadas de recepción y asimilación tanto por áreas geopolíticas como en Estados específicos.

Sobre las propuestas y resultados generales de la NGP se trata, de acuerdo a la exposición de José Ignacio Criado, de un concepto cuya existencia es aceptada con un término objeto de controversia¹⁰⁴. La NGP nace a finales de la década de los setenta del siglo pasado como un movimiento doctrinal sobre la reforma y modernización del sistema administrativo burocrático que se empieza a extender a través de la ejecución de diversas políticas públicas en el ámbito de la mayoría de los países de la OCDE. La doctrina se desarrolla en dos direcciones: debido a la base empirista de la metodología de investigación anglosajona la práctica y experiencia política precede a la sistematización teórica, a menudo basada en casos prácticos o situaciones políticas reales; en su difusión política la OCDE, por el contrario, sintetiza sus trabajos en forma de recomendaciones heurísticas que extienden la aplicación de la NGP a través de metodologías y procedimientos más técnicos y orientados a programas de acción¹⁰⁵.

Entre sus más conocidos iniciadores doctrinales se encuentran Christopher Hood, que acuñó el término. En un trabajo ya maduro tras la efervescencia reformista de la década de los ochenta Hood sitúa cronológicamente este proceso desde mediados de los años setenta vinculado a cuatro grandes tendencias: disminución del tamaño del gobierno en gasto público y de personal; descentralización en el sentido de privatización y subsidiariedad en la prestación de servicios; desarrollo de las TIC en la producción y prestación de servicios; internacionalización de las tendencias, estilos de decisión, diseño y coope-

¹⁰³ Sobre la e-administración y e-gobierno que introduce nuevas características en la dinámica de la actividad administrativa. Vid. MARGETTS, Helen. "Public management change and e-government: the emergence of digital-era governance" en *the Routledge Handbook of Internet Politics*, (eds. CHADWICK, Andrew y HOWARD, Philip. N.). Nueva York, Routledge, 2010. pp. 114-128.

¹⁰⁴ Vid. HUGHES, Owen. *Public Management and Administration*. (3ª ed.) Londres, Palgrave Macmillan, 2003. (1ª ed. 1994). pp. 4-5.

¹⁰⁵ Vid. CRIADO, José Ignacio. *Entre sueños...* Op. Cit. pp. 76-85.

ración en políticas y gestión pública¹⁰⁶. Junto a él, entre otros, aparecen autores también significados en el trabajo de sistematización. Es Christopher Pollit quien denomina al movimiento *managerialism*: “*Managerialism is a set of beliefs and practices, at a core of which burns the seldom-tested assumption that better management will prove an effective solvent for a wide range of economic and social ills*”. Existen sin embargo numerosos antecedentes del pensamiento gerencialista que con el objetivo de reducir el gasto público sitúan su clave conceptual en la disociación entre el modelo de gestión privada y los problemas públicos a los que aquella se debe aplicar por ser capaz de asignar objetivos claros al empleo de los recursos, para los que no sirve el modelo administrativo¹⁰⁷. Michael Barzelay, se refiere a la NGP bajo la denominación de *post-bureaucratic paradigm* como el término más apropiado para una nueva generación de la familia extensa de ideas sobre cómo hacer productivas y con resultados responsables las operaciones del Gobierno¹⁰⁸. Finalmente y dentro del desarrollo de variantes nominales del mismo concepto Osborne y Gaebler introducen en el ámbito norteamericano el término *Reinventing Government* que ratifica el concepto de gobierno empresarial como aplicación a la Administración del uso de recursos en nuevas vías para maximizar la productividad y la eficacia, con la declarada particularidad de no renunciar a la intervención pública en la economía pero haciéndolo al menor coste y con la mayor eficacia y eficiencia¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Vid. HOOD, Christopher. “A public management...” Op. Cit. pp. 3-19. Para una versión traducida al castellano Vid. CEJUDO, Guillermo M (ed.). *La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica. Nueva gestión pública*. México, Siglo XXI, 2011. pp. 49-74.

¹⁰⁷ Pollit comienza su libro definiendo el concepto, Noción que con cierta ironía autocalifica de obvia y tautológica y se remonta para ello a la formulación PODS-CORP de Gullit y Urwicks, clásica en la ciencia de la Administración y realizada en 1937. POLLIT, Christopher. *Managerialism...* Op. Cit. 1990. pp.1-4. El trabajo coordinado por ambos autores recibe la contribución casi fundacional del management de Luther Gulick, L. Urwick, James D. Mooney, Henri Fayol, Henry S. Denison, L. J. Henderson, T. N. Whitehead, Elton Mayo, Mary P. Follett, John Lee y v. A. Graicunas. Vid. GULICK, L., URWICK, L. (eds). “Papers on the Science of Administration” en *Institute of Public Administration*. Nueva York, 1937.

¹⁰⁸ Vid. BARZELAY, Michael. *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*. Berkeley, University of California Press, 1992. (Edición en español: FCE, 1998). p. 117.

¹⁰⁹ Vid. OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Addison Wesley, 1992. p. XIX. (ed. español Paidós, 1994).

I.5.2.b Presupuestos empíricos y teóricos.

Como ya se ha señalado, al movimiento doctrinal de la NGP le precede la acción política reformadora en la elaboración y ejecución de políticas realizadas desde los gobiernos. El gobierno de Margaret Thatcher comienza a aplicar políticas de gestión transformadoras en las funciones administrativas de organización y métodos, función pública, planificación del gasto, gestión financiera, auditoría y evaluación y contratación pública, si bien Pollit establece su inicio en la mitad de la década de los setenta en Reino Unido y EUA, que introducen en la *Financial Management Initiative* y el *Grace Commission Report* respectivamente, la idea de que lo bueno para la producción de bienes con beneficios en el sector privado también lo debe ser para la provisión de servicios en el sector público¹¹⁰. En los EUA también se vincula el paquete de reformas *National Performance Review* (NPR) propuesto por Al Gore desde 1992 y aplicado en la Administración de Clinton al movimiento académico. Por la particularidad del sistema constitucional estadounidense los trabajos del comité técnico para la reforma del gobierno (*The House Committee on Government Reform and Oversight*) arrojan interesantes conclusiones que oponen las reformas administrativas y su racionalidad técnica a los intereses legislativos del Congreso tal y como muestra el trabajo de Carroll y Lynn, donde se equiparan las primeras al nuevo modelo de gestión y el burocrático a los segundos.

The NPR, particularly the basic document initiating it (Gore, 1993), generally portrays Congress as a negative force in administration. It argues that Congress, for political reasons, imposes dysfunctional rules and restrictions on programs and budgets. As a result of these rules and requirements, as well as restrictions imposed by political executives and others, the discretion of managers to manage effectively is constrained. Congressional actions force the executive to establish bureaucracies, adopt procedures, and employ staff to process "red tape." The symbiotic relationship between Congress and bureaucracies (Congress creates rules which require bureaucracies to administer) contributes to a rulebased, hierarchical form of administration¹¹¹.

¹¹⁰ Vid. POLLIT, Christopher. *Managerialism...* Op. Cit. 1990. pp. 3-7.

¹¹¹ Vid. CARROLL, James D. y LYNN, Dahlia B. "The future of Federal Reinvention: Congressional Perspectives" en *Public Administration Review*, v.56, n.3, 1996. p. 299-304. Vid. GORE, Albert. "The New Job of the Federal Executive" en *Public Administration Review*. v. 54, n.4, 1994. p. 317-321. Ronald Moe emprende una potente crítica a la ruptura con los principios convencionales y constituciona-

Cada uno de estos campos de reforma adoptados en el poder ejecutivo fue progresivamente objeto de interés investigador y político en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda¹¹². Por otra parte la OCDE, centrada en la difusión de los nuevos conceptos en el resto de países desarrollados, otorga en 1990 un tratamiento específico a la gestión pública y crea el *Public Management Committee* que establece el programa *Public Management (PUMA)* aplicado por su Secretaría en colaboración con un grupo especializado de altos ejecutivos fiscales de los países miembros¹¹³.

les del gobierno del programa NPR. Vid. MOE, Ronald C. "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences" en *Public Administration*, v. 54, n.2, 1994. pp. 111-122. Natham también exhibe una visión crítica de NPR que cuestiona los límites institucionales y políticos de la tradición de gestión y gobierno, la reflexión sobre los mecanismos y prioridades en la ejecución de las políticas y la propia concepción de cajón de sastre de la NPR. Vid. NATHAM, Richard P. "Reinventing Government: what does it mean?" en *Public Administration Review*, v. 55, n.2, 1995. pp. 213-215. Con el mismo espíritu crítico Thompson e Igraham estudian los objetivos de la NPR en la estrategia política de control de la rama ejecutiva y descubren el valor los modelos políticos para entender los cambios organizativos. Vid. THOMPSON, James R. e INGRAHAM, Patricia W. "The Reinvention Game" en *Public Administration Review*, v. 56, n. 3, 1996. pp. 291-298.

¹¹² En el ámbito británico destacan Colin Campbell y Graham Wilson que realizan una exposición del modelo británico en lo que denominan *Whitehall model* su principal elemento de análisis es la relación entre el nivel político y funcional dentro del modelo burocrático weberiano y es exportado al resto del ámbito anglosajón de influencia británica (Nueva Zelanda y Australia). Vid. CAMPBELL, Colin y WILSON, Graham K. *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* Oxford, Blackwell, 1995. pp. 19-20. Vid. POLLIT, Christopher y HARRISON, Stephen (eds.). *Handbook of Public Services Management*. Oxford, Blackwell, 1992. Vid. POLLIT, Christopher. "The Citizen's Charter. A Preliminary Analysis" *Public Money & Management Reform*. v.14, n.2, 1994. pp. 9-14. En Australia Pusey presenta una causalidad económica en la concepción política de los cambios administrativos y de gestión pública. Vid. PUSEY, Michael. *Economic Rationalism in Camberra*. Nueva York, Cambridge University Press, 1991. En Nueva Zelanda se destaca en primer término una profunda reflexión y balance de Joathan Boston sobre el modelo neozelandés, tal vez el que más genuinamente ha traspasado al funcionamiento de la gestión pública los paradigmas de la NGP, que apuesta por las medidas que impliquen en el gobierno las nuevas fuerzas del proceso privatizador. Vid. BOSTON, Jonathan; MARTIN, John; PALLOT, June y WALSH, Pat. (eds.). *Reshaping the State: New Zealand Model*. Auckland, Oxford University Press, 1991. Vid. BOSTON, Jonathan. *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland, Oxford University Press, 1996.

¹¹³ Vid. PAL, Leslie A. *The OECD and Global Public Management Reform*. NISPA-cee 17th Annual Conference. Budva, Montenegro, 2009. <<http://www.nispa.org/files/conferences/2009/papers/200904052128410>> (consulta-do el 4-10-2013).

A ese carácter empírico de los presupuestos doctrinales de la NGP, se añaden una serie de antecedentes aplicados en cada caso o Estado a la sustitución de algún aspecto de la Administración pública progresiva (APP)¹¹⁴. Este sustrato teórico que alimenta la doctrina de la NGP se considera elevado sobre las siguientes teorías¹¹⁵:

a) Teoría de la Elección Pública (*Public Choice Theory*), cuyos trabajos iniciales fueron desarrollados a partir de la teoría de la elección racional por James Buchanan y Gordon Tullock¹¹⁶. Buchanan expone el principio de que la conducta humana es dominada por el interés propio y los individuos maximizan racionalmente la utilidad con todas sus capacidades de conducta. Así, aplicando este principio de maximización de beneficios, los responsables de la Administración tratan de elevar sus presupuestos departamentales como los políticos maximizan sus votos, lo que a diferencia de su aplicación al sector privado, arrastra dañinas consecuencias al captar recursos improductivos a la renta nacional, bien por los gestores públicos o por los grupos de interés asociados a los políticos. La recomendación consecuente es la reducción del Estado cuyas funciones de asesoramiento, regulación y prestación deben quedar separadas en diferentes agencias y las últimas preferentemente privatizadas o contratadas al sector privado.

b) Teoría de la Agencia (*Agency Theory*). Stephen Ross, que formula esta teoría en 1973 como una manifestación del pensamiento empresarial, parte de la noción de que la vida social y política debe ser entendida como una serie de contratos o relaciones de acuerdo en los que cada parte tiene sus propios intereses y trata de maximizar la utilidad. Se trata por lo tanto de un modelo general en cuyo funcionamiento ideal se maximiza la eficiencia y la eficacia de la actividad económica¹¹⁷. Bajo estos acuerdos se reconoce la figura

¹¹⁴ Término como se conoce a la Administración científica, si bien nace a finales del siglo XIX con las reformas de la Administración de Wilson y las bases sentadas en la obra de Max Weber, se reconoce con este término la Administración burocrática tradicional. Como noción del concepto Vid. Barzelay, M. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate*. México, FCE, 2003. pp.132-133.

¹¹⁵ Recoge la clara exposición de Jonathan Boston en su introducción al modelo de Nueva Zelanda. Vid. BOSTON, Jonathan." The Theoretical Underpinnings... Op. Cit. pp. 1-26.

¹¹⁶ Vid. BUCHANAN, Ian y TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, Michigan University Press, 1962.

¹¹⁷ Se produce aquí la interesante controversia por el origen de la teoría entre Ross, con un enfoque económico, y Mitnick, con un enfoque politológico. Vid. ROSS, Stephen A. "The economic theory of agency: The principal's problem" en *American*

de una parte principal y el agente que realiza una serie de tareas especializadas y recibe una contraprestación a cambio de sus servicios mutuamente aceptable. El problema de este modelo reside en la veracidad de la información que suministra el agente y permite llegar al acuerdo que obliga a comprobar el cumplimiento de los compromisos¹¹⁸. Para paliarlo se hace necesario controlar a la agencia a través de otras agencias públicas o contrataciones externas con rigurosos programas que disminuyan los riesgos.

c) Teoría del Análisis de los Costos de la Transacción (*Transaction-Cost Analysis Theory*). Como las dos anteriores queda contestada posteriormente a su formulación¹¹⁹. Contribuye a establecer el entendimiento de las diferentes estructuras de gobierno y entre la naturaleza externa de las relaciones de mercado e internas dentro de las empresas. La teoría es atacada por economicista y despreocupada por el análisis de las relaciones sociales y humanas, por otra parte la débil definición de coste de transacción impide probarla¹²⁰. Las transacciones llevan aparejadas unos costes de gestión y vigilancia, lo que tratan de integrar las actividades con estructuras jerárquicas. En ciertos casos los costes internos de coordinación y control de las actividades del negocio superan los costes externos de la transacción en los mercados. El interés por el equilibrio o la optimización invita a la búsqueda de alianzas, el establecimiento de acuerdos entre los agentes o la contratación externa. Las consideraciones suscitadas por los costes de transacción cuestionan las medidas organizativas tomadas con los problemas del sector público, que deben observarse cuidadosamente.

En torno a estas teorías fundamentales y sin perjuicio de las contradicciones entre los diferentes autores, se aprecian dos grandes presupuestos doctrinales que agrupan, dan coherencia interna y consistencia analítica a la

Economic Review v. 62 n. 2, 1973. pp. 134-139. MITNICK, Barry M. "Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences", ponencia presentada en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*. New OrleansLA, 1973. En Actas de la APSA, 1973 (anteriormente disponible de Xerox University Microfilms y, más tarde, Serials UMI).

¹¹⁸ Mittnnick ve por fin publicado su trabajo dos años después de Ross. Vid. MITNICK, Barry M. "The theory of agency: The policing "paradox" and regulatory behavior". *Public Choice* (Winter), n. 24, 1975. pp. 27-42.

¹¹⁹ La teoría se considera formulada por WILLIAMSON, Oliver E. "Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations" en *Journal of Law and Economics*, October, n. 22, 1979. pp 233-261.

¹²⁰ BOSTON, Jonathan." The Theoretical... Op. Cit. p. 19.

NGP¹²¹: en primer lugar, la Nueva Economía Institucional (NEI) formada por las Teorías de la elección pública, de los costes de transacción y de la agencia, junto a la Teoría de la burocracia de Niskanen de 1971, todas ellas habrían permitido crear un grupo de doctrinas de reforma administrativa sobre las ideas de elección del usuario, transparencia y estructuras de incentivos¹²²; el segundo presupuesto lo conforma el gerencialismo neotaylorista, sobre el que se desarrollan doctrinas de reforma basadas en la profesionalización gestora, experiencia esencial sobre la técnica y poder discrecional para lograr resultados mejorando el rendimiento con medidas de ajuste sobre los productos de las organizaciones¹²³.

1.5.2.c Términos de aplicación contradictorios.

Una vez sintetizadas las corrientes se detecta la contradicción fundamental de la NGP, si en el primer presupuesto, según recoge Criado, se recurre a paradigmas de reforzamiento del poder del gobierno sobre la Administración ya formulados en el siglo XIX y la posguerra, respecto al segundo, a la literatura del management empresarial privado. Se presenta así una incoherencia entre ambos presupuestos establecidos sobre premisas opuestas, tal y como señala Aucoin, si en el enfoque de la NEI primaba la intervención de las políticas que propiciaban principios de coordinación, centralización y control, en el gerencialismo se daba prioridad a la gestión, que fomentaba la descentralización, desregulación y delegación¹²⁴. La difícil integración supuso el dominio del

¹²¹ Ya a mediados de la década de los noventa Dunleavy se hace eco de las críticas a la NGP y plantea su recepción en una revisión que incluya algunas de ellas en su planteamiento, menciona en este sentido la preferencia por los resultados eludiendo la distinción entre estilos tradicionales y modernos, los riesgos de la copia indiscriminada del modelo y cuestiones constitucionales que inciden en las competencias de las agencias del sector público. Vid. DUNLEAVY, Patrick y HOOD, Christopher. "From Old Public Administration to New Public Management" en *Public Money & Management*, v. 14, n.3, 1994. pp. 9-16. Para Christopher Hood la nueva gestión pública es un término inexacto que sirve para englobar las diferentes doctrinas de la reforma burocrática en muchos países de la OCDE a finales de los 70. Vid. HOOD, Christopher. "A public management Op. Cit. pp. 3-19. Hugues formula las diferentes formas en que la nueva gestión pública es considerada o no como un paradigma de cambio en la gestión del sector público. Vid. HUGHES, Owen. *Public Management...* Op. Cit. pp. 2-4.

¹²² Vid. NISKANEN, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine Atherton, 1971.

¹²³ Vid. HOOD, Christopher. "A public management..." Op. Cit. pp. 3-19.

¹²⁴ Vid. AUCOIN, Peter. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums" en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 80, 2, 1990. pp. 115-137.

presupuesto gerencial en Reino Unido y Australia con reformas de corte empresarial neotaylorista, más pragmáticas y de inferior elegancia intelectual. Mientras en Nueva Zelanda, a lo largo de la década de los ochenta, la síntesis entre las teorías de la elección pública, la agencia y los costes de transacción impulsaron el movimiento de la NGP con gran coherencia analítica. Esta contradicción ya fue mostrada por Christopher Pollit:

*In sum, then, the public-sector managerialism of the 1980s and late 1970s lacked coherence in a number of important respects. It was characterized by several omissions and contradictions. Its motivational model of the public servant was crude and incomplete; its stance on wider social inequalities (which the public services themselves often exemplified) was evasive and its position on decentralization was riven with contradictions*¹²⁵.

En el análisis de los resultados de la NGP, de acuerdo con Criado, se han ido realizando diferentes estudios clasificados en dos grupos¹²⁶. En el primero figuran aquellos que parten de un modelo único con sólo una posible respuesta a las formulaciones clásicas, presentan una visión parcial, sin otras alternativas a las reformas de la gestión pública¹²⁷. En un segundo grupo aparecen evaluaciones más independientes, como las realizadas por Pollit, que reconocen las limitaciones conceptuales y metodológicas de la NGP para evaluar sus resultados¹²⁸. Entre dichas limitaciones se encuentra la dificultad de obtención de indicadores adecuados y aplicables para realizar mediciones que expliquen los resultados de la gestión pública en dimensiones como el ahorro de costes, mejora de procesos, mejora de eficiencia, mayor eficacia, flexibilidad,

¹²⁵ POLLIT, Christopher. Managerialism... Op. Cit. pp. 13-15.

¹²⁶ Vid. CRIADO, José Ignacio. *Entre sueños...* Op. Cit. pp. 112-122.

¹²⁷ Vid. BARZELAY, Michael. *Breaking through...* Op. Cit. Vid. OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *Reinventing...* Op. Cit. Para Osborne y Gaebler, la introducción de técnicas privadas que combatan la burocracia se plantea desde la mejora en la eficacia y eficiencia del servicio público antes que desde la privatización externa, para ello se matizan las medidas de estímulo a los empleados públicos, de competencia en el caso de Phoenix, o de incentivos a grupos, caso de Visalia, que eviten la competencia y acaparamiento de información individual.

¹²⁸ Vid. POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert. "Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective" en *Evaluating in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*, (ed. H. Wollmann). Cheltenham, Edward Elgar, 2003. pp. 12-25.

capacidad y resistencia de los sistemas administrativos¹²⁹. Otro cuestionamiento que se hace presente es la valoración de la homogeneidad de un movimiento como la NGP, establecido bajo premisas tan globalizadoras, más aun considerando la fuerte afinidad cultural del concepto en Oceanía, Norteamérica y Reino Unido bajo el ámbito anglosajón, en cuyas adaptaciones, sin embargo, se produce una divergencia creciente, de menor a mayor, según aumenta la profundidad en el análisis de las políticas, las materias del discurso, las decisiones, las prácticas y los resultados, heterogeneidad aumentada por las aceptaciones parciales y condicionadas de estas técnicas y de estos métodos en los Países Bajos y escandinavos¹³⁰.

¹²⁹ Cfr. CRIADO, José Ignacio. *Entre sueños...* Op. Cit. 120. Vid. OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter. *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*. Nueva York, Addison Wesley, 1997. (ed. español Paidós, 1998).

¹³⁰ Vid. POLLIT, Christopher. "Convergence: the Useful Myth?" *Public Administration*, v. 79, n.4, 2001. pp. 933-947.