

***La modernización de la Administración Pública Española.
Balance y perspectivas****
Rafael Bañón i Martínez

I. Introducción

El año fiscal de 1992 comenzó en España con el anuncio por parte del gobierno nacional, de la aplicación de 204 medidas de modernización administrativa para el período 1992-1993. Estas medidas son la consecuencia del plan de modernización para la administración del Estado del tercer gobierno socialista de nuestra historia – iniciado en 1986 y publicado oficialmente en 1990 – y también del más reciente acuerdo del gobierno con los sindicatos. El plan fue ratificado y ampliado, en lo que respecta al reforzamiento del Estado de las Autonomías, por el Ministro para las Administraciones Públicas del actual gobierno en 1991. La novedad a señalar en esta última formulación es la vinculación de la modernización administrativa con la aplicación del Acta Única Europea y con la apuesta por la productividad y competitividad del sector privado de la economía en España.

Desde el inicio del proceso de modernización hasta la actualidad se ha producido un desplazamiento de los objetivos y de los énfasis. En un primer momento, la modernización se definió sobre todo como una respuesta global a las insuficiencias de partida y como un cambio de cultura. Posteriormente, se ofrecieron compromisos para desarrollar acciones concretas en materia de personal, organización y funcionamiento administrativo. La apuesta actual de modernización tiene tres frentes: el interno, de las propias organizaciones administrativas, el de la coordinación y definición de las relaciones de la administración central con las administraciones locales y autonómicas, y el de la vinculación de los tres niveles de gobierno con la Unión Europea (UE)

En consecuencia, el concepto de modernización vigente incluye tres planos conectados pero independientes: la flexibilización organizativa y la agilización de las relaciones con los ciudadanos / clientes, la redefinición de la distribución territorial del poder, tanto en el plano nacional como en el espacio europeo y la adaptación a las directrices y acuerdos comunitarios. Precisamente en esta complejidad de objetivos radica la importancia que se concede en este momento a la modernización administrativa. En efecto, la modernización administrativa es un aspecto subordinado de la modernización de la sociedad española, El plan de convergencia de España con Europa, adquirir capacidad económica competitiva y la descentralización del Estado con orientación federalista – e l pacto autonómico del gobierno nacional con los gobiernos regionales – son las preocupaciones políticas prioritarias. El movimiento para la modernización administrativa es, desde esta perspectiva, parte de la convergencia europea. Se trata de lograr una administración pública que pueda equipararse con la de cualquier otro país miembro de la UE y, a ser posible, que esté en el grupo de los más avanzados¹. Esto significa que las acciones de modernización deben buscar

* Rafael Bañón i. Martínez, Dpto. de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Complutense de Madrid. Política y Sociedad. 13 (1993). Madrid. pp. 9-20).

¹ Agradezco a E. Carrillo, B. Agranoff, V. Wright y M. arenilla los comentarios que me hicieron a un texto anterior al presente. EGUIAGARAY. Juan Manuel. Intervención del Ministro para las Administraciones Públicas en el Congreso de los Diputados. 23 de abril de 1991. Madrid. INAP. 1991. p.25 y 55.: SERRANO,

la eficiencia además de la eficacia. En el planteamiento de la Unión Europea ya no es suficiente hacer las cosas bien y en su tiempo hay que hacerlas al menor costo posible para poder ser competitivos.

La nueva situación creada por la firma de los acuerdos de Maastricht en la primavera de 1992 acelera además los ritmos temporales de obtención de resultados operativos de la modernización administrativa en España. Ahora hay plazos conocidos para la integración: en el horizonte de 1997 gran parte de las decisiones que las administraciones nacionales implanten habrán sido adoptadas en Bruselas. Por ello, la modernización se ha convertido en un asunto internacional. Si se prefiere, nacional-europeo. Es decir, la modernización administrativa ha dejado de ser, en un aspecto importante, una de las políticas a las que se marcaba el ritmo y orientación de desarrollo desde los gobiernos nacionales según los criterios de oportunidad del sistema político intra-nacional. La convergencia europea es también la convergencia de sus administraciones para implantar las directrices comunitarias y armonizar políticas comunes de regulación de comunicaciones, infraestructuras o empleo.

El camino español hacia la modernización tiene la peculiaridad de haberse iniciado con la consolidación de un sistema democrático de gobierno, con la implantación de un nuevo modelo, todavía abierto de distribución territorial del poder y con la manifiesta intención de asegurar un grado elevado de consenso en el proceso de cambio. El conocimiento y análisis de estos factores es, pues, esencial para poder hacer un balance de la modernización y señalar las líneas tendenciales de su futuro previsible. De otro lado, el modo de formulación e implantación de las medidas modernizadoras es un elemento significativo del proceso, habida cuenta del impacto que tiene la transformación para el personal administrativo y para los ciudadanos. La estrategia de implantación constituye, por tanto, un factor a considerar para valorar el éxito o fracaso de la política de modernización. En nuestro caso, la reflexión sobre el qué hacer ha discurrido paralelamente a la reflexión acerca de cómo hacerlo para minimizar resistencias y recabar los máximos apoyos. Los logros obtenidos hasta el momento por los distintos gobiernos habrá que valorarlos asimismo desde este punto de vista, en definitiva, por la obtención de legitimidad para el sistema político y su contribución a la gobernabilidad.

II. La modernización y las dimensiones de la transformación del Estado

La tradición unitaria y centralista del Estado en España, exacerbada con los cuarenta años de la dictadura franquista, se rompió formalmente con la aprobación de la Constitución de 1978 por la que se instaura una monarquía parlamentaria para el Estado de las Autonomías. Consiguientemente, se produjeron dos hechos relevantes: la transformación del sistema político y el cambio de la organización territorial del poder. La transformación del sistema político es un proceso de gran alcance que afecta a aspectos tan variados como las actitudes y valores de la sociedad civil, la cultura política, los modos

JOSE TEOFILO. "España no tan lejos de la realidad europea" en *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas*. Madrid. INAP. 1991.:ALMUNIA, Joaquín. "Discurso de clausura". En *Jornadas*, op. cit., p.254 y *La Administración Pública ante la Unión Europea*. Fundación Ortega y Gasset, mimeo. mayo. 1992.

aceptados de adoptar decisiones o el sistema de partidos. Su influencia directa en el comportamiento administrativo es indudable, aunque difícil de aislar. Lo que sí es cierto es que la tensión entre lo antiguo y lo moderno, que es consustancial a todo proceso de transformación, esta presente y se superpone con la modernización administrativa. De ahí que sea de interés considerar como los diversos rasgos de la democratización en España han ayudado o dificultado la formulación de la política de modernización.

A) El nuevo sistema político

El cambio político en España a partir de la muerte Franco en 1975, afecta a la forma y organización del Estado y al sistema de relaciones políticas. Por lo que aquí interesa, los ejes de cambio de mayor importancia para las administraciones públicas son el sistema de partidos, la creación de las Comunidades Autónomas y el modo de adoptar decisiones. El sistema de partidos representa una heterogeneidad política y territorial que requiere de una fuerte descentralización administrativa. De hecho la creación del nuevo nivel de gobierno regional – las Comunidades Autónomas (CC.AA.) – no refleja plenamente la territorialización de la vida política. En los espacios infrarregionales hay escenarios territoriales que delimitan sistemas políticos singulares. En ocasiones esta situación se produce en ciudades y en su zona de influencia, este es el caso de la ciudad de Valencia y del partido de aspiración regionalista Unión Valenciana. En otras ocasiones el espacio político no esta tan nítidamente diferenciado, este es el caso de varias ciudades y zonas geográficas en Andalucía y el Partido Andalucista.

El proceso de implantación gradual de las CC.AA., da lugar a la aparición de nuevas entidades administrativas de raíz territorial, entre ellas las comarcas en Cataluña. Este fenómeno de descentralización en cascada, desde el centro a las entidades locales, lógicamente fragmenta la administración central de diversas maneras y desigualmente. En primer lugar y de forma destacada la descentralización significa la tendencia hacia un centro más modesto y más responsable frente a las unidades territoriales.

Para la administración central supone que su función primordial cambie desde la gestión directa para orientarse hacia la gestión compartida con otras administraciones y hacia la coordinación. En este aspecto gana en centralidad en el proceso de adopción de decisiones, pero se convierte en un centro menos gestor. En términos temporales el resultado es el aumento del tiempo dedicado por los directivos y las unidades administrativas de la administración central a coordinar sus acciones y a coordinarse con las administraciones territoriales. Parte de esa coordinación consiste en transmitir a las administraciones territoriales la experiencia de la administración central en la materia específica de que se trate. Otra parte del esfuerzo de coordinación se dedica al intento de lograr la coherencia interna de la administración central, que tiene que reconstruir su unidad rota por la división departamental, para actuar con las administraciones territoriales como si fuera una organización singular. Finalmente, la administración central se fragmenta para ser más receptiva y como resultado de las relaciones que mantiene con las administraciones y los grupos de interés organizados territorialmente.

El establecimiento de tres niveles de gobierno – central, regional y local – da lugar a la proliferación de formas organizativas para cada uno. La estructura administrativa del

ejecutivo, departamentalizada y de gran rigidez de funcionamiento, se recrea en cada nivel de gobierno, pero paralelamente se crean organizaciones más flexibles e independientes del control financiero y contable de las administraciones de potestad. Esta realidad induce una línea de desarrollo organizativo en la administración central que constituye uno de los pilares fundamentales del proceso de modernización administrativa.

Desde la perspectiva Funcional, las políticas públicas son concebidas e implantadas por multiplicidad de organizaciones administrativas, no necesariamente las propias del modelo tradicional del ejecutivo y, en muchos casos, con la participación de organizaciones no gubernamentales y privadas. El reconocimiento del pluralismo social y territorial convierte las relaciones intergubernamentales (RIGs) e interorganizativas y su gestión en el centro de la preocupación y de la actividad de la administración central.

El proceso de formación de las políticas del centro, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, incluye necesariamente esta dimensión de las RIGs y de las relaciones interorganizativas. De ahí que se produzca un cambio también en las condiciones que precisan las organizaciones administrativas centrales – flexibilidad funcional, identidad corporativa, sistemas de comunicación y en las demandas del perfil de destrezas de su personal, especialmente de los directivos – técnicas de negociación, capacidad de diagnosticar necesidades, gestión pública estratégica – para poder así adaptarse a la gestión intergubernamental. Los modelos de gestión establecidos en situaciones de menor dependencia interorganizativa – organización singular, compartida, mentalizada, con fronteras claras y competencias definidas, jerarquizada según el esquema de orden y control – no parecen ser útiles para gestionar las RIGs. Lo que se necesita ahora es un enfoque de la gestión más multiorganizativo de expansión de límites, abierto, de movilización de recursos externos y no jerárquico². Consiguientemente, el cambio inducido por las RIGs y la gestión de las políticas intergubernamentales concierne tanto a la estructura organizativa como a los modos de gestión de la administración central. Esto no quiere sugerir que la totalidad de la organización y de su actividad tengan que alterar drásticamente su diseño y la filosofía de su gestión. No obstante, allí donde se produce descentralización – esto es, mandatos del centro sin transferencias plenas a la administración territorial, subvenciones condicionadas, etc. – es evidente la tendencia a crear formatos organizativos distintos de los de la burocracia tradicional de potestades para gestionar las dificultades derivadas de la tensión de la interdependencia. El desarrollo del Estado de las Autonomías, después de la aprobación de los estatutos de todas las comunidades autónomas en 1983, sin duda contribuye a impulsar la propuesta de modernización administrativa del gobierno central más allá de la propia administración central para alcanzar a las regiones. Puede afirmarse que se produce una verdadera convergencia sinérgica entre el desarrollo autonómico, y la consolidación de la Unión Europea por lo que concierne a la necesidad de modernizar los instrumentos de la acción administrativa, en concreto, la necesidad de redefinir el papel de la administración central y su modo de gestionar recursos.

Los actores críticos de las políticas públicas cambiaron también de manera notable, con

² Agranoff. Roben. "Intergovernmental Policy-Making. Transitiony and New Paradigms", Conferencia sobre Transitions in Public *Perspectives in Sweden and United States*. Universidad de Orebro. Suecia. Mayo. 1992. mimeo.

el nuevo sistema político. La significación de cada uno se alteró por la irrupción en el contexto de actores distintos. Algunos actores, que no se tornaban en consideración para el análisis de las políticas, paulatinamente se convirtieron en elementos estratégicos de estas políticas. En suma, se produjo una transformación de posiciones y papeles en la estructura social de poder. Para ilustrar este fenómeno, basta pensar en que los partidos y los sindicatos desempeñan en la actualidad un papel institucional del que carecían con anterioridad. Por otra parte se produce una disminución del poder de la burocracia para condicionar la adopción de decisiones en los asuntos públicos. La agregación de intereses en la administración pública pasa de hacerse con exclusividad por el sistema de cuerpos de funcionarios a desempeñarse por los cuerpos de burócratas en concurrencia con los partidos, los sindicatos y otras asociaciones³. Ello ocasiona un cambio de actores y un desplazamiento de los nudos de decisión. El policentrismo en el origen de la adopción de las decisiones que proviene de las RIGs se adiciona de forma redundante, por tanto, al de la multiplicidad de los actores. La formulación de las políticas y su implantación, la gestión de las relaciones intergubernamentales, se desenvuelven así en un contexto complejo y sin definir. El sistema político y el sistema de partidos son fuentes de incertidumbre además en otro sentido: la delimitación de la esfera de lo político y de lo administrativo.

B) Los valores y las relaciones Estado – sociedad

La pretensión de separar nítidamente política y administración es un intento vano. Pero si se parte de su confusión intencional por un régimen político autoritario no afrontar este extremo puede ser un indicador de poca sensibilidad o, lo que sería más sintomático, de la carencia, por parte de los gobiernos de una política elaborada acerca de la administración pública. La respuesta jurídica fue proteger constitucionalmente los principios del mérito y capacidad para el acceso a la función pública y el de la separación formal entre el gobierno, la administración y la sociedad civil. Ahora bien, el problema es mucho más complicado. La pretensión de separar política y administración implica un conjunto de valores que son el mismo fundamento del Estado de derecho⁴. Vulnerar estos valores priva a los gobiernos de legitimidad.

Merece la pena detenernos en este punto pues el grado de aceptación de las innovaciones se relaciona directamente con la legitimidad que se conceda a quien las introduce. La corrupción es uno de los fenómenos claramente repudiados en las sociedades post – industriales por si misma al atacar el principio de igualdad y porque produce ineficacia.

La ética pública, la moralidad política y la eficacia funcionarial han ocupado el centro de la atención de la vida política española desde la transición hasta el presente. Esta persistente postura de la sociedad ha tenido efectos de estímulo de la modernización administrativa pues se ha materializado en demanda de calidad de los servicios públicos. Sin embargo, el miedo a los comportamientos corruptos, simultáneamente es como una

³ Bañón, Rafael, *Poder de la burocracia y Cortes Franquistas*. INAP. 1978 y, del mismo autor, "The Spanish Armad Forces During the Period of Political Transition. 1975-1985", en Bañón y Barker, compiladores. *Armed Forces and Society in Spain. Past and Present*. Nueva York. Columbia University Press. 1988. pp. 311-353.

⁴ Linz, Juan. *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis Breakdown and Reequilibrion*. Maryland. The John Hopkins University Press, 1974 y Laufer, Romain y Burlaud, Alain, *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid. INAP. 1989.

fuerza de resistencia a las innovaciones, que propugnan el aumento de la discrecionalidad de actuación, la flexibilidad organizativa. De poco sirve que la discrecionalidad se arguya como elemento necesario de eficacia, pues se percibe la garantía jurídica de control previo de la actuación administrativa como el principal freno al clientelismo en la historia. Cuestión distinta es que la aplicación concreta de esta garantía se pueda calificar de lastre burocrático. A la hora de aceptar el libre despido de los empleados públicos o el funcionamiento de segmentos de la administración como organizaciones privadas el argumento de rechazo enfatiza los peligros de prácticas perversas más que el principio de protección del patrimonio estatal. La creación de una organización con personalidad jurídica privada o de una administración independiente con parte de lo que era el Estado tradicional – caso de la agencia tributaria o de correos – se presenta como una disminución de la garantía de ética y de responsabilidad por los formadores de opinión. Es decir, se defiende el control formal por estimar que se carece de otro modo de garantizar la preservación del interés público.

En este sentido los sentimientos anti – corrupción son de desconfianza hacia la flexibilización organizativa y hacia las políticas de personal pro – activas en la administración pública. Podría suponerse que cuando mayor sea la evidencia de corrupción mayor será la probabilidad de asociación entre aumento de corrupción y modernización. Hay que concretar medidas específicas de control de las posibles desviaciones de poder y de comportamientos corruptos y explicitarlas para acompañar las propuestas de modernización: en caso contrario la resistencia social puede surgir o legitimarse con la sospecha de corrupción.

A destacar, por su influencia en las actitudes y expectativas de los ciudadanos respecto a la modernización de la administración pública, es la expectativa que estos tienen acerca del comportamiento del Estado. Acostumbrados a ver crecer el tamaño y el número de servicios del Estado durante décadas, la sociedad civil española alberga una esperanza inagotable de solución de problemas por el Estado, lo que podría denominarse esperanza de Estado. Quizá esta sea una característica común de las sociedades mediterráneas.

En todo caso, la esperanza de Estado tiene multitud de manifestaciones – la aspiración a la seguridad vitalicia como funcionario es una manifestación en el interior de la administración – y todas son disfuncionales para la modernización administrativa. El crecimiento del tamaño del sector público en recursos y actividad funcional es una constante en el siglo XX en España con dos momentos álgidos que son las dictaduras de Primo de Rivera y Franco, pero se radicaliza a partir de 1973. Este crecimiento es explosivo no tiene un plan general que lo guíe, se trataba de moderar los efectos de la crisis económica de la década de los setenta – pensiones y subsidios de desempleo y transferencias a empresas públicas y privadas para su refluoramiento – e implantar la descentralización regional⁵. El esfuerzo de crecimiento se dirige al aumento del número y la universalización de los servicios no a asegurar su calidad. En consecuencia la expectativa de la sociedad se orienta al aumento de la presencia estatal en diversos ámbitos, a la continuidad de su actividad proteccionista de algunas actividades económicas, sin demanda de eficacia. Por tanto, se produce una especie de reificación

⁵ FUENTES Quintana, Enrique. "La Hacienda Pública de la democracia española frente al proceso de integración europea". *Papeles de Economía Española*. 48. 1991, pp. 2 – 34.

del Estado similar a la figura del padre bondadoso e ineficaz. En definitiva la esperanza del Estado no sobrepasa en exceso a una concepción paternalista de estatificación de la actividad de la sociedad civil. Evidentemente, este valor debilita a la sociedad y es un indicador de su debilidad.

En la medida que la modernización es un cambio de cultura de las personas que dirigen y trabajan en las administraciones públicas, la esperanza de Estado es un escollo para ese cambio. El valor del Estado proteccionista se contrapone al de la responsabilidad individual y social. Si los valores disonantes respecto al Estado están en la sociedad habría que preguntarse cómo pueden implantarse valores contrapuestos a aquellos en el interior del Estado. Por ello, las culturas sociales influidas por las religiones reformadas – que se apoyan más en la responsabilidad individual y la salvación por la obra propia – quizá sean más permeables a los valores de modernización.

El contrapunto de la esperanza de Estado son la presión fiscal y los gastos públicos visibles. En España con anterioridad al sistema constitucional la fiscalidad estaba poco desarrollada y se apoyaba principalmente en los impuestos indirectos. El cambio de sistema político, sin embargo, supuso un brusco aumento de la presión fiscal. La falta de tradición de pago regular de impuestos por la generalidad de los ciudadanos contribuía, sin duda, a mantener al Estado alejado de los mismos, como algo ajeno. Pero la universalización de la imposición directa y la presión fiscal gradualmente creciente, en especial desde el primer gobierno socialista en 1982, crea un tipo de ciudadano preocupado por el destino que da el Estado a sus impuestos. Se generaliza la conciencia de la cercanía del Estado, financiado por los impuestos, y del despilfarro de recursos que puede ocurrir si no se ejerce un cierto control de gestión.

Este tipo de razonamientos acerca del control se extiende a los servicios para demandar calidad en la prestación. Por supuesto esta conciencia y, sobre todo, la expresión política de la misma es parcial y embrionaria en la sociedad, pero indudablemente, por estos motivos, hay segmentos de la población que sí son capaces de crear opinión contraria a los postulados axiológicos de la esperanza de Estado. Los valores que refuerza este ciudadano financiador del Estado están asociados a los de la eficiencia: hacer lo mismo con menor costo. La cuestión que queda por determinar es si este tipo de ciudadano y de conciencia fiscal se localiza entre los que están dispuestos a influir el comportamiento administrativo con su voto y a plantear acciones de participación y reivindicativas, ya que también es posible un ciudadano financiador marginado de los ámbitos sociales y políticos de influencia o que crea peligrosa la búsqueda de la eficiencia pública por el deterioro de garantías contra los abusos de poder que requiere para poder implantarse.

En otro orden de cosas, la presión fiscal y el sistema democrático crean una conciencia en los empleados públicos y en las autoridades electas sobre la necesidad de responder a las demandas ciudadanas, incluso a las latentes, pues de otra forma pueden arriesgar respectivamente su continuidad en el puesto de trabajo o en el poder. Y en un sistema de partidos competitivo cuando se forma gobierno, la tendencia proporcionar a los ciudadanos servicios, a ser responsable frente a las demandas, se exagera. Las autoridades electas buscan la eficacia en la prestación de los servicios para ser competitivas, para poder ofrecer mayor satisfacción a los ciudadanos y obtener mejor cuota electoral. Ahora bien, los partidos en la oposición dirigen parte de sus esfuerzos a poner en evidencia las omisiones y la ineficacia de las políticas del gobierno. La administración está en el centro de esa doble presión de demandas – divergentes en

el origen pero que confluyen en la finalidad – y la de los ciudadanos para actuar con eficacia democrática. En este sentido, las demandas de responsabilidad administrativa favorecen la implantación de los planes de modernización.

III. La muerte de Napoleón

Las reformas de los instrumentos de actuación pública de las organizaciones administrativas, y de la organización del personal han constituido un elemento universal, desde la segunda guerra mundial, de todos los sistemas políticos europeos. La construcción del Estado del bienestar y en los países mediterráneos, el desarrollo económico acelerado, planteó la necesidad de adecuar las administraciones públicas a las modificaciones de las estructuras productivas. El enfoque de las reformas entroncaba con la concepción decimonónica del Estado, un enfoque global de los problemas y soluciones inherente a la propia creación del Estado – Nación del continente europeo. El modo de hacer operativas las reformas seguía una pauta jerárquica – según el modelo de arriba-abajo – jurídica – producción normativa global o específica por administraciones y procesos organizativos -, e institucional – orientada hacia el interior de las administraciones en lugar del mercado o los ciudadanos -. El espíritu de las reformas era pues ilustrado y revolucionario. Mediante la producción legislativa se pretendía cambiar radicalmente una situación de precariedad por otra de eficacia. Es como si se prejugase la existencia de una instancia en el sistema político que pudiera representar a todo el Estado – esto es, que llevara el Estado en la cabeza – y capaz, mediante la regulación jurídica de los comportamientos deseables de hacer que cambiara el estado de cosas en su totalidad, por una orden y de una vez por todas. Sintomáticamente se menciona la administración en singular, ignorando así la diversidad organizativa y de finalidades de las administraciones local y territorial y la multitud de organizaciones que componen cada una. En una palabra, el planteamiento parece querer resucitar al artífice de la consolidación del modelo francés del Estado moderno: Napoleón Bonaparte.

Este enfoque es el que ha estado vigente en España hasta la segunda mitad de la década de los años ochenta y ha impregnado el formato, funcionamiento y cultura de las administraciones públicas. La administración central o Administración del Estado como también le denomina la Constitución de 1978, participa más que ninguna otra de esta cultura y del apego a la concepción originaria de la administración pública como disciplinadora del egoísmo social, de ejercicio de potestades.

El proyecto de modernización de las administraciones públicas europeas, sin embargo, se aleja de esta concepción de la administración y de cómo reformarla. El ejemplo de la modernización de la administración británica muestra gráficamente la nueva aproximación de la reforma en pequeños pasos en lugar de las medidas omnicomprendivas⁶. Si bien es cierto que la formulación del proyecto modernizador tuvo su origen en el norte de Europa, su extensión al sur es un hecho innegable y, posiblemente, irreversible. Con ello se acaba la vigencia de casi dos siglos del modelo de reforma de la Revolución Francesa. Las grandes leyes seguirán acompañando a las decisiones de cambio pero la orientación del cambio será más organizativa y actuará sobre los valores, sobre la cultura.

⁶ METCALFE. Les y RICHARDS. Sue. *Improving Public Management*. Londres. Sage. 1987. OCDE. *Flexibility dans la gestion du personnel de l'administration publique*. París, 1990 y OCDE. *Strategies pour le changement et la réforme dans la gestion publique*. Paris. 1980.

En suma, la reforma de la administración pública es, como para cualquier organización formal compleja, un conjunto de medidas – reformas – en lugar de una acción espectacular – conjunto de actos de autoridad a través de leyes y reglamentos – sin garantía de implantación posterior a su promulgación. El aspecto normativo es importante, sobre todo para eliminar los impedimentos y dificultades legales de implantación de los objetivos de reforma, pero la participación de los directivos públicos y la diversificación de las medidas para adaptarse a situaciones concretas son requisitos para que sea posible la reforma.

El impulso político del gobierno en apoyo del proyecto de reforma es otra de las condiciones necesarias para el éxito. El liderazgo del cambio corresponde a la persona que representa el máximo consenso político, el presidente o el primer ministro, aunque pueda delegar en una oficina o en un departamento ministerial el diseño y la gestión de la reforma. La inclusión de la reforma en la agenda política y el establecimiento del calendario corresponde al gobierno en pleno. De otra forma pueden presentarse divisiones internas en el seno del gobierno cuando se trate de financiar la reforma. El papel que deba desempeñar el ministerio de hacienda en el proceso de implantación del cambio administrativo tiene que establecerse en el seno del gobierno. Únicamente así podrá evitarse la contingencia de encontrarse con una unidad administrativa responsable de impulsar el cambio paralizada por falta de apoyo financiero o por carecer de suficiente autoridad para coordinar. Por mucho que la modernización tenga entre sus objetivos explícitos la eficiencia, la verdad es que es difícil concebir la introducción de innovaciones organizativas libres de costo, aunque de lo que se trate sea de controlar o disminuir el gasto. El gasto financiero y la inversión política son elementos de la reforma y de la modernización. Una fase de la formulación del proyecto de cambio es el cálculo de hasta dónde se quiere ir y del costo de oportunidad que involucra tanto en términos políticos como económicos. La efectividad del cambio consiste, pues, en lo favorable que sea la relación entre resultados y costos y los riesgos en que se pudiera incurrir. Desde esta perspectiva creo será fructífero el análisis de la experiencia española.

A) La Reforma y la modernización

La diferencia entre reforma y modernización se ilustra paradigmáticamente en España por el análisis de las acciones de los gobiernos de mayoría socialista. En efecto, pueden distinguirse dos etapas claras en los planteamientos del gobierno respecto a la administración pública. El primer gobierno socialista – 1982-1986 – continuó y profundizó la labor que habían emprendido los gobiernos de Unión de Centro Democrático – 1977-1982 –. En este período se adoptaron medidas de moralización de la función pública – ley de incompatibilidades del desempeño de varios empleos públicos cumplimiento de horario de trabajo – con consecuencias más simbólicas que efectivas. Asimismo, se promulgan las leyes de adaptación de la administración al sistema democrático y, finalmente, a partir de 1984. se realiza la reforma administrativa socialista. A continuación, con la segunda legislatura del PSOE – 1986-1990 –, se lanza la idea de la modernización administrativa, que de hecho significa el comienzo de “la reforma de la reforma” socialista anterior, y la revisión de la aproximación tradicional de la gestión pública y del concepto de Estado. Hay, pues, dos objetivos distintos en estas etapas.

La reforma es para adaptarse al nuevo sistema político y paliar las disonancias más escandalosas entre el sistema democrático y la administración de raíces autoritarias. La modernización, es para adaptar la administración al objetivo de competitividad económica de España en la Europa Comunitaria. Este objetivo de competitividad incluye, naturalmente, la preocupación por el mercado / contexto de la administración y los factores de racionalización de la actividad, especialmente la utilización de las nuevas tecnologías informáticas y de gestión que facilitan la comunicación y la adopción de decisiones.

Como es lógico a los distintos objetivos de la reforma y de la modernización corresponden distintas estrategias. La estrategia de la reforma socialista de 1984 es conservadora en sus proposiciones pero de tratamiento frontal, de confrontación directa del problema de los recursos humanos, el elemento de mayor capacidad de resistencia y más sensible a la reforma. El conservadurismo de la reforma se funda en que no trata de cambiar radicalmente el estado de cosas, es una limitada reordenación de los recursos humanos, de la definición de los procedimientos y una serie de alteraciones organizativas de grandes estructuras, generalmente relativas a la creación o supresión de divisiones organizativas departamentales. Las acciones más importantes se dirigen a la función pública con una estrategia gradual de medidas y en varios momentos. Primeramente se trata de mejorar el modelo burocrático con la integración y universalización de los cuerpos de funcionarios. El objetivo es que no se modifique el modelo funcional, es decir se apuesta por convertir a todo el personal al servicio de la administración en funcionario – en detrimento de otras figuras como el empleado público con vínculo laboral – con una regulación de sus derechos y deberes similar a la que ya tenían previamente a la reforma.

En este momento, al legalizar la estructura corporativa funcional, se opta por cierta rigidez en la captación y gestión del factor humano en lo que constituirá un estrecho corsé para la modernización. Sin embargo, el requisito de definición y clasificación de los puestos de trabajo y la posterior legislación sobre retribuciones introduce en el modelo factores propios de la gestión eficaz. Desde luego la aplicación de estas medidas no es más que un éxito nominal – no se logra hacer una clasificación dinámica de puestos de trabajo y mucho menos retribuir la productividad individual. Podría argüirse que estas medidas no prosperan por ser contradictorias y aisladas respecto al modelo general y a los valores de los funcionarios⁷.

También hay otro factor que puede considerarse parte importante de la estrategia de reforma y que es uno de sus puntos débiles: el uniformismo. Todo el proyecto de reforma transpira la intención de uniformizar las situaciones más dispares para regularlas legalmente. El intento de reducir la diversidad a la uniformidad crea resquemores y resistencias en la aplicación de la reforma por quienes perciben su idiosincrasia ausente de las propuestas. Esto ocurre tanto en el plano organizativo – los municipios – como en el de personal – los profesores funcionarios de las universidades públicas – dando lugar a comportamientos de inhibición o de abierta resistencia al cumplimiento de los mandatos de la reforma.

⁷ BELTRAN, Miguel. *Los funcionarios ante la reforma de la administración*. Madrid. CIS. 1985. Pág. 46 y 55.

El juridicismo en la actuación es asimismo un rasgo consustancial a la reforma y a la torpeza política de su estrategia. La aspiración de llegar a toda la administración a la última unidad administrativa, mediante leyes y reglamentos impide al equipo de reformadores obtener consentimiento para sus acciones. Además al convertir el proyecto político en mandato legal se dificulta la participación de los interesados en la elaboración y la implantación. No obstante, esta dimensión legal es uno de los puntos fuertes de la reforma pues aprovecha el poder coercitivo para consolidar sus líneas maestras. Pero la intención que subyace a la estrategia reformista legal dar una respuesta definitiva y global a los retos de la administración, evidentemente no ha podido ser coronada con éxito. Como no podía ser menos la reforma no supero la prueba de su aplicación.

La estrategia de la modernización, por el contrario, es de low profile – de mantenerse "poco visible –, de aproximación indirecta, buscando efectos secundarios dinamizadores a las acciones de discontinuidad con el presente, fragmentada y, sobre todo, de persuasión. El proceso de la estrategia ha consistido en acoplar datos sobre necesidades, crear sistemas de información para poder adoptar decisiones, recabar la percepción de los directivos, obtener legitimación de los expertos y formular un diagnóstico general de situación de la administración pública. Posteriormente se inició una campaña masiva de comunicación hacia el interior – reuniones con los directores generales, subdirectores y otros cargos y funcionarios organizativamente estratégicos –, hacia el exterior, reuniones internacionales con audiencia de formadores de opinión, académicos, periodistas: elaboración de artículos de prensa, anuncios en los medios de comunicación sobre acciones de impacto popular como las ofertas de empleo público y las mejoras de servicios concretos – y acuñando el slogan de la modernización. Todo ello se dirige al objetivo de obtener legitimación para el proyecto.

La estrategia de la modernización es de cambio integral permanente, gradual, fragmentario y sistemático. En líneas generales esta estrategia es común en los países europeos y de la OCDE que han realizado programas de modernización. La característica española es la ausencia de una preocupación por la contención del gasto y por la reducción del tamaño del Estado, así como la participación de los sindicatos en el proyecto,

El cambio de cultura administrativa se perfila como el principal objetivo de la modernización. La orientación a la consecución de resultados, la concepción del ciudadano como cliente, el equilibrio de la relación coste - beneficio son entre otros los referentes de mercado que se aspira a implantar en la administración para sustituir la orientación de valores "administrativos" tradicionales. El corolario de estos nuevos valores es por lo que respecta a las personas y las organizaciones, responsabilidad, profesionalización, flexibilidad de respuesta y competitividad. En este sentido, la efectividad del objetivo modernizador es crear expectativas de cambio en los ciudadanos y en los empleados públicos, puesto que estas expectativas permiten el cambio de actitudes y valores. La imagen de la administración frente a los ciudadanos tiene que cambiar pero para lograrlo hay que cambiar simultáneamente la identidad corporativa.

En términos políticos cambiar la identidad corporativa de la administración es un riesgo pues se trata nada menos que de transmitir incertidumbre a mas de un millón de familias de empleados públicos. En el plano económico el cambio de identidad implica un aumento del gasto ya que hay que comunicar la nueva identidad a La sociedad para crear imagen y a la organización para cohesionar valores. De ahí que se plantee una paradoja a los movimientos de cambio de difícil solución: el equilibrio entre la necesidad de

legitimidad para actuar y el riesgo de crear conflictos que inhiban su apoyo social.

B) El núcleo duro del Estado: legitimidad y conflicto

La modernización se ha iniciado en España en dos grandes bloques de la administración: en la administración Civil central y en la administración militar. En esta última los logros son espectaculares⁸ y la transformación ha seguido las pautas del cambio de cultura, flexibilidad organizativa y preocupación por los ciudadanos – soldados. El plan de modernización militar se impulsa decididamente en el mismo momento del inicio de la primera legislatura socialista. El liderazgo de la modernización militar lo ejerció un civil, el Ministro de Defensa, apoyado por el Presidente de Gobierno y por el Jefe del Estado. Quizá el motivo de la centralidad de estas administraciones es que constituyen el corazón del Estado. Las fuerzas armadas, por su naturaleza y su historia de intervenciones en la vida política y la administración civil central, sirve de ejemplo de diseminación de valores y factor de dinamización para las otras administraciones.

En el resto de las administraciones – justicia, administración local, sector público de la economía – la penetración de los valores de la modernización ha sido muy desigual y, desde luego, no ha habido un esfuerzo sistemático y persistente por cambiarlas. No están en la agenda de cambio, excepción hecha del sector público que tiene vida propia y sigue de cerca las pautas de la iniciativa privada. La administración de justicia adolece de los medios para poder realizar un cambio, no se le han destinado los medios financieros para ni siquiera su actualización tecnológica en sistemas de información e informáticos.

El contraste entre los tiempos de las políticas de modernización en las diversas administraciones puede tener una explicación parcial en el riesgo de la demanda de los ciudadanos y en el conflicto latente que puedan suponer los empleados públicos. De hecho las distintas "etapas" de la reforma administrativa socialista, inclusive el tempo de la modernización, tienen que analizarse a la luz de los dos vectores: la intensidad de la expectativa social de cambio en la gestión y la importancia electoral de los empleados públicos para obtener la mayoría. Asimismo, hay que ponderar en cada momento la capacidad relativa de los colectivos sociales afectados por la reforma para crear conflictos internos en la administración o para proyectar el conflicto a la sociedad.

El caso de los militares es claro a este respecto. La reforma militar causó conflictos políticos y funcionales y, por ello, se optó por un cambio de estrategia. En lugar de formular objetivos globales y explícitos se formularon objetivos, si cabe, más ambiciosos pero de forma discreta y fragmentada, optando por un cambio en profundidad de la cultura y el perfil profesional de los sociales profesionales. La actuación se graduó de acuerdo con los colectivos jerárquicos y funcionales militares, siempre intentando cooptar militares para el proyecto y cuidando la comunicación. Todo el proceso ha sido acompañado de la consulta constante de opinión para averiguar la percepción militar del cambio y medir la evolución de la imagen social de los militares.

⁸ Bañón, Rafael, "Spanish Militara Reform and Modernization", en Kenneth Maxwell compilador. Spanish Forcien and Defense Policy, Oxford. Westview Press. Bouldner. 1991. Pág. 237'261.

Por lo que respecta a la administración civil central, la situación se plantea entre la demanda de servicios y de mayor calidad de los mismos y la resistencia de los burócratas a las innovaciones. Como el cuerpo electoral urbano es mayoritariamente de clase media y los burócratas son un segmento cualificado del mismo, habría que ponderar el peso que han tenido en las políticas de reforma las consideraciones acerca de los riesgos de no hacer nada desatendiendo la demanda ciudadana, pero proporcionando seguridad a los burócratas – y los costos de hacer – no llenar las expectativas ciudadanas a corto plazo e intranquilizar a los burócratas – para formular líneas de acción y establecer los tiempos de realización.

Otra cuestión que es preciso establecer para comprender la relación entre modernización y legitimidad en España es la localización de los empleados públicos en la constituency de los diversos partidos políticos. Un análisis de la estrategia nos proporciona claves para explicar este extremo. Si el tempo de implantación de la modernización y la reducida ambición de sus objetivos parciales se orientan a evitar a toda costa provocar el conflicto con los funcionarios, es evidente que, con una estrategia consciente y racionalmente calculada, se da por supuesto que la sociedad no vota la eficacia y que los funcionarios castigan la innovación. En otras palabras, una estrategia que evite el conflicto a toda costa indica que los funcionarios son parte de la constituency del partido en el gobierno o que tienen capacidad suficiente para incluir directamente en su constituency. La otra cara de esta reflexión es que el electorado está dispuesto a castigar la modernización pero no a premiarla. La incógnita a despejar es cuánto cuesta no modernizar.

IV. Los logros de la modernización.

Siete años de modernización presentan un balance abundante en realizaciones aunque quizá más abundante en diagnósticos y proyectos de futuro. El plan de modernización ha tenido una fase prolongada de diagnóstico de situación y de formulación de la política⁹. La inversión de esfuerzos y recursos en esta fase se ha capitalizado mediante un plan de comunicación a la opinión pública – declaraciones de los líderes de la política de modernización, incluido el Presidente de Gobierno, a los medios de comunicación – y al personal público, primordialmente a los directivos. Simultáneamente al diseño de las acciones se han desarrollado asimismo actuaciones de alcance limitado pero de gran trascendencia.

Ahora bien, hasta 1992 no existe un plan general sistemático de intervención en la práctica totalidad de la administración central¹⁰. Entre los resultados de las actividades modernizadoras cabe destacar la introducción de referentes valorativos novedosos en la administración. La concepción del usuario de los servicios, del ciudadano, como cliente y la conciencia acerca de la necesidad de buscar la eficacia están presentes en la administración. El grado de vigencia y la generalización a distintas organizaciones

⁹ Para los diagnósticos y formulación, ver *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Madrid. INAP. 1990: *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la administración pública*. Madrid. INAP. 1990. *La modernización de la Administración del Estado. Planes de formación del Instituto Nacional de Administración Pública*. Madrid. INAP. 1991. 32.

¹⁰ *Plan de modernización de la administración del Estado*. INAP. Abril 1992. Op. cit.

administrativas de estos rasgos culturales, sin embargo, no ha sido establecido.

A) La acción colectiva

Todo el proceso de Modernización se ha realizado tratando de buscar el consenso con los grupos de interés; los partidos políticos y entre los administradores. El empleo de la técnica Delphi, que es costosa y cuya aplicación requiere mucho tiempo para establecer la percepción de los directivos públicos respecto a la modernización, previamente a la formulación de la misma por el Gobierno, es un buen ejemplo de la voluntad de consensuar. Con esta investigación se estableció cuales eran los cursos de acción para el cambio y las resistencias que suscitaban mayor consenso entre los directivos. La desconcentración organizativa, la introducción de sistemas de información con soporte informático y la gestión integrada por objetivos fueron los que mayor acuerdo produjeron.

Esta búsqueda de consenso, para determinar objetivos y en el momento de impulsar su consecución, tiene la representación mejor en el compromiso que alcanzó el gobierno con dos sindicatos para llevar a buen fin una parte importante del plan de modernización. Con una diferencia de un día el gobierno aprobó un acuerdo para modernizar la administración pública y firmo un acuerdo, de tres años de vigencia, con los sindicatos para el mismo fin¹¹. Ello significa que en adelante las acciones de modernización que afecten a las condiciones de trabajo de los empleados públicos serán materia de acuerdo del gobierno con los sindicatos del sector. Este acuerdo es desde todos los puntos de vista un éxito del plan, pues involucra a uno de los actores principales, los representantes del personal, en el proyecto. Así queda asegurada la participación cooperativa de las distintas partes en la modernización y se logra obtener la necesaria participación del personal que requiere todo cambio de cultura y la introducción de innovaciones en cualquier organización.

Previamente al hecho del acuerdo gobierno – sindicatos, uno de los bloques de logros de la modernización ha sido el de la representación sindical y la acción colectiva. Entre los funcionarios, según una encuesta del año 1985, tenían poco arraigo los sindicatos. Mayoritariamente preferían organizar su representación a través de asociaciones profesionales de los funcionarios – cuarenta y siete por ciento – y de los cuerpos – veintisiete por ciento –; sólo el veinte por ciento creía que las centrales sindicales debiera ser el cauce de “representación para la defensa de sus intereses en las negociaciones con la administración”¹². El gobierno, no obstante, optó por regular la representación sindical – Ley 9/1987 – y la negociación colectiva – Ley 7/1988 – en el ámbito público. Esta iniciativa legislativa abrió una vía de negociación, acuerdo gobierno y dos grandes centrales sindicales de 1990 sobre condiciones de trabajo, que culmina con el acuerdo de modernización. La naturaleza del acuerdo, global y dilatado en el tiempo es una fuente de estabilidad y lo que es de suma importancia, de legitimación para el proyecto.

B) El capital humano

Los recursos humanos han sido tradicionalmente el centro de atención o el único interés

¹¹ Para el acuerdo con el gobierno, ver Plan de Modernización de la Administración del Estado. Abril. 1992. Madrid. INAP. 1992.

¹² BELTRAN . Op.Cit. Pág. 93.

de las reformas administrativas. Además son el elemento más delicado de las organizaciones sociales. Y desde luego son una fuente potencial de conflictos y de apoyos para los proyectos de cambio organizativo. Cualquier alteración de la ordenación de los recursos humanos tiene un efecto de diseminación en el conjunto de la organización. Los valores organizativos, la cultura, se transmiten a través del personal. Por ello es de utilidad contemplar de cerca las acciones de la modernización respecto a los recursos humanos.

El reclutamiento se ha hecho más transparente mediante el anuncio anual de la oferta de empleo. Sin embargo, la administración pública sigue siendo un reclutador pasivo, indiscriminado y de atracción limitada, especialmente en el área directiva. La administración pública se puede caracterizar, por los procedimientos y estrategias de reclutamiento, como un agente poco competitivo en el mercado laboral. A esto hay que adicionar otros rasgos de la dificultad de acceso que le sitúan en desventaja en el mercado laboral.

Los métodos de selección –la oposición memorística sobre información general y jurídica sin relación con las destrezas del desempeño profesional ayudan a reforzar la dificultad de atraer a la administración cuadros profesionales valiosos. La modernización no ha aportado prácticamente nada a la solución de este problema. Únicamente cabe mencionar una experiencia reciente de política activa de reclutamiento por parte del Instituto Nacional de Administración Pública, consistente en organizar un curso de postgrado para licenciados universitarios con contenidos netamente gerenciales y una conexión no explícita con el acceso a la función pública superior. Lo reciente de la experiencia no permite hacer un balance pues no se ha despejado la duda de como sirve esta acción para la selección de personal. El acceso horizontal al área de dirección administrativa de profesionales probados en el mercado de trabajo no está resuelto.

Quizá éste sea un aspecto de la modernización al que no le ha llegado aun su momento de realización debido a la valoración política de la respuesta de fuerza en contra de los residuos corporativos del pasado, del clientelismo partidario y de las *constituencias*. El caso es que los logros de la modernización en personal quedan empañados por este hecho. Ciertamente no se puede calificar de congruente una política que dedica mucho esfuerzo a gestionar mejor y a poner al día su capital humano y mantiene el flujo de entradas de nuevos recursos sin alterar. Desde luego es más barato reclutar los profesionales en posesión de las destrezas y habilidades adecuadas que intentar transformarlos una vez dentro de la organización. Aunque eso si el hipotético conflicto del cambio se traslada de la sociedad a la organización. Y en este último escenario se manifestaría no como un problema político sino como un problema funcional –dificultad de atracción y retención de recursos, anomia organizativa, falta de capacidad profesional – para proporcionar calidad.

En el haber de la modernización hay que mencionar la introducción de criterios de mérito, frente a la antigüedad o el ejercicio clientelar – para la movilidad interna. El nuevo procedimiento de provisión de puestos de trabajo implica análisis de puestos y planificación de necesidades. Este mecanismo contribuye al cambio de valores en la organización, su inspiración es estrictamente profesional y no burocrática, y tiene un efecto multiplicador por su eventual presencia en los procesos de socialización organizativa reforzando otros valores y expectativas de comportamiento.

La formación es la función mejor establecida en el área de recurso humanos. Se ha realizado un amplio diagnóstico de las necesidades de formación y un detallado plan de formación para la administración central por vez primera en la historia de nuestra administración pública. Las acciones de formación confieren gran importancia a las destrezas, conocimientos y valores profesionales de los directivos, apoyando de esta forma el proceso de cambio de cultura. El INAP, encargado de esta función, desarrolla tres tipos de acciones de formación. Primeramente, la formación de los jóvenes antes de su acceso a la función directiva, según la experiencia mencionada, que sirve de instancia de socialización anticipada en los valores de los nuevos gestores públicos. En segundo lugar, la formación de las personas que acaban de acceder a la función pública superior para que como se les ha seleccionado según los mecanismos tradicionales están necesitados de cualificaciones profesionales antes de incorporarse a sus destinos. Este producto de formación tiene asimismo contenido y valores gerenciales y sirve de primera instancia de socialización en los valores organizativos modernos que se quieren promocionar. Finalmente, el perfeccionamiento de las directivas en técnicas y destrezas. Esta acción cualifica a los directivos y les subraya el tipo de valores adecuados para apoyar cotidianamente la modernización.

C) La imagen social, la cultura y los valores

La comunicación del proyecto de modernización ha ayudado a crear una imagen más dinámica de la administración. La comunicación se ha hecho genérica, de marca – publicaciones de los planes, inclusión de mensajes dinámicos en los anuncios de empleo, presencia de los responsables en los medios de comunicación, reuniones con académicos y expertos –, y por productos. Hay numerosas pequeñas acciones de simplificación de procedimientos administrativos que se han publicitado vinculándolas a la modernización. Todas estas acciones están pensadas para que tengan un impacto directo en la relación administración – usuario. De esta forma se han cumplido tres objetivos: maximizar resultados con la acción de notoriedad, ejemplificar para la administración la transición del concepto de usuario al de ciudadano / cliente y crear imagen social de eficacia.

Asimismo, se pueden mencionar un conjunto de medidas, actuaciones y legislación que, al margen del éxito de su implantación, han confluído para introducir nuevos valores en la administración, creando una tensión para un cambio de cultura. El nuevo sistema de retribuciones, el libro de estilo o la concepción logística de las instalaciones para relación con el público puede ser que no sean de general uso, de aplicación correcta en el caso de las retribuciones, pero denotan unos valores distintos de los tradicionales y su existencia contribuye a delinear una cultura de desempeño y de atención al ciudadano como cliente.

Entre las innovaciones de doble impacto, interno y social, destaca la creación de un parque informático de tecnología actualizada, la mayor parte de los sistemas tiene menos de cuatro años de antigüedad¹³. Se ha creado asimismo un cuerpo de personal informático. Numerosas aplicaciones son interactivas para su utilización por los ciudadanos. Un dato a subrayar es que, entre 1986 y 1990, se ha multiplicado por ocho y media veces el número de unidades informáticas. Lógicamente la presencia de la informática llega a todas las unidades

¹³ La informática en la Administración del Estado "Informe Reina – 89. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas. 1991.

administrativas. Desde el Ministerio para las Administraciones Públicas se ha aprovechado esta situación para introducir aplicaciones de gestión y descentralizar los servicios organizativos horizontales. Este conjunto de factores ha contribuido a modernizar la administración y a cambiar radicalmente su imagen para los ciudadanos y para los propios empleados públicos.

La descentralización de la gestión y la flexibilización organizativa son otra fuente de construcción de imagen de cambio. La creación de organizaciones, separadas formalmente de la estructura tradicional de los departamentos ministeriales, con gran autonomía de gestión de sus propios recursos, es la fórmula orgánica de la modernización. Se cuenta con ensayos en algunas administraciones, entre las que cabe destacar la Agencia Tributaria responsable de la recaudación de tributos. El hecho de comenzar a materializar la flexibilidad organizativa por la descentralización de una de las funciones de soberanía es indudablemente una acción simbólica de impacto en la opinión pública. Así se representa la seriedad del propósito de cambio de cultura administrativa a los ciudadanos, que tienen relación directa con la agencia y al personal propio que pueden comparar las ventajas de este formato organizativo y estilo de dirección.