

Joan Subirats

Catedrático de Ciencia Política
y de la Administración.
Universidad Autónoma de Barcelona

La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta

SUMARIO: I. CIENCIA POLITICA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACION. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PROBLEMA. II. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PUNTO DE ENCUENTRO. 1. *La Administración Pública desde el Derecho.* 2. *La Administración pública desde el enfoque económico-gerencialista.* 3. *Ciencia Política y Administración pública.* III. CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS. UNA PROPUESTA. 1. *La difícil identidad de la Ciencia de la Administración.* 2. *El análisis de políticas públicas como alternativa.* IV. VOLVIENDO A LA CIENCIA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION Y AL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS.

I. CIENCIA POLITICA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACION. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PROBLEMA

Las páginas que siguen pretenden relacionar, en ese punto de enlace que denominamos «análisis de políticas públicas», dos campos de dedicación intelectual que han estado considerablemente alejados en nuestro país, al menos en buena parte de este siglo. En efecto, Ciencia Política y Ciencia de la Administración han sido consideradas disciplinas poco relacionadas en un país en el que el Derecho Administrativo ha dominado el escenario de reflexión sobre la Administración Pública y su organización y funcionamiento.

La Ciencia Política ha vivido durante mucho tiempo de espaldas a la realidad administrativa, de espaldas a los «productos» del poder. La preocupación esencial de la Ciencia Política fue, y continúa siendo en buena parte, el estudio de la formación del poder, su legitimación y

su estructura interna, y no tanto cómo se ejercía ese poder, que efectos tenía sobre la estructura social. Sólo después de algunas aportaciones significativas, ya en los sesenta, como la de DAHL (DAHL, 1961), y tras la constatación de la enorme importancia de la intervención estatal en nuestras sociedades, se ha producido una significativa inflexión en los estudios de Ciencia Política, potenciada por la sensación de ingobernabilidad, de sobrecarga de las tareas de gobierno de nuestras sociedades, por la difuminación de los límites entre niveles administrativos y entre los sectores público y privado. También, por el lado de los estudios específicamente de Administración, se han ido atravesando etapas, que han conducido desde posiciones muy «eficientistas» o sólo preocupadas por rediseños organizativos, a planteamientos más generales, en los que también el tema del porqué y el cómo de la decisión, vinculaba a las estructuras administrativas con las estructuras de poder (SIMON, 1947).

Si desde el lado de la «política» se entendía que no se podía hablar sólo de la formación del poder y de su estructuración interna, sin referirse al verdadero ejercicio del mismo, es decir, a las actuaciones de ese poder en su relación con la sociedad a quien formalmente representa, desde la «administración» difícilmente se podía intentar mejorar «racionalmente» una organización y un quehacer administrativo sin plantearse los límites de esa racionalidad en su confrontación con la dirección política. Será pues en el momento de la decisión en el que se producirá el primer encuentro que condujo a la preocupación por las políticas, por los cada vez más numerosos productos de una administración que ya no podía entenderse ni desde la lógica paralizantemente racionalizadora del Derecho, ni desde una perspectiva «gerencialista» que convierta la búsqueda de una mayor eficacia administrativa en meramente autoreferencial.

Hemos tenido ya ocasión de referirnos a los peligros de una aproximación a los problemas de poder desde una perspectiva estrictamente racional-legal (SUBIRATS, 1988, pp. 174 y ss.). Desde esa perspectiva sinóptica sería el Parlamento quien decidiría, la burocracia se convertiría en simplemente ejecutora y la sociedad haría llegar sus demandas al sistema a través de los partidos. La creciente complejidad de los problemas sociales, su intensa interdependencia, la dificultad de abordar esos problemas desde un entorno cambiante y en que, como decíamos, los roles y ámbitos de lo público y lo privado se entrecruzan constantemente, ha hecho entrar en crisis esa perspectiva descriptora y el cuasimonopolio explicativo del método jurídico. Pero sin que desde la Ciencia Política se haya podido hasta ahora llenar ese vacío adecuadamente, por su propia debilidad en algunos casos, o por un tipo de planteamientos que sólo parcialmente resolvían los déficit detectados.

El tema nos preocupa no sólo desde un punto de vista teórico o académico, sino por lo acuciante de los retos con que se enfrentan las

Administraciones públicas actuales. Crece día a día la convicción de lo inadecuado de unas estructuras administrativas pensadas para un tipo de Estado sobre el que existían fuertes prevenciones en relación a su capacidad de intervención social, y que hoy ha convertido sus estructuras administrativas en inmensas máquinas de prestación de servicios. Por otra parte, la necesidad de contener el gasto público, pero la voluntad política de mantener o incrementar la oferta de servicios públicos como respuesta a las demandas populares y como fuente clara de legitimación política, han puesto en primer plano la urgencia de mejorar la gestión de los servicios públicos en una línea constantemente reiterada de eficacia y eficiencia.

Nos encontramos, pues, en un momento especialmente agitado en relación a la identidad de lo que entendemos como Administración pública, sus pautas de funcionamiento y organización, sus dependencias políticas y su vinculación a los principios normativos en los que debe encuadrar su actuación.

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO PUNTO DE ENCUENTRO

La complejidad y diversidad de las Administraciones públicas actuales han permitido y permiten que desde diferentes puntos de vista se intente dar respuesta a sus problemas de identidad y se propongan líneas de mejora de su funcionamiento y organización. De hecho «administración» significa distintas cosas desde los diferentes «observatorios» que se escojan, no permitiendo un significado unívoco ni desde el punto de vista teórico ni desde el punto de vista aplicado. Ello plantea problemas de definición que han permitido el considerar que no existe un específico objeto de estudio, lo cual contrasta con la importancia de ese «no objeto» en nuestras sociedades, y con la ya comentada perentoriedad de los problemas que esa actividad genera. Por el contrario, también ha sido posible defender la idea de que al ser tan extremadamente variada y difusa la Administración pública y su actividad, de hecho tendríamos Administración pública en todas partes, y por lo tanto, cabrían todos los enfoques posibles y todas las disciplinas que entienden específicamente de las actuaciones y problemas que las diversas Administraciones públicas abordan.

Aquí defenderemos la concepción de que la Administración pública tiene que ver con *ejecutar la ley*, y ello nos lleva al Derecho; tiene que ver con *actividad*, con *rendimiento*, y ello plantea problemas de gestión, y tiene que ver con el *poder*, y ello supone dar respuesta a problemas sobre los que trabaja la Ciencia Política (ROSENBLUM, 1986, p. 6; MAYNTZ, 1985, p. 22).

1. *La Administración pública desde el Derecho*

Es difícil poner en duda que el Derecho administrativo ha constituido la base de la cultura administrativa de la Administración pública española y continental hasta ahora. La base estructurante de esa cultura la constituye el propio lenguaje que utiliza la Administración, interna y externamente. En este sentido, el lenguaje jurídico ha ido confundándose con el lenguaje administrativo, hasta el punto de considerarse como el único adecuado para hablar de Administración y desde la Administración. No se trata, por otra parte, de un lenguaje fácil, sino que precisa de una notable especialización y de un buen manejo de la técnica jurídica. Por un lado se constata la identificación entre élite administrativa y técnicos en Derecho (CAZORLA, 1972), pero es que, además, la evolución de la Administración en la mayoría de países occidentales europeos se confunde, de hecho, con la propia evolución del Derecho Administrativo y con los reiterados intentos de reforma administrativa impulsados desde esa óptica jurídica (DENTE, 1989, p. 139 y ss.).

La ciencia jurídica ve en la Administración pública un conjunto de órganos y personas que tienen encomendada la labor de aplicar normas jurídicas. Será desde el Derecho Administrativo desde donde se precisarán los sujetos activos y pasivos de esa aplicación de normas, los modos o procedimientos que deben seguirse para su aplicación, y las vías para «remediar» aquellas vulneraciones de la normativa establecida que se hayan producido en la ejecución de tales normas. Como es notorio, el principio de legalidad constituye el valor a preservar y la pauta de control sobre la actividad de la Administración. Todo ello enmarcado en una concepción garantista del ciudadano ante la actuación del Estado entendido como

«personaje poderoso... (que) dispone... de un elenco de potestades exorbitantes del Derecho común, de un cuadro de poderes de actuación de los que no disfrutaban los sujetos privados» (GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ, 1980, p. 36).

De esta forma el Derecho Administrativo asumiría una posición de equilibrio entre los privilegios de los poderes públicos y las garantías a los ciudadanos ante un posible «abuso de poder» por parte de la Administración pública,

«en definitiva, de lo que se trata es de perseguir y obtener el eficaz servicio del interés general, sin mengua de las situaciones jurídicas, igualmente respetables, de los ciudadanos» (GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ, 1980, p. 38)

Esta posición del Derecho Administrativo, y en buena parte de la propia Administración pública, dada la hegemonía del Derecho como cemento estructurante de la misma, plantea una cierta ambigüedad. Por un lado defiende permanentemente la exigencia de asegurar una posibilidad de impugnación jurisdiccional del ciudadano ante la actuación de la Administración, sin negar nunca el carácter «extraordinario», por encima del ordenamiento, que tiene la relación asimétrica que se plantea entre esa Administración y el ciudadano afectado (DENTE, 1989, p. 148). De esa «pulsión» garantista, entendiendo como «garantías» únicamente la posibilidad de acudir a los tribunales, surge la identificación de legitimidad con legalidad procedimental; la distribución de tareas a partir del principio de competencia, en base a lo que la ley dispone; la pasión por la uniformidad interpretativa de la ley y del trato al ciudadano, que lleva al principio de jerarquía, y la omnipresencia del control previo de legalidad. Todo ello constituye la base del Derecho Administrativo clásico, que encuentra numerosas dificultades en adaptar tales principios a una realidad que no acepta fácilmente tales rigideces, y dificultades ante el profundo cambio en relación al papel del Estado que se plantea tras la Segunda Guerra Mundial.

En este ser «weberiano sin saberlo» (DENTE, 1989, p. 148), encontramos buena parte de las dificultades y rigideces con las que se enfrenta la Administración pública en estos últimos años, y frente a los que ha intentado responder con mayor o menor fortuna. El Derecho Administrativo, como el Derecho en general, se presenta con la voluntad de «autointegrar sus propias lagunas» (GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ, 1980, p. 49), es decir, con la voluntad de resolver los problemas que se van generando en su aplicación, desde lo que sería su propia lógica interna. Procede así, a partir de conceptos generales de un alto nivel de abstracción, ordenados y conectados entre sí de forma sistemática, en los que la materia prima no son los fenómenos concretos, los problemas externos al ordenamiento que puedan tener determinados efectos jurídicos, sino las propias normas jurídicas, el propio Derecho. Ello implica aislar esa construcción científica de contaminaciones valorativas al sistema jurídico y de los fenómenos o problemas puntuales que requieren soluciones específicas *ad hoc*. Al contrario, es preciso abordar la construcción de estructuras científicas que ayuden a explicar el funcionamiento y la naturaleza de las instituciones jurídico-administrativas en su perspectiva más global, a fin de garantizar certidumbre y previsibilidad en la actuación administrativa (FREDDI, 1989, p. 44).

Como es bien sabido, este tipo de planteamiento, si bien jugó un importante papel modernizador en relación a las formas de establecer las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos, siempre en el marco del predominio de la visión garantista y dentro de la reluc-

tancia general a la intervención del Estado en la actividad social (GRUNOW, 1985, pp. 26 y ss.), se ha ido convirtiendo en rémora burocratizante o mecanismo distorsionador (PRATS, 1984). En efecto, de las cinco funciones que se atribuyen al Estado y, por ende, a la Administración pública,

1. Reglamentación de las relaciones entre sociedad y entorno (orden externo).
2. Reglamentación de las relaciones entre los miembros del sistema (orden interno).
3. Aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, con recursos fiscales y humanos.
4. Prestaciones de abastecimientos y servicios.
5. Conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos (crecimiento económico, mejora salud, elevación nivel educativo...) (MAYNTZ, 1985, p. 55).

Parece claro que se ha ido pasando de poner el acento en las tres primeras funciones, que han sido caracterizadas como «actividades definitorias» de todo Estado (ROSE, 1976, pp. 257-259), a poner el énfasis esencial y la mayoría de recursos del propio Estado en los apartados que recogen las tareas de prestación de servicios y de dirección y desarrollo social. Ese cambio trascendental, que ha modificado dramáticamente la distribución de recursos del Estado y sus mismas prioridades (en el mundo occidental, Rose, 1984; en España, *Papeles de Economía Española*, 1988), no ha tenido apenas efectos en su estructura organizativa ni en su lógica de funcionamiento interna, presidida aún por una concepción esencialmente garantista y procedimentalista que ha mantenido al Derecho Administrativo en el papel hegemónico al que anteriormente aludíamos (aunque motivando notables replanteamientos del papel de la Administración pública y del propio Derecho Administrativo desde sus exponentes más avanzados, como glosaremos más adelante).

Esas profundas transformaciones del Estado contemporáneo, para decirlo con GARCÍA PELAYO (GARCÍA PELAYO, 1977), han puesto en crisis las capacidades descriptivas y prescriptivas del modelo clásico, y al propio Derecho Administrativo como ideología administrativa dominante. Desde hace mucho tiempo ya no es posible hablar de la labor normativa del Estado como esencialmente reguladora. El Estado concentra su actividad fundamental en la distribución de recursos y en la prestación de servicios. Y ello no permite mantener en vigor como criterio descriptor esencial el equilibrio entre autoridad (intervención del Estado) y libertad (garantía al ciudadano), y el recurso a la intervención judicial como fiel de la balanza, terreno tradicionalmente preferido, en cambio, por parte de la doctrina administrativa.

Paralelamente a ello, se ha ido constatando el desplazamiento en la «centralidad» de la posición de la Administración en relación a la actividad pública y privada, como puede comprobarse por la proliferación de entes autónomos, por el aumento de tareas de las Administraciones no centrales, provocado todo ello, en muchos casos, por la voluntad de «escapar» de los controles previos que plantean las leyes presupuestarias, o, de manera más general, por la «convivencia de actuar por medio de una organización más ágil que la convencional» (BAENA DEL ALCÁZAR, 1985, p. 238).

En los últimos tiempos, además, la Administración pública, como punto de engarce decisional de múltiples proyectos o alternativas de resolución de problemas, ha incrementado enormemente su función de negociación entre los diferentes intereses económicos y sociales que combinan mayor fragmentación con mayor presencia en las arenas decisionales (ORTEGA, 1980).

Tenemos, por lo tanto, una organización, la de la Administración pública, que podemos calificar de compleja, no tanto por su tamaño (lo que no tiene por qué comportar automáticamente una mayor complejidad), sino porque las funciones de regulación, intervención y negociación que ha ido asumiendo en su propia evolución, son muy diversas entre sí y requieren una diversidad de lógicas administrativas que de hecho no se dan. En el caso de las funciones reguladoras se tratará de certificar la existencia de determinados requisitos y que todo se desarrolle tal como la norma había previsto. En el caso de la prestación de servicios la preocupación esencial se centrará en la obtención de resultados, mientras en la función de negociación lo que contará será el acuerdo entre los diferentes actores, independientemente de los procedimientos formales que se utilicen (ZAN, 1989, páginas. 284-285).

El problema de fondo de esa compleja estructura organizativa que denominamos Administración pública, residirá en la pretensión de afrontar con un único modelo organizativo (el racional-legal) y con una única lógica de funcionamiento interno (la que proporciona el Derecho Administrativo y su pretensión de universalidad garantista), un abanico muy amplio y diverso de problemas. Esa no coincidencia entre función a desarrollar y modelo organizativo actuante provoca notabilísimas tensiones en el día a día administrativo, sobre todo entre aquellos que gestionan programas o políticas de servicios públicos, aquellos que deben conseguir consenso y acuerdo entre diferentes actores sociales, y los «guardianes» (servicios jurídicos, intervención...) de la puridad y aplicabilidad de los criterios jurídico-garantistas. Sobre todo porque, poco a poco, se ha pasado de la consideración de las normas como medio y límite a la orientación al cumplimiento de la norma como finalidad de la actividad de la Administración.

Han sido reiteradamente puestas de manifiesto las disfuncionalidades del mantenimiento del esquema racional-legal. Se ha señalado cómo muchos de los elementos que desde una perspectiva estrictamente garantista, coherente con los principios del Estado liberal no intervencionista, son ventajas, constituyen defectos o ineficiencias.

«Las deficiencias de la organización burocrática no son una especie de degeneración evitable de un principio realmente positivo. Las ventajas y deficiencias de la organización burocrática son más bien las dos caras de la misma medalla, es decir, provienen ambas de los mismos principios estructurales» (MAYNTZ, 1985, página 127)

Falta de adaptabilidad (1), impersonalidad, segmentación competencial excesivamente rígida y al mismo tiempo inoperante, degeneración del principio jerárquico que implica una dilución de responsabilidades, son elementos que destacan como defectos-disfunciones del sistema racional legal. Rigideces, defectos, que tampoco consiguen evitar la «libertad-discrecionalidad» de los implementadores-burócratas, tan vituperada desde los seguidores del Derecho Administrativo, pero tan real e incluso positiva en ciertas ocasiones (BLAU, 1955; LIPSKY, 1980).

La Administración pública se nos presenta pues como una organización aparentemente muy estructurada, rígidamente organizada, jerárquicamente ordenada, y que sigue un funcionamiento escrupulosamente procedimentalizado que permite su control en todo momento. Pero, en la práctica, la Administración pública está llena de «rendijas», llena de «excepciones» y «ficciones» procedimentales, llena de «autonomías» no previstas, acercándose a lo que se ha denominado *loosely coupled system* o sistema de ligámenes débiles (WEICK, 1976). Esa dualidad, estructura formal-funcionamiento informal, no sólo no debe interpretarse como disfuncional, sino que probablemente es lo que permite que «a pesar de todo, la Administración funcione, aunque sólo sea un poco» (2) (en el mismo sentido ZAN, 1989, p. 309).

La aproximación jurídica a este fenómeno de la creciente complejidad administrativa ha tendido, o bien a reconstruir los principios originales, entendiendo esas diferentes lógicas operantes como «patolo-

(1) En la tradición continental, esa falta de adaptabilidad frente a un entorno cambiante, se pone más de manifiesto al no facilitar una aplicación creativa de la norma por parte del juez. Como afirma Hart, «desde el momento en que el Derecho cristaliza en leyes escritas, adquiere una rigidez que imposibilita su aplicación precisa a todas las situaciones imaginables». Citado por JIMÉNEZ NIETO, 1981, p. 82.

(2) Como reza el subtítulo del famoso libro de PRESSMAN y WILDAVSKY (PRESSMAN-WILDAVSKY, 1973).

gías» o «procesos degenerativos», o bien ha pretendido mantener su hegemonía cultural en la Administración pública y atender a demandas procedentes del campo económico (planificación indicativa y desarrollismo en los sesenta), o del campo político (descentralización, autonomías) a través de un proceso de reforma administrativa y de construcción de nuevos paradigmas interpretativos.

A diferencia de lo que ocurre con la tradición federalista norteamericana (rastreada también en las operaciones de TOCQUEVILLE), que parte de un principio pluralista (y democrático) de existencia de diferentes poderes públicos y privados (BALLBÉ, 1989), basados en una relación que combina «el caos y la cooperación» (MUÑOZ MACHADO, 1988, p. 232), nuestra tradición continental, y la española en particular, es mucho más estatalista-centralista.

Esa concepción conduce a considerar como uno de los mayores defectos del comportamiento de las administraciones públicas su excesiva fragmentación. Así, uno de los ejes más importantes de reforma administrativa de principios de los sesenta, planteaba la necesidad de crear nuevos organismos colegiales de coordinación horizontal como paso imprescindible para la instrumentación de planes de desarrollo económico. Esa coordinación se entiende como paso obligatorio para asegurar organicidad, unitariedad, globalidad y coherencia al sistema administrativo (DENTE, 1989, p. 158). Esa misma tendencia se pone de manifiesto en España tras la primera fase de desarrollo autonómico, cuando se procedió a propugnar desde los sectores hegemónicos de la doctrina administrativa un proceso de «armonización-homogeneización» del proceso autonómico, que evitara los peligros de fragmentación y conflictos intergubernamentales entendidos como patológicos (SUBIRATS, 1989a). En el mismo sentido puede observarse cómo el desarrollo de un complejo sistema de delimitación competencial tampoco ha conducido a resultados «potentes» en un terreno de conflicto y fragmentación de poderes que sólo parece tener acomodo en un ámbito de negociación política.

Estamos, pues, ante una cierta incapacidad descriptiva y prescriptiva del *approach* jurídico al mundo de la Administración pública, incapacidad que no reduce su actual hegemonía «cultural» en la Administración, pero sí que plantea de forma cada vez más clamorosa sus debilidades y rigideces.

«La concepción subjetiva o estatutaria del Derecho Administrativo..., ha supuesto un formidable avance y hoy mantiene su capacidad explicativa y estructurante de la entera materia..., en cuanto destaca lo sustancial: la institucionalización de la Administración pública como poder público constituido y personificado, en relación con un fin y de acuerdo con un régimen o «es-

tatuto» jurídico específico. No obstante, su talón de Aquiles es su formalismo, que la hace incompleta como clave explicativa. Porque si tal formalismo le ha permitido adaptarse a los notables cambios que se vienen sucediendo, la ha encadenado, como contrapartida, a un mundo conceptual que ha entrado en crisis» (PAREJO, 1990, p. 27)

No podemos dudar de que el Derecho Administrativo y sus más avanzados cultivadores han cambiado notablemente de perspectiva, y han ido intentado acercarse a posiciones que aseguren el mantenimiento del criterio garantista básico con una mayor orientación al resultado.

«Al ciudadano le interesa, en efecto, el buen funcionamiento de la Administración, la buena gestión, la calidad, la agilidad, la credibilidad... Sólo en última instancia se interesa por el recurso, la garantía, que de todos modos tiene que estar previsto» (MARTIN REBOLLO, 1988, pp. 62-63)

Pero esas tendencias, de momento, quizá resultan aún minoritarias, y sobre todo, no han calado lo suficiente en una práctica administrativa muy apegada a lo seguro y trillado.

2. *La Administración pública desde el enfoque económico-gerencialista*

La transformación del Estado, las nuevas tareas a abordar por las diversas Administraciones públicas, y sobre todo la enorme cantidad de recursos financieros y humanos que ha supuesto y supone la creciente actividad de prestación de servicios que atienden las diferentes Administraciones, han puesto en primer plano la aproximación economicista o gerencialista, que siempre había jugado un cierto papel en los análisis sobre el funcionamiento de la Administración pública. Este tipo de aproximación que podríamos también denominar «eficientista» (MORTARA, 1982, p. 26), considera a la Administración pública como un conjunto de personas y de medios dirigidos a la producción de bienes y servicios para la colectividad. Desde este punto de vista se trataría de maximizar la relación costes-productos obtenidos, y los elementos distintivos entre Administración pública y sector privado pasarían a un segundo plano.

Fue sin duda en Estados Unidos donde primero se abordaron los problemas de las organizaciones públicas desde una lógica gerencialista, poniendo más el acento en la vertiente de actividad, de organización, de recursos humanos, en los que la proximidad con el sector privado era más claro. En una visión ya clásica del tema (CHEVALLIER--

LOSCHAK, 1978, pp. 33-34), se alude al enfoque norteamericano en relación a la Administración pública, considerándolo esencialmente pragmático y preocupado por la «buena administración», un enfoque en el que, como hemos anticipado, no se establece una clara distinción entre organizaciones públicas y privadas, y en el que no se detecta una relevante preocupación por los aspectos jurídicos.

Hay una clara continuidad en la obra de hombres como WILSON, GOODNOW, FAYOL, TAYLOR, GULICK y URWICK, en la que predomina una concepción «científica» en la forma de abordar los problemas de una «Administración eficiente». Desde esa concepción, cercana a la de WEBER en Europa, aunque más «laica» (en el sentido de más alejada del Estado) y más centrada en la eficacia de la organización y la administración, sea ésta pública o privada, se enfatizan características como las de estructura, jerarquía, control, autoridad, la distinción entre política y administración, la cadena y unidad de mando, el acceso a la función pública a través del mérito y la centralización. Los valores que se pretenden proteger son los de economía, eficacia y eficiencia (CHANDLER, 1989, p. 650), y a pesar de que esa orientación pueda en principio resultar contradictoria con la aproximación jurídica vista anteriormente, se acerca a la misma en su concepto de neutralidad de la administración en relación a la política, y a la visión meramente ejecutiva-maquinal del papel de la Administración en relación a la dirección político-representativa.

Como ha sido señalado,

«the logic of the managerial approach depended on the existence of a dichotomy between politics and administration» (ROSENBLOOM, 1986, p. 14)

o, en las propias palabras de WOODROW WILSON,

«... administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Public Administration is a field of business» (WILSON, 1884).

Partiendo, pues, de esta postulada radical separación entre política y administración, se busca en el enfoque eficientista la clave que permitirá utilizar buena parte de los instrumentos manageriales típicos del sector de «negocios» (este planteamiento también llegó a España: LÓPEZ RODÓ, 1963; PARAMES, 1972). Posteriormente, los estudios sobre Administración pública en Estados Unidos, sin salir del todo del enfoque «científico», introducen elementos de carácter psicológico en el estudio decisonal (SIMON, MARCH...), poniendo de relieve aspectos como positivismo, análisis de operaciones, análisis de sistemas, pro-

ductividad e incorporando asimismo algunas aportaciones procedentes de la fase de desarrollo en que se encontraban entonces los estudios de *management* (CHANDLER, 1989, p. 650).

En el conjunto de esas posiciones late una misma concepción: la no distinción entre gestionar de manera eficiente una Administración pública y una organización privada. El problema no sería la titularidad de la «propiedad», ni tampoco la presencia de los políticos, dado por supuesto su radical separación del ámbito administrativo, sino el de gestionar de manera eficaz y eficiente los recursos de todo tipo disponibles a fin de obtener el máximo de resultados.

Veamos algunas posiciones que pretenden defender este supuesto de identidad. Dejando a un lado las posiciones del *management científico* ya reseñadas y que parten de la identidad que se produce en uno y otro ámbito a la hora de gestionar recursos financieros y humanos y obtener resultados, surgen más tarde otras consideraciones que, desde ángulos distintos, avalarían tal similitud. Hay quien opina (LICHFIELD, 1956, citado en FRY, 1989, p. 1044) que de hecho lo que existe es un único tipo de Administración, en el que caben diferencias de aplicación no sólo sea la organización pública o privada, sino también según las funciones a desempeñar, según su tamaño, etc...

Otros defienden, en cambio, que la similitud no se basaría en el hecho de que ambos sectores de actividad compartan unas mismas técnicas de gestión, sino en el hecho de que las empresas, como las Administraciones públicas, serían sistemas de carácter político (REDFORD, 1965; en España, MURILLO, 1972b). Y ello sería así, dado que las empresas tienden a «apoderarse» de las Administraciones públicas, unificando en un solo sistema político organizaciones públicas y privadas. De esta forma, las empresas al no estar sometidas a la lógica de mercado, generarían una dinámica de reparto de poderes interna, convirtiendo a las firmas en una especie de nexo de tratados o pactos (AOKI-GUSTAFSSON-WILLIAMSON, 1990).

Una posición mucho más extendida es la que ciñe su posición «identificadora», en la cada vez más imposible distinción entre lo que es público de lo que es privado (BOZEMAN, 1984). Se sostiene que dado que, en general, toda gran organización debe tener objetivos de carácter público y actuar en conformidad a ciertas reglas y leyes, «publica» su carácter. De esta manera, se daría una clara convergencia en los sistemas de legitimación que usan en su actividad ambos sectores, socializando sus objetivos las empresas, racionalizando los suyos la Administración pública (LAUFER-BURLAUD, 1989, pp. 51-52). Tampoco, según otros autores (FRY, 1989, p. 1044), puede afirmarse que el sector privado sea más eficiente, menos corrupto o más moral que el sector público. Por otra parte, las nuevas tendencias privatizadoras del sector público y la creciente interrelación en contratos, subvenciones y

otros lazos del sector privado con el público, han ido difuminando las fronteras entre los dos ámbitos de actividad. Hay quien simplemente considera que en el *continuum* existente entre un organismo-tipo idealmente privado, y un organismo-tipo idealmente público, encontramos, de manera confusa y no ordenada, la mayoría de organizaciones, sean éstas formalmente públicas o privadas (KOGOOD-CAULFIELD, 1984).

En esta convergencia entre gestión pública y privada se afirma que las empresas no pueden ya sólo pensar en términos de beneficios como único objetivo y medida de rendimiento, mientras, en el otro lado, las organizaciones públicas están cada vez más obligadas a justificar gastos en relación a resultados. Los niveles de burocratización son altos en ambos sectores de actividad. Existirían aún diferencias en el grado de visibilidad o de control público, pero lo cierto sería que las grandes empresas están cada vez más politizadas y cada vez más abiertas a la investigación de los medios de comunicación y al control legal. Por otra parte, se da una creciente interconexión entre lugares de responsabilidad ejercidos en un sector y otro que avalarían las tesis «convergentes» (MURRAY, 1975). En algunos casos, simplemente se afirma que lo que ha de hacer el sector público es utilizar todo aquello que ha funcionado y funciona en el mercado, adaptándolo a su contexto (METCALFE-RICHARDS, 1987, pp. 155 y ss.).

Por otro lado, diversos estudios empíricos parecen demostrar que, por lo que hace a los dirigentes de ambos tipos de organización, las actitudes son similares, aunque puede apuntarse una cierta mayor propensión a aceptar riesgos en el sector privado. Se apunta, asimismo, una mayor motivación del personal en el sector privado, y en algunos casos se demuestra que el sector público es algo menos eficiente en ciertas actividades que también realiza el sector privado, aunque ello dependa, en buena parte, «de la parte del balance que uno lea» (ver FRY, 1989, pp. 1045-1046).

Desde posiciones más escépticas sobre el grado de proximidad o similitud entre gestión pública y gestión privada, se afirma que ambos tipos de gestión son similares... «en aspectos poco relevantes» (ALLISON, 1980). En el estudio que comentamos, ALLISON, analiza las tareas del gerente de la Agencia Medioambiental del gobierno federal norteamericano, y las del consejero delegado de la American Motors, para concluir que ambos desarrollan funciones similares en aspectos como estrategia (establecen objetivos y prioridades, elaboran planes de operaciones), gestión interna (organización y staff, dirección de personal, control de rendimiento) y gestión de las relaciones exteriores (tratos con unidades externas, con otras organizaciones, con prensa y público en general). Pero, por debajo de estas similitudes, ALLISON observa muchas otras diferencias, y concluye:

«Public and private management are at least as different as they are similar, and... the differences are more important than the similarities» (ALLISON, 1980, p. 465)

y rechaza

«The notion that there is any significant body of private management practice and skills that can be transferred directly to public management» (ALLISON, 1980, p. 465)

De manera más radical, se afirma que, de hecho, la Administración pública es única y distinta. Esta sería la posición general de la doctrina continental sobre el tema, dado que su punto de reflexión sobre la Administración pública parte, no del grado de proximidad de su actividad con el sector privado, sino de su inclusión en ámbito institucional estatal, lo que ya de entrada (por privilegio posicional y régimen jurídico) le separa radicalmente del sector privado, al menos en lo más sustancial. Como muestra:

«Que la Administración pública es algo sustancialmente distinto a las organizaciones privadas, no puede ponerse en duda. (...) Pero esta diferencia básica no excluye la existencia de elementos comunes, de la misma forma que el hombre y el roedor son seres zoológica y metafísicamente distintos, y, sin embargo, presentan rasgos comunes tan intensos que pueden ser estudiados simultáneamente» (NIETO, 1984, p. 29)

En otros casos se insiste en que, además de la asunción de una titularidad formal de poder por parte de las Administraciones públicas, «la cuestión capital» que separaría ambas esferas de intervención social serían «los grupos humanos» que manejan ambos tipos de organización (BAENA DEL ALCÁZAR, 1985, p. 31)

La abundante literatura de raíz anglosajona sobre el tema (RAYNEY, BACKOFF, LEVINE, 1976; STARLING, 1982; PERRY-KRAEMER, 1983; VOLPATO, 1982), busca las diferencias en la forma de actuar de uno y otro sector. Podemos así (siguiendo libremente a RAYNEY et al., 1976) enumerar aquellos argumentos más significativos:

— Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios.

— Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.

— El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.

— Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de carácter político, normalmente vinculadas al corto plazo de carácter electoral, lo que dificulta la adopción de estrategias más puramente «empresariales», o la planificación más a medio o largo plazo.

— La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua, multifacética e intangible que en el sector privado.

— Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales...).

— Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de «números rojos», de cuenta de resultados objetivable. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.

— Todo ello conlleva la dificultad de delegar o descentralizar en las tareas gubernamentales, dado que para ello el instrumento más adecuado es el control de la delegación vía resultados.

— El tipo de objetivos a conseguir (salud, medio ambiente...). dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, con lo que ello implica de problemas en el uso de muchos instrumentos del mercado.

— El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.

— Las diversas Administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios temporalmente consistentes, y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a mayor centralización y burocratización (archivos, ratificaciones, procedimentalismos...).

— La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la «excelencia» de la labor de cuadros y gestores.

— También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.

— En fin, la inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo perenne sobre lo coyuntural, son también características diferenciales (GALY, 1977).

Todo ello lleva a la conclusión de que las diferencias son muy sustanciales, y se requiere una cierta perspectiva distinta sobre una y otra actividad, sobre unos y otros gestores.

¿Qué conclusiones sacar de todo ello? La perspectiva gerencialista o managerial en relación a la Administración pública parece presentar serias limitaciones, aunque mantiene ciertos atractivos evidentes, que están potenciando últimamente la recreación de algunas de las aportaciones del *management* en un discurso más político, más adoptado a las peculiaridades del universo de la Administración pública. Así se empieza a hablar de gestión pública o *public management* como nuevo paradigma:

«Our view is that there are similarities between public and private management. But there are also differences, and these differences are sufficiently clear and important to warrant the consideration of public management as a special professional field and object of study» (PERRY-KRAEMER, 1983, p. 56)

Deberemos volver sobre ello más adelante, explorando mejor las conexiones entre ese posible nuevo paradigma que hemos denominado «gestión pública» y nuestra tradición europea, donde los cultivadores del estudio y reflexión sobre la Administración pública proceden no del campo de las *business schools*, sino del Derecho Administrativo o de la Ciencia Política (en el mismo sentido, GUNN, 1987, pp. 44-45).

En este sentido, como se ha señalado (DROR, 1975, pp. 271-272), las ciencias del *management* presentan algunas deficiencias a retener. No acostumbran a incorporar a sus análisis de optimización de decisiones, aspectos o perspectivas de carácter institucional, lo que les aleja de consideraciones relacionadas con los importantes procesos de formación e implementación de políticas públicas. Algunos de los aspectos más característicos de todo sistema político y administrativo, como son fenómenos de carácter aparentemente «irracional» (ideología, carisma, autosacrificio, compromisos políticos de alto riesgo, estilos de vida no convencionales), no parece que puedan abordarse con los instrumentos usuales de los especialistas en *management*. Por otra parte tienen, en general, serias dificultades en manejar temas relacionados con valores básicos que tanta influencia tienen en la determinación de las «fronteras» analíticas en el marco de las decisiones públicas, o en superar las limitaciones en disponibilidad de datos y el elevado grado de incertidumbre en que ese campo decisonal acostumbra a operar (QUADE, 1989; LINDBLOM, 1980).

3. Ciencia Política y Administración pública

Desde la Ciencia Política el tema de la Administración pública se ha visto tradicionalmente como un problema de poder. Los aspectos más relevantes, desde este punto de vista, que entraban en consideración eran el carácter representativo (democrático) de esa Administración, su relación con los otros poderes estatales y los mecanismos de control sobre su funcionamiento.

«Public Administration is ultimately a problem of political theory: the fundamental problem in a democracy is responsibility to popular control; the responsibility and responsiveness of the administrative agencies and the bureaucracies to the elected officials (the chief executive, the legislators) is of central importance in a government based increasingly on the exercise of discretionary power by the agencies of administration» (SAYRE, 1978, p. 201)

En las posiciones tradicionales del constitucionalismo la delimitación resulta relativamente sencilla. Los órganos políticos toman decisiones y los órganos administrativos las ejecutan con «eficacia indiferente» (GARRIDO FALLA, 1980, pp. 1029-1030). Por lo tanto, se entiende que la burocracia opera «técnicamente», sin «*bias*» político alguno, siendo siempre posible la transferencia de su capacidad técnica de un tipo de régimen a otro,

«If I see a murderous fellow sharpening a knife cleverly, I can borrow his way of sharpening the knife without borrowing his probable intention to commit murder with it; and so, if I see a monarchist dyed in the wool managing a public bureau well, I can learn his business methods without changing one of my republican spots» (WILSON, 1887, p. 220, reproducido en DUNSIRE, 1987, p. 6)

Este «mito» de la separación radical entre administración y política continúa en buena parte vigente en las ideologías administrativas occidentales de matriz weberiana, dada la función legitimadora que mantiene (los elegidos toman decisiones políticas, ya que están *legitimados* para ello; los funcionarios sólo las ejecutan, ya que su elección se hace por mérito y no por confianza política).

Desde la Ciencia Política norteamericana se realizó, hacia los años cincuenta, un fuerte ataque hacia las posiciones «cientificistas» que a partir de un cierto reduccionismo de las ideas de WOODROW WILSON,

postulaban la separación radical de política y administración. Como ya hemos comentado anteriormente, la corriente del *scientific management* pretendía fundar su reflexión sobre la administración más puramente en su actividad, permitiendo así un ataque frontal al *spoils system*, pero también construyendo la aproximación más desnudamente managerial y generalizable a toda organización.

Desde el texto de APPLEBY (APPLEBY, 1949), surge un buen conjunto de literatura (SELZNICK, WALDO, WILDAVSKY, ALLISON, KAUFMAN, MOSHER...) en que se pone de relieve el carácter político del proceso administrativo, su relación con los grupos de interés, la naturaleza profundamente política del proceso presupuestario, y un conjunto de casos, desde el estudio de la experiencia de la Tennessee Valley Authority hasta el análisis de la crisis de los misiles de Cuba, en los que brilla la interrelación política-administración.

Entre estos pronunciamientos, destaca por su rotundidad la posición de WALDO. Para este autor, los que defienden la distinción política-administración están diciéndonos,

«“Autocracy” at work is the unavoidable price for “Democracy” after hours» (WALDO, 1948, p. 75, citado por DENHART, 1989, p. 112)

Se parte, por tanto, de la consideración de la labor administrativa como un proceso político, en el que no se trata tanto de conseguir eficiencia, como de conseguir garantías de que no se produzca un uso arbitrario (contrario a los valores políticos consagrados democráticamente) de la parcela de poder controlada por los aparatos administrativos. En algunos autores se detecta un cierto recelo hacia una labor administrativa entendida como no sujeta al escrutinio democrático, con «peligrosas» tendencias al tecnocratismo o al «Estado profesional» (MOSHER, 1968), o a la llamada «desviación burocrática» (PRATS, 1980, página 85), y ante ello se pone el énfasis en los valores de representatividad, capacidad de respuesta a los impulsos de los políticos-representativos, y control sobre el uso de sus poderes (ROSENBLOOM, 1986, pp. 18-19).

Podríamos resumir algunos de los elementos que han llevado a la crisis de la distinción política-administración, basándonos sobre todo en análisis empíricos.

— Ante todo, la constatación del amplio margen de discrecionalidad que tiene la Administración, en sus distintos componentes, para llevar a cabo las directrices políticas. Este margen de autonomía, que tiene componentes positivos ya enumerados anteriormente, se ha comprobado en análisis que se refieren tanto a los niveles superiores de las

élites burocráticas (SULEIMAN, 1974), como en los escalones de contacto con los ciudadanos (LIPSKY, 1980).

— Por otro lado, esa concepción «neutralista» sufrió también un rudo golpe al ir democratizándose las propias estructuras de poder estatal, y ponerse en crisis la homogeneidad social y política entre élites políticas en el Gobierno y altos niveles burocráticos (FREDDI, 1989). Entre los diversos estudios que existen al respecto (ver MAYNTZ, 1985, página 76) y que demuestran los bloqueos sufridos por Roosevelt en su primera etapa del *New Deal*, o por Hilferding al llegar al ministerio de finanzas en 1924, destaca el trabajo de Lipset sobre el cambio de Gobierno en uno de los Estados federados del Canadá, en el que analiza la resistencia ofrecida por la Administración al producirse la entrada del nuevo partido en el Gobierno, que pasó así de conservador a socialista, y el bloqueo de los funcionarios a las nuevas directrices (LIPSET, 1950).

— Si se examinan, por otro lado, el tipo de decisiones tomadas, se puede intentar distinguir, como se hace en la tradición continental, entre actos políticos y actos administrativos, para así separar formal y materialmente los campos de «decisores» y «ejecutores». Ya se ha puesto de manifiesto, en nuestro propio país, lo difícil de tal distinción (BAENA DEL ALCÁZAR, 1978), cuando ello sólo indica que las élites burocráticas casi siempre coparticipan de los actos políticos, y asumen en solitario la decisión de los segundos (PANEBIANCO, 1986, p. 410; o con otra formulación, pero en el mismo sentido, DENTE-REGONINI, 1987). Tampoco por esta vía, pues, puede sostenerse la dicotomía política-administración.

Puestas así las cosas, el dilema en el que ha trabajado la ciencia política ha sido el de tratar de reconciliar la capacidad de control y la exigencia de capacidad de respuesta por parte del poder político sobre la Administración, con la demanda de eficiencia y capacidad técnica que también se exige a esa misma Administración (NADEL-ROURKE, 1975, p. 428). Desde otra formulación se apunta que el dilema en toda organización, y también en la estatal, es la distancia entre autoridad y especialización entre aquéllos que tienen legitimidad para tomar decisiones y aquéllos que tienen las «habilidades» para materializarlas (THOMPSON, 1961). De alguna manera se plantea que eficiencia (traslación de *expertise*), y control político (traslación de democracia o poder legítimo), se excluyan mutuamente.

En este enfoque dualista (PANEBIANCO, 1986, p. 411), de quién controla a quién, se han planteado históricamente posiciones que ponen más el énfasis en los controles internos y sustanciales de la propia burocracia y quienes insisten en la necesidad de mantener estrictos controles formales, procedimentales y externos de la labor administrativa. La discusión entre FRIEDRICH y FINER a principios de los cuarenta es

ilustrativa de ambas posiciones (FRIEDRICH, 1940; FINER, 1941; ver resumen de sus posiciones en NADEL-ROURKE, 1975, p. 415, o en GRUBER, 1987, pp. 14 y ss.). Friedrich consideraba que el control ha de ser mucho menos formal y más sustancial. De hecho, la competencia profesional, decía, se garantiza por el juicio de los propios pares en la estructura administrativa, mientras que sus decisiones siempre estarán dominadas por la anticipación de los problemas que puedan derivarse del control de sus responsables políticos y de la opinión pública. FINER respondió a esas posiciones defendiendo la necesidad de control formal y externo sobre unos burócratas cuya autoridad era sólo condicionada o derivada.

«Reliance on an official's conscience may be reliance on an official's accomplice» (ya que) «the political and administrative history of all ages... has demonstrated without the shadow of a doubt that sooner or later there is an abuse of power when external punitive controls are lacking» (FINER, 1941, pp. 336-337, citado por ROURKE, 1984, p. 207)

Ante ese dilema caben diversas alternativas. Hemos visto ya la opinión de FRIEDRICH, que parte de la confianza de la existencia de un cierto *ethos* de la burocracia, una cierta interiorización de su propia profesionalidad, ayudada por los controles latentes de políticos electos y opinión pública. El *spoils system* norteamericano o nuestro sistema de cesantías, implica, como es bien sabido, el ligar absolutamente la función burocrática a los ritmos políticos y electorales, renunciando a la profesionalización de la función.

Puede optarse por un cierto control de las élites burocráticas por parte de la clase política dirigente (a través de fenómenos de clientelismo o *patronage*), o por la participación de las élites burocráticas en el ejercicio directo del poder político (con la conocida excepción de Gran Bretaña, o del caso de Dinamarca), en un fenómeno bien estudiado, sea a nivel comparado (DOGAN, 1975; ABERBACH-PUTNAM-ROCKMAN, 1981), o por países, como en el caso de la España de la segunda mitad de este siglo (BAENA DEL ALCÁZAR, 1977, 1984a, 1984b, 1985; BAENA DEL ALCÁZAR-GARRIDO-PIZARRO, 1984; BAENA DEL ALCÁZAR-GARCÍA MADARIA, 1979; BAÑÓN, 1978; BELTRÁN, 1977), y que tiene también expresión en Francia (SULEIMAN, 1979; PFISTER, 1988), en Italia (FREDDI, 1989), en Alemania (MAYNTZ-DERLIEN, 1989), en Gran Bretaña (ROSE, 1980) o en Estados Unidos (KINGSLEY, 1944; ROSEN-BLOOM, 1982; HUDDLESTON, 1982).

La opción del *patronage*, constantemente ejercitada por Gobiernos de diversas coloraciones, presenta la desventaja de que, al desvirtuar el sistema meritocrático pero usarlo, convierte en funcionarios perma-

nentes aquellos ingresos en la función pública que responden a lógicas clientelares. De alguna manera, la proliferación de los «gabinetes» ministeriales, o la proliferación de los llamados «cargos de confianza» en la mayoría de niveles administrativos, responde a la voluntad de dotarse de colaboradores fiables, sin incrementar la plantilla pública. Por otra parte, en toda Europa occidental (con las excepciones ya señaladas) se da una abundante presencia de funcionarios en las filas políticas de diversos partidos, en una expresión de «potencia política» de la burocracia (PANEBIANCO, 1986, p. 413).

La tendencia que parece apuntarse en la mayoría de países occidentales es la de un cierto equilibrio o modelo mixto, que combinaría, en proporciones variables, cesantías, clientelismo, cargos de confianza política y funcionarios de carrera, con trasvases a la arena política de numerosos altos ejecutivos de la Administración (TIMSIT, 1987; ABERBACH-PUTNAM-ROCKMAN, 1981), lo que, una vez más, confirma la habitual confusión o falta de delimitación clara entre administración y política.

De este conjunto de elementos destaca el hecho de que el ámbito de representación y poder político se encuentra,

«con la burocracia como una realidad resistente e inevitable, que estaba, en gran parte, fuera de su alcance (...) (y que) la decisión política suele ser el resultado de una previa labor burocrática y, sobre todo, su aplicación, se realiza siempre a través del mecanismo de la Administración» (MURILLO, 1972, p. 153).

Por lo tanto, podemos afirmar que la burocracia, al controlar ciertos recursos imprescindibles para la acción política, dispone de poder. En efecto, no podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba a abajo, cuando se comprueba que existen además otras perspectivas tanto o más decisivas: de «abajo a arriba» (en flujos de información, por ejemplo), de «dentro» de la Administración hacia «fuera» (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de «fuera» a «dentro» (en las presiones de los grupos de clientela o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo). En la práctica, no siempre coinciden, pues, poder real y poder formal en el seno de la Administración pública y eso complica sin duda los procedimientos de control.

Si sólo examináramos la perspectiva «de arriba a abajo», entonces podríamos tender a considerar a los funcionarios del nivel más bajo, a aquéllos que forman en muchos casos la epidermis de contacto entre Administración y sociedad, como los que dentro de la estructura administrativa disponen de la cuota de poder más pequeña, viéndose sometidos a un estricto control desde los distintos eslabones jerárquicos,

cuando de hecho se ha llegado a afirmar que «las decisiones de los “burocratas de primer nivel”, las rutinas que establecen y las pautas que van inventando para afrontar las incertidumbres y las presiones del ritmo de trabajo que soportan, constituyen, *de hecho*, las políticas públicas que deben implementar» (LIPSKY, 1980, p. XII).

Los recursos más importantes que posee la burocracia y que podrían explicar la importancia de su papel en el proceso político serían (PETERS, 1984, p. 188; SUBIRATS 1989c):

— Ante todo el control sobre la información y su misma capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse. De alguna manera pueden implícitamente intercambiar información por influencia en el proceso decisional. El tipo de información suministrada puede conducir a que ciertos tipos de decisiones se consideren inevitables (HOGWOOD-PETERS, 1985, páginas 68 y ss.). Lógicamente no tienen el monopolio ni de la información ni de la capacidad profesional; de hecho, cada tema o problema que la Administración se plantea resolver genera sus propias redes de información e influencia, pero el lugar que ocupa la burocracia en el proceso de actuación de los poderes públicos confiere a esos recursos (información, *expertise*) un papel nada desdeñable.

— Otro importante recurso es la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la Administración se mantienen con el exterior de la Administración y con la misma cúpula decisional. Ello les confiere una gran accesibilidad y una notable influencia, incrementado todo ello por su permanencia o longevidad en la estructura administrativa.

— En efecto, la permanente posición de los burócratas en el proceso político es uno de sus recursos más eficaces. Su grado de conocimiento del terreno les permite «absorber» o «neutralizar» a políticos demasiado audaces, o simplemente mantener su grado de influencia aprovechando la constante «novedad» de los decisores políticos.

En los momentos previos a la toma de decisiones el papel de la burocracia de apoyo se centra en el análisis de las diferentes alternativas posibles y las posibles consecuencias que pueden desencadenarse según qué decisión se adopte. Es en ese contexto en el que ciertos sectores de la Administración ejercen su condición de expertos, aunque debería matizarse la, a veces, pretendida objetividad o cientificidad de esa labor (en el sentido de buscar todas las alternativas posibles y evaluar todos sus efectos), cuando, en líneas generales y como ya hemos señalado más arriba, el abanico de opciones reales sobre las que el po-

lítico debe ejercer su capacidad de decisión viene muy condicionado por el grado y la calidad de la información disponible, los recursos, o la necesidad de adoptar compromisos que está presente en todo proceso de actuación pública (LINDBLOM, 1959).

Siguiendo la preocupación, ya expresada al inicio de este apartado, de garantizar el cumplimiento de la voluntad popular vía instancia de representación y poder político, la Ciencia Política se ha ocupado de analizar y proponer mecanismos de control de las organizaciones e instituciones representativas (cámaras parlamentarias, partidos...) sobre los aparatos burocráticos. Dejando al margen todas las posibles derivaciones de los «cómo», «qué» y «cuándo» ligadas al concepto de control sobre la Administración pública (WIRTH, 1986), nos interesa aquí examinar el concepto que predomina, partiendo de la noción de autoridad externa, que examina las actividades de los funcionarios públicos para determinar si su labor concuerda con determinados parámetros prefijados.

Dejando a un lado el control de carácter jurídico, en el que no es preciso que exista superioridad del controlador sobre el controlado, sino mera contrastación del «caso» con la norma preestablecida, y centrándonos en el control de carácter político, en el que sí existe una estatutaria subordinación del controlado al titular del poder (RUBIO LLORENTE, 1985, pp. 86 y ss.), la manera tradicional de plantear ese control parte del supuesto de mejorar los estándares que servirán al controlador, y apuesta asimismo por la mejora de «hombres», «parámetros» y «estructuras» (HOOD, 1986, p. 770). Nos encontramos aquí otra vez una concepción que, de alguna manera, postula la existencia de «dos mundos» (política y Administración), y que difícilmente puede funcionar en un contexto complejo como el de la Administración pública contemporánea, no ya sometida al «dilema» que preocupaba a FRIEDRICH o FINER y al que hemos aludido anteriormente, sino sometida al «polilema» de siete u ocho estándares a cumplir al mismo tiempo, y que sólo pueden atenderse simultáneamente en

«an equilibrium of tensions, inherently unstable, made stable by the very number of ways in which is potentially unstable» (DUNSIRE, 1986, p. 345)

De tal manera que el control resulta de un equilibrio de poderes internos y externos a la propia organización, en el que los aspectos formales de autoridad juegan sólo como un elemento más. Los intentos por extender el control del Parlamento sobre las actividades gubernamentales (administrativas) durante los años setenta fueron numerosas, y como es sabido construyeron una nueva gama de instrumentos parlamentarios (*hearings, sunset legislation, indagine cognoscitive, legisla-*

tive oversight, comisiones de investigación, investigación evaluadora, vetos legislativos...), y contribuyeron a un espectacular aumento de los sistemas de información y de los gabinetes de documentación y estudio de las Cámaras. En los años ochenta hemos asistido a un cierto reflujo de esta tendencia, después de constatar las dificultades, tensiones y pocos resultados prácticos a que se llegaba (HELLSTERN, 1986).

El tema del control sobre la Administración, desde una perspectiva en la que el elemento central sea comprobar una hipotética desviación de la actuación burocrática de las previsiones políticas de los decisores legitimados para ello, ha ido conduciendo a un cierto callejón sin salida. Tampoco puede plantearse la relación política-administración como un juego de suma cero, en el que lo que pierde uno lo gana el otro. Esta parecía ser la raíz del concepto de «vacío de poder», aplicado a situaciones en las que la debilidad de la clase política gobernante, redundaba proporcionalmente en un aumento de la capacidad decisora y de la influencia de la burocracia (teoría que se define para períodos de la Francia contemporánea —DOGAN, 1975—, aunque existan opiniones contrarias —SULEIMAN, 1979—). No parece que los análisis de diversas experiencias europeas permitan abonar esa concepción (PANEBIANCO, 1986), ni tampoco coincide con una visión mucho más plural del tema que defenderemos más abajo.

«Ante este panorama, se preguntará: ¿qué queda de la democracia? ¿No habrá sido ésta sustituida por una oligarquía apoyada en sus propios valores de eficacia? Queda, por lo pronto, el hecho de la concurrencia de los grupos en las democracias occidentales...» (MURILLO, 1972, p. 155).

Por otro lado, hemos de convenir que en el caso de la hipótesis más favorable a la total sumisión del aparato administrativo al poder político, es decir, en el caso de absoluta neutralidad política para con el poder político representativo, nos encontraríamos también con el problema de que ese instrumento sería utilizable por cualquiera. Con lo que, en el fondo,

«la valoración del carácter instrumental de la Administración pública depende de si se acepta la legitimidad del grupo gobernante (...). Así ocurre que, por un lado, se reprocha a los funcionarios que no sirvan con el mismo celo a un Gobierno socialdemócrata que sucede a un Gobierno cristiano-demócrata, mientras que, por otro, se les acusa de haber ejecutado sin gran resistencia las leyes y disposiciones del Gobierno de Hitler. La tensión, puesta aquí de manifiesto, entre la neutralidad política y la responsabilidad política de la Administración guarda relación con

el problema de la legitimidad de la dominación política» (MAYNTZ, 1985, p. 77).

III. CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y ANALISIS DE POLITICAS URBANAS PUBLICAS. UNA PROPUESTA

Hemos ido repasando hasta aquí los principales elementos que destacan, según nuestro punto de vista, en el tratamiento por parte de diferentes disciplinas de la realidad de las Administraciones públicas. En todos los casos hemos señalado los elementos específicos que provocan la preocupación por la actuación y el funcionamiento de las Administraciones públicas, pero también las limitaciones que se detectan.

La misma complejidad de la realidad administrativa, la multiplicidad creciente de sus funciones, la constante utilización de mecanismos formales e informales en el ejercicio de sus cometidos, los numerosos puntos de contacto que presenta su actividad en relación con instituciones y agregados sociales de todo tipo, hacen del estudio de las Administraciones públicas, al mismo tiempo, una labor apasionante, por lo que tiene de central en la dinámica social, como difícil de reducir a los parámetros de una sola disciplina académica.

1. *La difícil identidad de la Ciencia de la Administración*

La Ciencia de la Administración no puede pues, pensamos, presentarse con afán de agotar desde su perspectiva de análisis el multifacético universo administrativo. La misma evolución de esta disciplina en estos años demuestra la riqueza de matices que permite un objeto de estudio complejo y sometido a constantes cambios. DWIGHT WALDO abrió un ensayo en 1955 con la pregunta «¿qué es la Ciencia de la Administración?», respondiendo que se trataba de estudiar «aquella fase o aspecto de la cooperación humana que es la Administración pública» (WALDO, 1955, p. 9), admitiendo inmediatamente que no existe una definición o explicación suficientemente satisfactoria de Administración pública.

Esta es también la opinión de los conocidos autores norteamericanos FELIX y LLOYD NIGRO, que se atreven, no obstante, a resumir en cinco puntos esenciales lo que para ellos constituye la Administración pública:

«a) Es el esfuerzo cooperativo de un grupo en el marco de actividades de carácter público.

- b) Abarca las tres ramas del poder y sus interrelaciones.
- c) Juega un papel importante en la formulación de las políticas públicas y en consecuencia es parte del proceso político.
- d) Es diferente de la Administración privada por varios motivos significativos.
- e) Guarda estrecha relación con los numerosos grupos privados y los sujetos individuales a la hora de suministrar servicios a la comunidad» (NIGRO, 1981, p. 36)

Si se quiere precisar más, se nos habla de:

«L'administration publique est l'appareil de gestion des affaires publiques. Elle est constituée par l'ensemble des services publics dont la bonne marche permet la réalisation des objectifs définis par le pouvoir politique. Elle constitue l'organisation que se donne tout groupe social évolué, l'instrument de cohésion et de coordination indispensable, sans lequel la société s'effrite... Le rôle de l'administration, ses structures et ses méthodes dépendent de la société dans laquelle se trouve insérée, de son environnement» (DEBBASCH, 1980, p. 1).

En España la reflexión más seria y profunda sobre el tema la ha realizado el profesor BAENA DEL ALCÁZAR. En su reciente «Curso de Ciencia de la Administración» (BAENA DEL ALCÁZAR, 1985), se refiere al estudio de la Administración pública como necesariamente referido «al poder y a su presencia en la sociedad». Ello le lleva a considerar el papel de la organización, del lenguaje, de la voluntad de satisfacción de necesidades económicas, de la capacidad de trascendencia ideológica, o del tratamiento específico del grupo humano al servicio de esas funciones, como elementos a considerar en el estudio de la Administración pública. Tenemos, pues, una Ciencia de la Administración que tendría como objeto de análisis «esta compleja organización, con su sistema de articulación específica y sus grupos humanos que la dominan» (BAENA DEL ALCÁZAR, 1985, p. 28), aunque para llegar a ese pluriforme objetivo sea imprescindible utilizar una aproximación multidisciplinar (*ibid*, p. 44; de la misma opinión MORTARA, 1982, p. 36; CANALES, 1987, pp. 123 y ss.; OLÍAS, 1978, pp. 109-110).

Nada hay de extraño en las dificultades para precisar más un objeto de estudio, la Administración pública, que ha experimentado un notabilísimo crecimiento en la cantidad y la calidad de sus funciones. Pero, como ya se ha dicho,

«el hecho de que la ciencia haya de encontrarse a veces con objetos de realidades que parecen imprecisas no quiere decir que

estas realidades no existan (...); conviene advertir la tendencia que suele presentar el pensamiento académico a dar por no existentes ciertas realidades por el solo hecho de que son cambiantes» (COTARELO, 1986, pp. 7-8)

En el mismo sentido, Mosher decía en un lejano 1956:

«Perhaps it is best that it (the public administration) not be defined. It is more an area of interest than a discipline, more a focus than a separate science... It is necessarily cross-disciplinary. The overlapping and vague boundaries should be viewed as a resource, even though they are irritating to some with orderly minds» (MOSHER, 1956, p. 177, citado por STILLMAN, 1983, p. 3)

Todo ello ha llevado a hablar de «crisis de identidad» (WALDO, 1977, p. 20), de «crisis indudable» (CASSESE, 1982, p. 5), de «crisis intelectual» (OSTROM, 1974), de «difícil identidad» (NIETO, 1984, p. 25), refiriéndose siempre a la «Ciencia de la Administración» europea, o a la disciplina de la *Public Administration* norteamericana. Dejando a un lado la sospechosa frecuencia con que se oye hablar de crisis, aplicando tal estado (¿permanente?) a circunstancias y motivos bien diversos, lo cierto es que si queremos hablar de crisis refiriéndonos a una ciencia social, deberemos convenir en que las causas o factores más importantes serán la incapacidad de explicar de forma satisfactoria el propio objeto de estudio (déficit descriptivo), y probablemente la incapacidad de encontrar aplicaciones concretas de ese mismo trabajo de análisis (déficit prescriptivo) (DENTE, 1989, p. 15).

Me interesa aquí precisar, ante esa situación, cuál podría ser la aportación de la Ciencia Política más reciente a la problemática actual de las Administraciones públicas, y hasta qué punto ello permitiría superar o ayudar a superar los mencionados déficit. Es evidente que una cosa es hablar de «objeto» en crecimiento tumultuoso, de fronteras poco definidas, de necesidad de multidisciplinariedad, y otra cosa es reducir todo ello a un sincretismo que difumina aún más los contornos de lo que se pretende estudiar. Pretendemos acercarnos a una cierta definición del problema del objeto, y hacerlo desde un cierto cuadro estructural, sin renunciar, a pesar de todo, a la interdisciplinariedad ya comentada.

Ante todo precisamos, y no es ninguna novedad, partir de la vinculación Administración pública-poder, Administración pública-estado. Ya desde posiciones muy significativas del Derecho Administrativo, se mencionaba esa característica como la más claramente diferencial de una nueva Ciencia de la Administración (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1985, p. 17). También es ésta la primera afirmación en el único estu-

dio sistemático y específico de Ciencia de la Administración de nuestro país (BAENA DEL ALCÁZAR, 1985, p. 23). Ahora bien, ese planteamiento no puede hacernos «volver» al dilema ya expuesto que ponía en el centro de atención el tema del control, o el conflicto entre unos supuestos políticos preocupados por llevar a la práctica su programa electoral y unos supuestos funcionarios con sentimientos contradictorios sobre esa «esperanza». Un planteamiento de este tipo cae en un esquema racional-legal, en el que la división de poderes es operativa y real. Unos deciden, otro ejecutan, y son controlados para evitar posibles desviaciones.

Partimos de un supuesto distinto. Partimos de un supuesto pluralista, en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación...) de manera simultánea. Se «burocratizan» los procesos políticos, se «politizan» los procesos burocráticos, se «socializan» unos y otros.

Las fronteras o confines entre políticos y burócratas se vuelven más confusas no sólo por el entrecruzamiento y recambio constante de unas mismas personas en ambas categorías, fenómeno al que ya hemos hecho alusión más arriba, sino porque no resulta fácil distinguir roles reales, basándose en lo formalmente establecido, en los procesos de toma de decisiones. Esa descripción es mucho menos «elegante» y rotunda que la «clásica» en que se sustentaba el dilema de FRIEDRICH y FINER, y ello puede crear algunos estupores (GARCÍA MADARIA, 1983, p. 881). Se acerca a esa confusa y ambigua descripción, ya mencionada, de «equilibrio de tensiones, inherentemente inestable, en el que existe estabilidad por las muchas vías en que es potencialmente inestable» (DUNSIRE, 1986, p. 345). Pero, esa confusión no es sino la propia del contexto que se pretende analizar.

2. *El análisis de políticas públicas como alternativa*

El punto de engarce de ese «equilibrio inestable» serían los productos de esa Administración, los resultados de la interacción entre política y administración, pero también los resultados de la interacción de ese otro gran conjunto de actores antes mencionados. Se trata, pues, de un enfoque de ciencia política que pretende alejarse del método formal-institucionalista, sustituyéndolo con una aproximación empírica, y con la pretensión de generalizar las hipótesis explicativas que puedan surgir de los análisis de toma de decisiones y materialización de políticas, a través del recurso al método comparado con el fin de controlar

hasta cierto punto la generalización de los análisis realizados y su posible uso prescriptivo en otros casos o contextos. La política como acción, y no tanto como estructura, y el fundamento en la matriz social de toda actividad política y administrativa, serían pautas a seguir en un análisis que pretende centrarse en las causas y consecuencias de esa actividad (DYE, 1987, p. 4).

¿Qué están haciendo los poderes públicos?, ¿por qué lo están haciendo?, ¿qué consecuencias tienen sus acciones sobre la realidad social?, son probablemente las cuestiones básicas de un planteamiento como el que estamos apuntando. Nos interesa, por tanto, todo aquello que los Gobiernos eligen hacer o no hacer (DYE, 1987, p. 1). Lo amplio de tal definición, que intentaremos ir centrando en las páginas que siguen, no deja de concretar algo. Nos interesan los actores y sus características políticas y organizativas, por ejemplo, no en ellos mismos, sino en su relación con la elaboración de la agenda de actuación de los poderes públicos, en su influencia en la toma de decisiones, o en su participación en la implementación y evaluación de esas políticas. Nos interesan, sin duda, las reglas, los procedimientos formales que sustentan las decisiones que se pretenden vinculantes para los colectivos sociales sometidos a esos poderes públicos, pero sólo en lo que hace referencia a su influencia en el proceso de cada *policy*.

«Con un paragone un po' irrispettoso, si potrebbe dire che la differenza che intercorre tra altri settori disciplinari,..., e lo studio delle politiche pubbliche è simile alla differenza che esiste tra il conoscere le biografie dei calciatori o lo studiare i regolamenti (...) e il lavoro di un giornalista o un allenatore che professionalmente seguono centinaia di partite, e che devono dar conto di come concretamente giocano le varie squadre, di quale strategie adottano, di quali sono i punti deboli e forti dei rispettivi schieramenti, e di quali risultato conseguono. Naturalmente questa capacità di analisi presuppone una buona conoscenza sia dei profili individuali di vari calciatori, sia delle regole in vigore, ma presuppone anche la capacità di riconoscere una serie d'altri fattori che solo la puntuale osservazione della dinamica delle partite può rivelare: giocatori che di fatto assumono ruoli diversi da quelli che avrebbero sulla carta, fattori esterni (il pubblico, le condizioni atmosferiche) che intervengono a distorcere esiti dati per scontati, arbitri più o meno sensibili a certe scorrettezze... (REGONINI, 1989, p. 314)

A pesar de lo prolijo de la cita, creo que el símil utilizado puede resultar bastante más ilustrativo que ciertas reiteraciones sobre el carácter, al mismo tiempo interdisciplinar pero específico, del análisis de las políticas públicas.

Con todo ello no se quiere en absoluto afirmar que la Ciencia de la Administración se agote en lo que se denomina el análisis de políticas públicas, sino que nuestra particular aproximación al tema asume como criterio central ese enfoque, lo que es lo mismo que afirmar que se toma como elemento central la acción de los poderes públicos, condicionando el resto de factores a ese objetivo analítico. En la aproximación de *policy analysis* late una profunda voluntad de superar planteamientos puramente descriptivos y acometer tareas prescriptivas. Con ello conectamos con una de las grandes preocupaciones de la Ciencia Política contemporánea:

«The combination of empirical and normative analyses is at the heart of the discipline of politics. It was at the centre of the discipline in earlier times, when problems seemed to be, if not simpler, at least less numerous and more straightforward; it remains at the centre of political inquiry in a more complex world in which the structures of government have become very numerous and in which citizens are more aware of problems and are more interested and involved in the solution of these problems» (BLONDEL, 1981, p. 206)

o: en el mismo sentido,

«se da por supuesto un abismo infranqueable entre teoría y práctica, entre pensamiento y acción que, a mi modo de ver, es el error gravísimo que lastra la ciencia política» (MURILLO, 1954, página 103).

Este es el sustrato de la obra de LASWELL, en un ya lejano 1951. Su planteamiento señala tres características como fundamentales del nuevo enfoque de *policy*: perspectiva multidisciplinar, orientación centrada en los problemas y su contexto y voluntad normativa (LASWELL, 1951). Esa orientación coincidió con una preocupación de carácter más teórico, pero esencialmente preocupada en hacer «aterrizar» los estudios «behaviouristas» en análisis más reales y documentados, escogiendo el terreno de las decisiones (en el ámbito local) como el más adecuado (DAHL, 1961). Con posterioridad, esa doble articulación encontró campo abonado de expansión en el enorme aumento de los programas de intervención social de los años sesenta y setenta en Estados Unidos, desarrollando aspectos como evaluación, utilización, implementación y terminación, posibilitando la formación de «diversos batallones de un mismo y diverso ejército» (DE LEON-OVERMAN, 1989, p. 420). En todo ello se detecta la misma voluntad: constituir, al mismo tiempo, una aproximación capaz de producir conocimientos (des-

cripciones) *del* proceso de políticas públicas, y capaz de generar indicaciones *en y para* el proceso de esas mismas políticas (prescripciones) (DUNN, 1981, p. 7).

Se podría afirmar que tras la oleada de grandes problemas que atravesó Estados Unidos en los sesenta y setenta («guerra a la pobreza», guerra del Vietnam, Watergate, crisis energética...), los estudios de *public policy* han logrado mantener su credibilidad, llegando a lo que se ha denominado «segunda generación» de especialistas y *practitioners*, a pesar de que sus resultados, tanto en el campo descriptivo como en el prescriptivo, hayan sido puestos en duda o tachados de ideologismo en algunas ocasiones (DE LEON-OVERMAN, 1989, pp. 429-430). La que podríamos denominar corriente del *public policy analysis* ha ido diversificándose en estos años, aunque de forma general puede afirmarse que han ido quedando por el camino algunas quizá excesivas esperanzas iniciales de «cientificismo» o de «solución a los grandes problemas sociales», vía el análisis de políticas públicas (3).

En los sesenta, SIMON hablaba de la necesidad de una «ciencia del diseño» (de programas de acción) como vía de mejora de la situación social (SIMON, 1969, citado por FRIEDMAN, 1987, p. 140), mientras que, poco después, desde el Rand Institute (desde donde se impulsaron obras de QUADE o trabajos de DROR), se postulaba la necesidad de «aplicar y adaptar las teorías académicas para resolver los problemas reales de aplicación de políticas» (FRIEDMANN, 1987, p. 161). Pronto se descubrieron las limitaciones de estas aproximaciones excesivamente centradas en la toma de decisiones, con análisis muy «a la medida del cliente», que si habían ido funcionando en aplicaciones militares e industriales, pronto encontraron mayores dificultades de aplicación en contextos más complejos socialmente, y en los que aumentaba y diversificaba la acción de los poderes públicos.

Con posterioridad, se ha ido criticando ese «decisionismo» que implicaba fuertes limitaciones, tanto en su excesiva identificación del decisor como sujeto racional, como por su no consideración de los distintos tipos de decisión existentes en relación a diferentes políticas, la poca importancia concedida al carácter persuasivo y basado en la argumentación de las decisiones políticas, o por una cierta ignorancia del proceso previo y posterior a la decisión (MAJONE, 1986, pp. 64 y ss.). Los trabajos de PRESSMAN y WILDAVSKY primero (PRESSMAN-WILDAVSKY, 1973), y los posteriores de BARDACH (BARDACH, 1977) o MAJONE (MAJONE, 1989), han puesto de relieve la importancia del proceso de implementación de las decisiones, reconciliando e interesando

(3) Ver al respecto el artículo de Carles Boix en este mismo número de Documentación Administrativa.

mutuamente de nuevo a los especialistas en *policies* y a los gestores públicos (4).

No fueron ajenas a ese proceso las incisivas reflexiones de LINDBLOM (LINDBLOM, 1959, 1980), con su potente, descriptivamente hablando, concepción «incrementalista» del proceso administrativo, y su radical desconfianza de todas aquellas técnicas analíticas que no estén presentes en el proceso de formación e implementación de políticas y en el complejo juego de interacciones sociales que genera. Es precisamente desde esta perspectiva desde la que toma nuevo relieve la fase de *problem setting*, ya que de hecho no se puede partir de diagnósticos o definiciones de problemas al margen del proceso decisional y de las previsiones implementadoras (DERY, 1984). Por otro lado, es precisamente la fase de implementación la que pone de relieve las debilidades de los análisis de prospectiva, al ser prácticamente imposible prever todas las alternativas e incidencias posibles que van apareciendo en ese proceso de materialización de las decisiones. Y es también en este campo de análisis o de estudio en el que las aportaciones de la teoría de organización o las aportaciones de la Ciencia de la Administración en su sentido más amplio toman todo su relieve (ZAN, 1988; CROZIER, M., 1963, 1984; CROZIER-FRIEDBERG, 1977; CROZIER-THOENIG, 1976).

Es también este campo de análisis y estudio el que permite considerar la importancia del concepto de gestión pública, al que hemos ya aludido más arriba. El surgimiento de este, para algunos, nuevo paradigma teórico, que pretende integrar técnicas gerenciales propias del sector privado, con las consideraciones específicas del sector público, como son la presencia de lógicas políticas que atraviesan el funcionamiento administrativo, y las conocidas dificultades para individualizar los «productos» de esa acción administrativa, o para identificar los parámetros de rendimiento de esa misma acción, abre perspectivas interdisciplinarias y de aplicación profesional muy importantes.

La coincidencia de todos estos enfoques en la *acción* resulta reveladora de una preocupación por mejorar la capacidad de los poderes públicos, de dar respuesta a los problemas colectivos. No a través de fórmulas o «recetas» realizadas con las más sofisticadas técnicas o con los mejores deseos, sino a partir del análisis del proceso, en continua evolución, de implementación de los programas públicos, entendiéndolos como procesos de aprendizaje social de constante adaptación a un entorno cambiante, y con posibles reconsideraciones de objetivos y medios. Desde este punto de vista, sin duda, uno de los instrumentos más potentes al servicio del gestor público, y del establecimiento

(4) En este sentido ver el artículo de Les Metcalfe también en este mismo número de Documentación Administrativa.

de programas de actuación con posibilidades de éxito, que anticipen problemas, que refuercen la necesidad de argumentación y persuasión política, lo constituye el análisis de políticas públicas y su batería de estudios de caso y técnicas específicas.

No podemos, finalmente, desvincular este mayor énfasis en la acción, en el proceso de llevar a la práctica los programas de actuación de los poderes públicos de manera más eficaz, de algún tipo de *ethos* que sirva de guía a esa acción, y que no convierta la voluntad de mejora de procesos y resultados en puramente autoreferencial. No parece, en este sentido, aconsejable ni practicable el construir un «set» de valores en el vacío. Ha ido quedando claro que precisábamos más y mejores técnicas, pero ello lleva implícito, desde nuestra perspectiva, el que también precisamos más y mejor política. Política para hacer frente a un conjunto de intereses cada vez más fragmentarios, y política para dar una orientación de solidaridad, de servicio, que ofrezca una perspectiva a la mejora de nuestras administraciones y de nuestra sociedad.

Parece en este sentido importante la referencia que podríamos hacer a los valores constitucionales. La Constitución Española, cualquier constitución, marca el grado de consenso existente en una sociedad en torno a unos principios que deben guiar la acción de los poderes públicos. Y esa afirmación no puede ser entendida como superflua o gratuita. No sólo por imperativo legal, sino esencialmente por lo que implica de compromiso político y social expresado de forma solemne y refrendado mayoritariamente. ¿Cuál es el sentido de la acción administrativa? Quizá el ser capaz de dar respuesta a las necesidades de los «clientes» de esa administración (OCDE, 1987). Y ello implica una cierta ética (PERRY, 1989, p. 8). Como se ha dicho (VECA, 1990, p. 138), «la virtù per eccellenza delle agenzie pubbliche è l'efficienza». Pero una ética de servicio al ciudadano no sólo implica capacidad de resolución de problemas, implica asimismo conseguir una Administración más transparente y más comprensible, una Administración más participativa tanto para los de dentro como para los de fuera, una Administración más democrática.

IV. VOLVIENDO A LA CIENCIA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION Y AL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS

Empezábamos estas páginas haciendo referencia a la nueva, en nuestro país, preocupación de la Ciencia Política por el proceso de actuación de las diversas Administraciones públicas y por el análisis de los resultados de tal actividad. Quisiéramos acabar este pequeño ensayo con una cierta valoración del papel del enfoque de políticas públi-

cas en relación al campo de estudio propio del área oficialmente denominada como de Ciencia Política y de la Administración.

Se han ido señalando ya en diversas ocasiones las dificultades que han encontrado en España el desarrollo de la Ciencia Política en general (VALLES, 1988, 1990), y los estudios de *policies* en particular (WOLLMAN, 1984). La tradición autoritaria, la fuerza de las incrustaciones jurídico-formales, la falta de datos empíricos, la poca o nula demanda de estudios sobre los resultados de la acción administrativa, un mayor énfasis en los aspectos institucionales y organizativos, esenciales en la reciente etapa fundacional de la democracia española, ha ido marginando o postergando otras perspectivas más aplicadas.

La situación ha ido cambiando en los últimos tiempos. Hemos señalado ya en otra parte (SUBIRATS, 1989b, pp. 19-45), cómo diversos factores de carácter coyuntural, analítico y político han posibilitado el que en Europa se esté produciendo una recepción no acrítica, sino creativa, de las aportaciones del *public policy analysis*. La Ciencia Política encuentra así una nueva faceta, una nueva forma de abordar el clásico objeto de su preocupación científica: el poder, su legitimación, sus relaciones (COTARELO, 1988).

Se trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos. Se trata de examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto del análisis y las vías y formas de representación establecidas. Se trata de ver quién interviene en cada política concreta y con qué resultados. Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente, tendencia o posición social, sino en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado.

Cuando hablamos, por tanto, de «política pública», nos estamos refiriendo a «procesos», «decisiones», «resultados»..., pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos, pues, ante un panorama lleno de «poderes» en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos.

Pero, por otro lado, trabajar en el estudio de una «política pública» o de un «programa de actuación de los poderes públicos», implica no sólo considerar un continuo «baile» de procesos decisionales, de actores y de actividades en curso, sino que exige plantearse también las estructuras organizacionales en que ello se desarrolla (quizá no de forma exclusiva, pero sí de manera relevante), y, evidentemente, las instituciones públicas que están envueltas en la formación, desarrollo y

puesta en práctica de una *política* que denominamos significativamente como *pública*.

Ese último factor es el que quizá ha sido a veces menos considerados desde ciertas aproximaciones a la dinámica de las políticas públicas. Ya en Estados Unidos se ha detectado un resurgimiento de la importancia de las instituciones en el juego político (MARCH-OLSEN, 1984; FABBRINI, 1988), preocupación que nunca había estado ausente en los trabajos de los especialistas europeos.

Ese «retorno al Estado», como a veces se ha calificado ese renovado interés por las instituciones, no debería conducirnos a aceptar sin más la tradicional concepción de que quien toma las decisiones son las instituciones legitimadas para ello, y son los aparatos administrativos de esas instituciones quienes las llevan a la práctica. Hemos reiterado ya anteriormente la parcialidad de este enfoque y lo que implica de fuerte reduccionismo de una realidad política y social más compleja y llena de protagonistas.

Otra característica relevante a destacar en la aproximación más arquetípica de políticas públicas es la preocupación prescriptiva, la orientación de «futuro» que preside sus análisis. Podríamos decir que *política pública y cambio* son conceptos muy hermanados, y por tanto está muy presente en los trabajos de *policies* el examinar qué ha producido el cambio, qué lo ha impedido, qué tipo de cambio, su grado de profundidad, cómo ha afectado a sus protagonistas, qué implicaciones normativas ha tenido...

No podemos asimismo dejar de mencionar la carga de legitimación que toda política precisa y también sustenta. Las referencias al «interés público» son, por ejemplo, constantes en las «justificaciones» que preceden las formulaciones normativas de las políticas (REQUEJO, 1989). Otra cosa es que cuando analicemos más en concreto qué hay detrás de esa declaración genérica sólo encontremos, en general, abstracciones y lugares comunes, mientras en el juego concreto entre actores que origina la política veamos diversificarse mucho lo que pueda o deba entenderse por «interés público». A pesar de ello, a los poderes públicos no les sería fácil «defender» tal o cual política afirmando que favorece (sólo) a tal o cual individuo o colectivo, y por tanto, la utilización del concepto «interés general» seguirá manteniendo toda su potencialidad legitimadora.

Podemos, pues, señalar cuáles podrían ser las características esenciales de esa aproximación a los problemas políticos que se ha venido definiendo como específica del análisis de políticas públicas:

- Las políticas públicas reflejan procesos decisionales y dinámicas de puesta en práctica de tales decisiones, todo ello enmarcado en un ejercicio múltiple de poder y de racionalidad.

— Este proceso se desenvuelve de manera importante en instancias organizativas públicas que cumplen determinados requisitos legales. Se trata, por tanto, de un proceso que afecta y envuelve a las instituciones del Estado.

— No puede identificarse normalmente cada una de las políticas con un solo organismo o institución pública, sino que para cada política acostumbraremos a encontrar diferentes instancias públicas, de un mismo o de distintos niveles administrativos, que intercambian recursos, que entran en conflicto o que llegan a compromisos en torno a las diferentes fases del proceso de *policy making*.

— Toda política conlleva asimismo interacciones entre instancias públicas y grupos representativos de intereses, presentes en las diversas fases.

— La aproximación de políticas públicas acostumbra a implicar normalmente una cierta voluntad prescriptiva, una cierta voluntad de futuro.

— Es también importante señalar la carga legitimadora que siempre transporta toda actuación pública, toda política pública, a pesar de que la concepción de «interés general» que presenta la instancia oficial sólo represente «una» de las definiciones de «interés» presentes en la dinámica interactiva de toda política (POLLITT-LEWIS-NEGRO-PATTEN, 1979).

De todo ello se deducen algunos puntos a destacar. La aproximación propia del análisis de políticas públicas no permite por sí misma hablar de una nueva disciplina académica ni nada parecido. Nos encontramos, más bien, en un campo propicio al uso de diversos enfoques disciplinares y de técnicas analíticas de diverso «calibre» y «dureza» (WILDAVSKY, 1979, p. 3; REGONINI, 1989).

Pero, por lo que acabamos de afirmar, es también un campo en el que la Ciencia Política en general, y la española en particular, puede ejercer una muy notable influencia, dada su relativa solidez en la mayoría de temas conexos y fundamentales para proporcionar unas ciertas garantías conceptuales y analíticas (análisis sobre funcionamiento institucional, estudios sobre partidos y grupos de interés, relaciones intergubernamentales, el papel de los medios de comunicación en la formación de opiniones y tendencias políticas, el análisis de encuestas y elecciones, cultura política y formación de élites, la política comparada...). Mientras que, por otro lado, desde el análisis de políticas públicas se podría contribuir a que la Ciencia Política encontrara nuevos canales de conexión con los hechos (BLONDEL, 1981, p. 195) y reforzara su papel prescriptivo.

Este es el objetivo al que hemos querido, en la medida de lo posible, contribuir con estas reflexiones, esperando que con ello contribu-

yamos a abrir nuevas perspectivas de estudio sobre nuestras Administraciones públicas.

BIBLIOGRAFIA

- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A.: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge, 1981.
- ALLISON, G. T.: «Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects», en *Office of Personnel Management, Setting Public Management Research Agendas: integrating the sponsors, producer and user*, Washington, pp. 27-38. Reproducido en STILLMAN, 1983, pp. 453-466, 1980.
- AOKI, M.; GUSTAFSSON, B.; WILLIAMSON, O. E. (eds.): *The firm as a nexus of treaties*, Sage, Londres, 1990.
- APPLEBY, P. H.: *Policy and Administration*, University of Alabama Press, Alabama, 1949.
- BAENA DEL ALCÁZAR: «Los Ministros burócratas», en *Información Comercial Española*, núm. 522, pp. 22-33, 1977.
- *Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1978.
- «Burocracia», en *Diccionario del Sistema Político*, Akal, Madrid, pp. 45-51, 1984a.
- *Estructura de la función pública y burocracia en España*, Inst. Vasco de Administración Pública, Oñati, 1984b.
- *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1985.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.; GARRIDO, L.; PIZARRO, N.: «La élite española y la presencia en ella de los burócratas», en *Documentación Administrativa*, núm. 200, pp. 73-132, 1984.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.; GARCÍA MADARIA, J. M.: «Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales», en *Sistema*, núm. 28, pp. 33 y ss., 1979.
- BALLBE, M.: *De la democracia burocrática a la democracia pluralista*, Memoria de Cátedra, Universidad Autónoma de Barcelona, mimeo; 1989.
- BAÑÓN, R.: *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971)*, INAP, Madrid, 1978.
- BARDACH, E.: *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge, 1977.
- BELTRÁN, M.: *La élite burocrática española*, Ariel, Barcelona, 1977.
- BLAU, J.: *The dynamics of Bureaucracy*, Chicago, 1955.
- BLONDEL, J.: *The Discipline of Politics*, Butterw., Londres, 1981.
- BOZEMAN, B.: «Dimensions of "publicness". An approach to public organization», Bozeman-Straussman (eds.), *New Directions in Public Administration*, Brooks-Cole, Monterrey, pp. 46-62, 1984.
- CANALES, J. M.: *Panorama Actual de la Ciencia de la Administración*, INAP, Madrid, 1987.
- CASSESE, S.: «Presentazione», en Mayntz, R., *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bolonia, 1982.
- CAZORLA, J.: «Movilidad social de la élite política en los países occidentales», en *Estudios de Ciencia Política y Soc.*, Homenaje al Profesor Carlos Olle-ro, Madrid, pp. 17-36, 1972.

- CHANDLER, R. C.: «Public Administration Pedagogy: Evolutionary Paradigms in Theory and Practice», en Rabin-Hildreth-Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, Dekker, Nueva York, pp. 633-655, 1989.
- COTARELO, R.: *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- «Objeto, Método y Teoría», en Pastor, M. (comp.): *Ciencia Política*, MacGraw Hill, Madrid, pp. 3-50, 1988.
- CROZIER, M.: *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, París, 1963.
- *No se cambia la sociedad por decreto*, INAP, Madrid, 1984.
- *Etat Modeste, Etat Moderne*, Fayard, París, 1987.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E.: *L'acteur et le système*, Seuil, París, 1977.
- CROZIER, M.; THOENIG, J. C.: «The regulation of Complex Organized Systems», en *Administrative Science Quarterly*, núm. 212, pp. 547-570 (reproducido en Zan, 1988, pp. 401-432).
- DAHL, R. A.: *Who Governs? Democracy and Power in an American city*, Yale University Press, New Haven, 1961.
- DELEON, P.; OVERMAN, E. S.: «A story of the Policy Sciences», en Rabin-Hildreth-Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, Dekker, Nueva York, pp. 405-442, 1989.
- DENHART, R. B.: «Five Great Issues in Organization Theory», en Rabin-Hildreth-Miller (eds.), op. cit., pp. 309-330, 1989.
- DENTE, B.; REGONINI, G.: «Politica e Politiche in Italia», en Lange-Regini (eds.), *Stato e Regolazione Sociale*, Il Mulino, Bolonia, pp. 83-121, 1987.
- DENTE, B.: *Politiche pubbliche e Pubblica Amministrazione*, Maggioli, Rimini, 1989.
- DERY, D.: *Problem Definition on Policy Analysis*, University Press of Kansas, Lawrence, 1984.
- DOGAN, M. (ed.): *The mandarins of Western Europe. The political role of top civil servants*, Halsted Press, Nueva York, 1975.
- DROR, Y.: «From management sciences to policy sciences», en White et al (eds.), *Management and Policy Science in American Government*, Heath, Lexington [reproducido en Pollitt et al. (eds.), 1979, *Public Policy in Theory and Practice*, Hodder and Stoughton, Kent, pp. 270-291], 1975.
- DUNN, W. N.: *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.
- DUNSIRE, A.: «A cybernetic view of Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector», en Kaufmann, Majone, Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlin, pp. 327-346, 1986.
- DUNSIRE A.: «Administration», en Bogdanor, V. (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Basil Blackwell, Londres, pp. 4-7, 1987.
- DYE, T. R.: *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1987.
- FABBRINI, S.: «Paths to a neo-institutional approach to policy change», comunicación presentada en las Joint Sessions del ECPR, Rimini, abril 1988, en el workshop *Policy Change in Perspective*.
- FINER, H.: «Administrative responsibility in democratic government», en *Public Administration Review*, núm. 1, pp. 335-350, 1941.
- FREDDI, G.: «Burocrazia, democrazia e governabilità», en G. Freddi (ed.), *Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 19-66, 1989.

- FRIEDRICH, C. J.: «Public Policy and the nature of the administrative responsibility», en Friedrich-Mason (eds.), *Public Policy*, Harvard University Press, Cambridge, pp. 3-24, 1940.
- FRIEDMANN, J.: *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, 1987 (traducción castellana disponible en INAP, 1991).
- FRY, B. R.: «Five great issues in the profession of Public Administration», en Rabin-Hildreth-Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, Dekker, Nueva York, pp. 1027-1077, 1989.
- GALY, P.: *Gerer l'Etat*, Berger-Levrault, París, 1977.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre la Ciencia de la Administración y los problemas de la Administración española» en García de Enterría, *La Administración Española*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 15-22 (reedición del original de 1961), 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNANDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1980.
- GARCÍA MADARIA, J. M.: «La crisi della Scienza del'Amministrazione Nordamericana», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, pp. 871-893, 1983.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.
- GARRIDO FALLA, F. (ed.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980.
- GRUBER, J. E.: *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Government*, University of California Press, Berkeley, 1987.
- GRUNOW, D.: «Development of the Public Sector: Trends and Issues», en Kaufmann, Majone, Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlin, pp. 25-58, 1985.
- GUNN, L.: «Perspectives on Public Management», en Kooiman-Eliassen (eds.), *Managing Public Organizations*, Sage, Londres, pp. 33-46, 1983.
- HELLSTERN, G. M.: «Unwilling to Bark, not able to bite? Theories and realities of Parliamentary control», en Kaufmann, Majone, Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlín, pp. 691-718, 1986.
- HOGWOOD, B. W.; PETERS, B. G.: *The Pathology of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 1985.
- HOOD, CH.: «Concepts of control over public bureaucracies: "Control" and "Interpolable Balance"», en Kaufmann, Majone, Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlín, pp. 765-783, 1986.
- HUDDLESTON, M. W.: «The Carter Civil Service Reforms», en *Political Science Quarterly*, núm. 96, pp. 607-621, 1982.
- JIMÉNEZ NIETO, J. I.: *Teoría General de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1981.
- KINGSLEY, J. D.: *Representative Bureaucracy*, Antioch Press, Yellow Springs.
- KOGOOD, R. P.; CAULFIELD, S.: «Beyond Corporate responsibility: Toward a fundamental redefinition of the roles of the public and private sector», en Bozeman-Straussman (eds.), *New Directions in Public Administration*, Brooks-Cole, Monterrey, pp. 63-68, 1984.

- LASWELL, H. D.: «The policy orientation», en Lerner, D.-Laswell, H. D. (eds.), Stanford University Press, Stanford, pp. 3-14, 1951.
- LAUFER, R.; BURLAUD, A.: *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*, INAP, Madrid, 1989.
- LINDBLOM, C. E.: «The science of muddling through», en *Public Administration Review*, núm. 19, pp. 79-88, 1959.
- *The Policy Making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1980 (traducción castellana disponible en INAP, 1991).
- LIPSET, S.: *Agrarian Socialism*, University of California Press, Berkeley, 1950.
- LIPSKY, M.: *Street Level Bureaucracy*, Russell Sage, Nueva York, 1980.
- LITCHFIELD, E.: «Notes on a general theory of Administration», en *Administrative Science Quarterly*, núm. 2, pp. 3-29, 1956.
- LÓPEZ RODÓ, L.: *La Administración y las transformaciones socioeconómicas*, ENAP, Madrid, 1963.
- MAJONE, G.: «Analyzing the Public Sector. Shortcomings of current approaches. Policy Science», en Kaufmann, Majone, Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlín, pp. 61-70, 1986.
- *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P.: «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», en *American Political Science Review*, núm. 78, pp. 734-749, 1984.
- MARTÍN REBOLLO, L.: «La responsabilidad de las administraciones públicas» en AAVV, *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General Servicios Jurídicos del Estado, Madrid, pp. 57-98, 1988.
- MAYNTZ, R.: *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- MAYNTZ, R.; DERLIEN, H. U.: «Party patronage and politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987», en *Gouvernement*, núm. 4, pp. 384-404, 1989.
- METCALFE, L.; RICHARDS, S.: *Improving Public Management*, Sage, Londres, 1987 (traducción castellana en INAP, 1989).
- MORTARA, V.: *Introduzione alla Pubblica Amministrazione Italiana*, Franco Angeli, Milán, 1982.
- MOSHER, F. C.: *Democracy and the Public Service*, Oxford U. Press, Nueva York, reproducido en Stillman, 1983, pp. 197-212, 1968.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Comentario a Tornos-Aja-Font-Perulles-Alberti», *Informe sobre las Autonomías*, Civitas, Madrid, pp. 230-235, 1988.
- MURILLO, F.: «La crisis del problema teoría-práctica en la Ciencia Política», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, pp. 101-132, 1954.
- *Estudios de Sociología Política*, Tecnos, Madrid, 1972.
- «Sobre la Empresa», en *Estudios de Ciencia Política y Sociología*. Homenaje al Profesor Carlos Ollero, Madrid, pp. 615-628, 1972b.
- MURRAY, M. A.: «Comparing Public and Private Management. An exploratory essay», en *Public Adm. Review*, núm. 35, pp. 364-371, 1975.

- NADEL, M. V.; ROURKE, F.: «Bureaucracies», en Greenstein-Polsby (eds.), *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*, vol. 5, Addison-Wesley, Reading, pp. 373-440.
- NIETO, A.: «Los estudios sobre la administración pública: la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada», en *Documentación Administrativa*, núm. 200, pp. 7-42, 1984.
- NIGRO, F. A.; NIGRO, L. G.: *Administración Pública Moderna*, INAP, Madrid, 1981.
- OCDE: *The Administration as Service, the Public as Client*, OCDE, París (existe trad. castellana en INAP, 1989), 1987.
- OLÍAS, B.: «La Ciencia de la Administración en España», en *Documentación Administrativa*, núm. 172, pp. 91-110, 1978.
- ORTEGA, L.: «Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la relación de empleo público» en *REDA*, núm. 26, pp. 423-432, 1980.
- OSTROM, V.: *The intellectual crisis in American Public Administration*, Univ. of Alabama Press, Alabama, 1974.
- PANEBIANCO, A.: «Burocrazie Pubbliche», en Pasquino, G. (ed.), *Manuale di Scienza della Politica*, Il Mulino, Bolonia, pp. 383-430, 1986.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA: «El Gasto Público en la Democracia», CECA, Madrid.
- PARAMES, C.: *Introducción al management. Un nuevo enfoque para la Administración Pública*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972.
- PAREJO, L.; JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel Derecho, 1990.
- PERRY, J. L.; KRAEMER, K. L. (eds.): *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield, Palo Alto, 1983.
- PERRY, J. L.: «Challenges confronting Public Administrators», en Perry, J. L. (ed.), *Handbook of Public Administration*, Jossey Bass, San Francisco, pp. 3-10, 1989.
- PETERS G. B.: *The Politics of Bureaucracy*, Longman, Londres, 1984.
- PFISTER, T.: *La République des fonctionnaires*, Albin Michel, París, 1988.
- POLLITT, CH.; LEWIS, L.; NEGRO, J.; PATTEN, J.: «General Introduction» en *Public Policy in Theory and Practice*, Hodder and Stoughton, Kent, pp. VII-X.
- PRATS, J.: «L'Administració Pública entre el sistema de dominació i el sistema de gestió», en *Administració Pública*, núm. 3, pp. 73-98, 1980.
- «Administración Pública y Transición Democrática», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5b, pp. 445-462, 1984.
- PRESSMAN, J. I.; WILDAVSKY, A.: *Implementation*, University of California Press, San Francisco, 1973.
- QUADE, E. S.: *Análisis de formación de decisiones políticas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.
- RAYNEY, H. G.; BACKOFF, R. W.; LEVINE, C. N.: «Comparing Public and Private Organizations», en *Public Administration Review*, núm. 36, pp. 223-244, 1976.

- REDFORD, E.: «Business as government», en Roscoe-Martin (eds.), *Public Administration and Democracy*, Syracuse University Press, Syracuse, pp. 63-82, 1965.
- REGONINI, G.: «L'analisi delle politiche pubbliche», en Freddi, G. (ed.), *Scienza della Amministrazione e Politiche Pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 313-349, 1989 (traducción castellana en este número de D. A.).
- REQUEJO, F.: «Criterios de legitimación y decisión legislativa. Un análisis de la producción legislativa del Parlamento de Cataluña (1980-1988)», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, pp. 281-326, 1989.
- ROSE, R.: «On priorities of Government. A developmental analysis of public policies», *European Journal of Political Research*, núm. 4, pp. 247-289, 1976.
- «British Government: The job at the top», en Rose-Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers. Giving direction to government*, American Enterprise Institute, Washington, pp. 1-49, 1980.
- *Understanding Big Government*, Sage, Londres, 1984.
- ROSENBLUM, D. H. (ed.): *Centenary Issues of the Pendleton Act of 1883: The problematic legacy of Civil Service Reform*, Marcel Dekker, Nueva York, 1982.
- *Public Administration*, Random House, Nueva York, 1986.
- ROURKE, F. E.: *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Little Brown, Boston, 1984.
- RUBIO LLORENTE, F.: «El control parlamentario», en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, pp. 83-103, 1985.
- SAYRE, W.: «Premises of Public Administration: Past and Emerging», en Shafritz-Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, Moore Pub., Oak Park, pp. 200-211, 1978.
- SIMON, H. A.: *Administrative Behaviour*, Macmillan, Nueva York, 1947.
- STARLING, G.: *Managing the Public Sector*, Dorsey Press, Homewood, 1982.
- STILLMAN, R. J. (ed.): *Public Administration*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1983.
- SUBIRATS, J.: «Notas sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, pp. 173-197, 1988.
- «Evaluación del proceso autonómico. Algunos indicadores», ponencia presentada en el curso de la UIMP, *Poder político y Autonomías*, junio 1989, mimeo, 1989 (edición posterior con el mismo título por el Parlamento Vasco, Vitoria, 1991).
- *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid, 1989b.
- «El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, pp. 67-76, 1989c.
- SULEIMAN, E. R.: *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Seuil, París, 1979.
- THOMPSON, V.: *Modern Organization*, Knopf, Nueva York, 1961.
- TIMSIT, G.: *Theorie de l'Administration*, Economica, París, 1986.
- *Administrations et Etats: étude comparée*, PUF, París, 1987.
- VALLES, J. M.: «Political Science in Spain: an overview», *Working Papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1988.

- «Political Science in Spain 1960-1990: The unfinished history of its coming of age», comunicación presentada en el Seminario Internacional, *Democracy and the development of Political Science*, IPSA, Barcelona, 15-18/5/1990.
- VECA, S.: *Cittadinanza*, Feltrinelli, Milán, 1990.
- VOLPATTO, O.: «Le istituzioni pubbliche e il loro management. Evoluzioni in atto e prospettive di riforma», en *Riv. Trimest. di Scienza della Amministrazione*, núm. 3-4, pp. 139-159, 1982.
- WALDO, D.: *The Administrative State*, Ronald Press, Nueva York, 1948.
- *The Study of Public Administration*, Random House, Nueva York, 1955.
- *La formación para la administración pública de los setenta*, ENAP, Madrid, 1977.
- WEICK, K. E.: «Educational Organizations as Loosely Coupled Systems», en *Administrative Science Quarterly*, núm. 21, pp. 1-19.
- WILDAVSKY, A.: *The arte and craft of policy analysis*, Macmillan Press, Londres, 1979.
- WILSON, W.: «The study of Public Administration», en *Political Science Quarterly*, pp. 197-222, reproducido en Yarwood, D. L. (ed.), 1987, pp. 20-36, 1887.
- WIRTH, W.: «Control in Public Administration», en Kaufmann, Majone, Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlín, pp. 595-623, 1986.
- WOLLMANN, H.: «Development and State of Policy Research in Spain», en Thurn-Wagner-Wittrock-Wollmann (eds.), *Development and Present State of Public Policy Research: Country Studies in Comparative Perspective*, Berlín (no publicado), 1984.
- YARWOOD, D. L. (ed.): *Public Administration. Politics and the people*, Longman, Nueva York, 1987.
- ZAN, S.: «Teoria dell'organizzazione e Pubblica Amministrazione», en Fredi, G. (ed.), *Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche*, Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 281-311, 1989.

