



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 337-350

Modernización de la administración y función pública

Consejo de Redacción

Cuando, a finales de 1982, un joven Felipe González accedió al poder en pleno ambiente de ilusión colectiva sobre el proyecto del "cambio", propuso en su discurso de investidura como objetivo prioritario de su Gobierno el tema de la reforma de la administración pública. El horizonte de esta propuesta quedaba claramente definido: el cambio consistía en hacer que "España funcione" y ello implicaba en primer lugar el propio funcionamiento de los servicios públicos movidos por la maquinaria burocrática integrada por los funcionarios públicos.

El problema no era de ahora. Ya en el siglo XIX Larra ofreció, en su ensayo titulado "Vuelva Vd. mañana", todo un certero diagnóstico sobre los males endémicos que desde tiempo inmemorial afectaban a la administración pública en España. El título del ensayo es ya una síntesis bien expresiva de lo que el autor observaba cada día a su alrededor.

Obviamente, no podemos pretender agotar el tema en un editorial, que ha de

ESTUDIOS

ser necesariamente de dimensiones limitadas. Nos vemos obligados a simplificar, resumir y dejar a un lado algunos temas cuyo análisis en profundidad ha sido objeto de tratamientos más rigurosos. Sin embargo, no queremos eludir el reto de someter a nuestros lectores, de forma algo menos sintética de lo que formula la célebre frase de Larra, nuestra opinión sobre uno de los ejes sobre los que bascula el funcionamiento y la propia evolución económica y social de nuestro país. Para ello hemos tomado como punto de partida la propuesta programática de Felipe González: por eso vamos a limitar nuestro análisis a lo que se ha hecho al respecto desde la llegada al poder de los socialistas. Creemos que el tiempo transcurrido desde entonces y la importancia atribuida al tema en el programa con el que ganaron las elecciones de 1982 justifican sobradamente esta limitación temporal.

Ni que decir tiene que la "administración" en sus diversos niveles (central, autonómico, local...), sectores (agricultura, justicia, educación, sanidad...) o instituciones (agencias, organismos autónomos...) constituye un aparato de tal dimensión y complejidad que cualquier generalización resulta más peligrosa de lo habitual. No obstante, consideramos que algunos problemas que aquí planteamos afectan transversalmente a toda la administración española. Las "islas" que puedan existir no son otra cosa que excepciones que confirman la regla.

Los imperativos de la Constitución de 1978

La propuesta inicial de Felipe González no era solamente un objetivo de carácter político, basado en el programa de su partido. Era una cuestión mucho más profunda: porque la propia configuración del Estado español como un estado social y democrático de derecho, de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución de 1978, implicaba el desarrollo de una administración intervencionista propia de un auténtico "Welfare State", o estado de bienestar, encargada, entre otras cosas, de llevar a la práctica algunos de los derechos recogidos en el Título I de la Constitución, como el derecho a una vivienda digna, el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, etc.

No puede decirse, sin embargo, que el nacimiento del estado de bienestar coincida en España con la propia Constitución de 1978, o con el acceso del partido socialista al poder. El desarrollo del régimen general de la Seguridad

Social procede de los tiempos del franquismo, e incluso tiene antecedentes históricos anteriores. Pero puede afirmarse que la década de los años ochenta abrió las puertas, por primera vez en España, a la creación de un estado social democrático. Y esto implicaba el desafío de una efectiva modernización de los aparatos públicos de la administración española, que desde mucho antes de Larra vivían en una situación de atraso secular sólo comparable al del propio atraso de la sociedad española.

Ahora bien, el proyecto de reforma y modernización de la administración pública se enfrentó desde muy pronto a un segundo problema, de dimensiones más generales, que lo ha condicionado gravemente: la misma Constitución, que preveía la configuración del estado social y democrático de derecho, diseñaba en su Título VIII una nueva estructura, paralela aunque no independiente, la del estado de las autonomías. Esto suponía la creación desde la nada de diecisiete "nuevas" administraciones públicas, las cuales deberían a su vez cumplir funciones decisivas en la gestión de servicios públicos y en la puesta en práctica de los derechos ciudadanos propios de un estado de bienestar.

La realización: personalismo y clientelismo

Este doble desafío, la formación de una administración "socialista" central y la creación de diecisiete nuevas administraciones autonómicas de distinto color político (aunque mayoritariamente también socialista), se intentó afrontar, con la mayor celeridad posible, a través de una opción personalista. Así lo reconocía recientemente el ex ministro Solé Tura en un diario madrileño: "El acento principal se puso en otras soluciones, como la de poner al frente del aparato (administrativo) a personas comprometidas con el proyecto político global. Es decir, se intentó superar las insuficiencias o la rigidez extrema de los mecanismos administrativos con el voluntarismo y la confianza personal, lo cual era una apuesta por la fidelidad al ideal y al compromiso político" (El País, 17 mayo 1994, pág. 13).

En una expresión menos eufemista, se trataba, en definitiva, de optar por la lógica clientelar, por la concepción del aparato administrativo como un "sistema de despojos" ("spoils system"), en el que el partido dominante utilizaba a éste como un mecanismo de patronazgo para colocar a los amigos políticos en los distintos niveles del poder (local, provincial, autonómico y

central), bajo la justificación de que sólo esos nexos de confianza política iban a permitir el logro de los objetivos políticos del nuevo régimen.

Del clientelismo a la corrupción

Naturalmente la influencia de la política sobre los aparatos administrativos ni ha afectado a todos los funcionarios, ni supone necesariamente una puesta en cuestión de su honradez como servidores de la cosa pública, ni tenía por qué condicionar de forma necesaria el propio proyecto de desarrollo de una administración pública modernizada y eficaz. Sin embargo, en la práctica vino a establecer una peligrosa dependencia de la administración respecto de la esfera política, cuyas consecuencias a largo plazo no parecen haber sido muy positivas. Junto al número relativamente elevado de altos cargos designados en puestos de confianza, las numerosas corruptelas detectadas en los procesos de contratación y selección de personal público parecen demostrar que los circuitos políticos han funcionado en ocasiones como una estructura paralela de colocación, basada más en el amiguismo y en la fidelidad político-personal que en los principios objetivos del mérito y la capacidad.

Por ello, sin que pueda afirmarse en absoluto que una administración clientelar sea, necesariamente, una administración corrupta, no cabe ocultar que la primacía de las fidelidades políticas y personales sobre las responsabilidades públicas y controles legales de los funcionarios constituye un evidente caldo de cultivo para desviaciones de poder e irregularidades de todo tipo. El reciente ejemplo italiano sería una clara demostración de este fenómeno. Y no parece posible negar hoy una cierta "italianización" del proceso español.

Iniciativas legales y administrativas

No debe pues extrañar que, pese a las pretensiones programáticas del Presidente González en su discurso de investidura de 1982, los proyectos de modernizar funcionalmente la administración pública española quedaran aparcados en un segundo plano. El retraso fue tal que el documento con que se presentó en las Cortes, en la primavera de 1994, la "Segunda Fase del Plan de Modernización de la Administración General del Estado" tuvo que comenzar con estas palabras: "En abril de 1992, después de un intenso trabajo de preparación

y coordinación con todos los ministerios, se puso en marcha el Plan de Modernización de la Administración del Estado ...". Es decir, hasta 1992 no se pone en marcha el Primer Plan de Modernización de la Administración... O sea, ¡diez años después de la llegada al poder del partido socialista! Para este momento ya la estructura clientelar había procedido a una cuasi total "politización" de la administración pública, y numerosos casos de corrupción habían saltado a los medios de comunicación social y eran de dominio público.

Tras la aprobación de la primera fase de este Plan tiene lugar, en noviembre de ese mismo año, la promulgación de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Es la principal formalización jurídica en que, hasta hoy, se ha plasmado el proyecto de la modernización administrativa española. La ley es necesariamente compleja en la medida en que pretende regular las relaciones entre las distintas administraciones (local, territorial, central) estableciendo un marco jurídico común y unas pautas de cooperación entre ellas. La citada ley incluye, además, algunas novedades importantes, como el acceso a la información de los archivos y registros administrativos conforme a lo establecido en el artículo 105 b) de la Constitución (bien que con notables limitaciones), la simplificación de los registros de entrada para las solicitudes de los ciudadanos, el derecho a la identificación de las autoridades y funcionarios que tramitan los expedientes, o la "revolucionaria" introducción del silencio administrativo positivo (aunque igualmente con notables limitaciones).

Al retraso en su promulgación, esta ley ha añadido un extraño retraso en su proceso de aplicación. Por citar sólo un ejemplo, la posibilidad prevista de traslado forzoso de funcionarios, en determinadas circunstancias, no ha tenido hasta ahora ninguna consecuencia práctica.

Pero resulta aún más sorprendente que una ley que ha venido a desarrollar un mandato constitucional sustituyendo viejas leyes franquistas (la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la de Procedimiento Administrativo de 1958) haya sido recibida por la mayor parte del influyente circuito de los profesores de derecho administrativo, no ya con recelo, sino incluso con manifiesta hostilidad. Desde la perspectiva del ciudadano no acaba de comprenderse que las razonables discrepancias que puedan existir en la doctrina administrativista lleguen a utilizarse como arma arrojadiza contra una ley de la trascendencia de ésta.

Junto a esta iniciativa legal, el Ministerio de Administraciones Públicas ha desarrollado en dos fases (años 1992 y 1994) los planes citados de modernización. Pretenden poner en práctica algunos de los objetivos a los que responde esta nueva filosofía modernizadora: expansión del uso de las nuevas tecnologías, mejora de los sistemas de información al ciudadano, promoción especial de planes generadores de empleo, racionalización del gasto público y mejoras en la calidad y en la gestión comercial de los servicios.

Ahora bien, este programa modernizador se intenta desarrollar a través de una serie de proyectos singulares que integran una larga lista relativamente heterogénea. Este carácter fragmentario de la reforma suscita no pocos interrogantes por sus efectos negativos sobre una ya heterogénea y compleja burocracia española.

A otro nivel el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha puesto igualmente en marcha diversos planes de formación, publicaciones y consultoría, en un intento por mejorar y actualizar la propia cultura burocrática de los funcionarios. Sus efectos sobre las administraciones autonómica o local parecen bastante limitados. En todo caso, han contribuido a la unificación de los programas informáticos en uso por las distintas administraciones.

Mayor importancia pueden tener de cara al futuro las propuestas de realizar evaluaciones periódicas del rendimiento y eficacia social de distintos servicios públicos, siempre que logren generalizarse y sus resultados adquieran eficacia suficiente para permitir la reorientación periódica de la gestión de los mismos.

La modernización como incorporación de nuevas tecnologías

La primitiva propuesta de una "reforma" de la administración pública sufrió a finales de los años ochenta una cierta reorientación, que dio lugar a un nuevo concepto programático de la modernización de la administración. Aunque en el uso retórico del mismo falta una definición rigurosa, en todo caso puede constatarse que su principal resultado ha sido la extensión generalizada del uso de nuevos medios tecnológicos, en particular de la informática, en la administración pública española. Eso sí, los ritmos de implantación han sido muy variados, lo que ha producido una notable desigualdad en los resultados. Es la administración de justicia la que menos se ha beneficiado, probablemente, de estas mejoras, con las consecuencias que estamos cansados de oír, de

denunciar o de padecer.

La extensión de medios informáticos a la burocracia pública puede considerarse ciertamente como uno de los principales logros de este proyecto modernizador. Ahora bien, sin que pueda discutirse lo positivo de este avance tecnológico, debe recordarse que la tecnología no es ciertamente una panacea capaz de resolver por sí misma los graves desafíos a los que se enfrenta la gestión pública en el mundo contemporáneo. En la medida en que la innovación tecnológica pueda ser un instrumento eficaz para asegurar una gestión pública transparente, ajustada a controles legales y con capacidad efectiva para la resolución de los complejos problemas a que se enfrenta el ciudadano de las sociedades contemporáneas, su presencia generalizada en la administración española debe ser saludada como un éxito. Lo que no resulta tan aceptable es que la proyectada modernización se haya identificado con la renovación tecnológica. ¿No es esto como llenar odres viejos con vino nuevo? La consecuencia es que los circuitos decisionales de la administración no han experimentado cambios sustanciales aunque se haya avanzado considerablemente dotándolos de una nueva instrumentación tecnológica.

Información al ciudadano

En todo caso parece evidente que, gracias a estos adelantos técnicos, ha sido posible alcanzar algunos de los objetivos de la reforma de la administración española. Entre ellos hay que citar el de asegurar una mayor disponibilidad de información al servicio de los ciudadanos, de un modo más o menos instantáneo. En los últimos años se han venido desarrollando multitud de programas informáticos, iniciativas de "ventanillas únicas" y otros proyectos en esta línea. No existen, que sepamos, datos evaluativos suficientes para evaluar sus resultados. Pero ciertamente este esfuerzo informativo, si no ha logrado romper con la tradicional opacidad de los circuitos decisionales públicos, ha podido servir para compensar la creciente complejidad que ha experimentado la propia administración, no sólo por el desarrollo de la administración autonómica sino por la decisiva influencia que han empezado a adquirir los programas europeos dotados de importantes fondos de subvención.

La administración adecuada a consensos

Si la información al ciudadano constituye un primer y fundamental circuito de apertura de la esfera pública hacia los particulares entendidos como usuarios de servicios públicos, no debe olvidarse que en todo caso sólo sirve para canalizar un flujo de información de dirección única, es decir, de la administración a los ciudadanos. Pero las pautas de evolución en el funcionamiento de la burocracia en las democracias avanzadas parecen apuntar hacia el desarrollo creciente de un modelo que Claus Offe ha denominado "administración adecuada a consensos". Esta implica la existencia de un segundo circuito de comunicación activa entre ambas esferas, en el cual los intereses y pretensiones legítimas de los ciudadanos, de forma individual o predominantemente colectiva, deben entrar a formar parte del núcleo decisional del que emana la acción pública.

La citada Ley 30/92, tan innovadora en otros aspectos, se ha limitado en este punto a regular (arts. 84 y ss.) el trámite de audiencia en los actos administrativos singulares. Pero no ha entrado en el desarrollo del precepto constitucional que recoge oportunamente esta previsión (art. 105,a), el cual establece la obligación de regular por ley "la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten". Este mandato constitucional carece, hasta ahora, de desarrollo legal y, por tanto, de aplicación práctica en la realidad española.

Avanzar hacia ese modelo de administración adecuada a consensos implica, pues, un grado adicional de presencia activa de los ciudadanos y las organizaciones sociales en la esfera decisional de la administración pública, según pautas de comportamiento que no están muy lejos del espíritu del primitivo pactismo social que dio origen en su momento al modelo socialdemócrata de estado de bienestar. Además de contar con singulares precedentes, la generalización de este modelo de acción pública podría indirectamente contribuir en gran medida a sanear el grave enrarecimiento en que ha venido cayendo el proceso político español en los últimos tiempos.

La administración a través de corporaciones autónomas

Esta falta de una suficiente presencia activa de las organizaciones sociales y ciudadanas en la administración general del estado podría venir compensada por un desarrollo de la administración institucional, una segunda vía de modernización de la esfera pública. Se desarrollaría entonces una multitud de empresas o corporaciones públicas dotadas de una relativa autonomía, a menudo reguladas con un régimen jurídico más próximo al derecho privado o mercantil. Se entiende en efecto que, a través de fórmulas organizativas más flexibles dotadas de un cierto grado de autonomía funcional, el sector público conquista una mayor capacidad de adaptación a las complejidades del estado intervencionista contemporáneo, y alcanza cuotas adicionales de eficacia en la propia gestión pública.

Por otra parte, y al menos en lo que se refiere a su diseño institucional, los organismos públicos autónomos suelen estar dotados de órganos microrrepresentativos -tipo consejo de administración, consejos asesores, etc.-, en los que deben incorporarse los representantes de los propios usuarios o de sus respectivas asociaciones. Aunque a un nivel formal estas pautas de diseño institucional se han generalizado en España, no parece que sus resultados hasta ahora sean suficientemente satisfactorios: en no pocas ocasiones los representantes de este tipo de consejos son "designados" por los responsables políticos; en otras no parecen haber conquistado cuotas significativas de control sobre la propia institución. Proyectos tan importantes como los consejos sociales de las universidades, los consejos escolares, los consejos de administración de la radio y TV públicas, etc., parecen languidecer en la práctica frente a la mayor influencia de los circuitos estrictamente políticos de decisión. Incluso parece que en algunas ocasiones el uso de este tipo de figuras institucionales autónomas, ajenas al derecho administrativo ha servido, no precisamente como mecanismo de apertura de la esfera pública a la sociedad civil, sino más bien como vía indirecta para asegurar una gestión opaca y sin controles legales o sociales.

El funcionamiento interno: los males de siempre, pero agravados

La experiencia que tiene el ciudadano de la administración pública no es

positiva ni alentadora. Son muestras de ello: el excesivo papeleo; el correr "de ventanilla en ventanilla"; la prepotencia (el poder reside en la "máquina" y en las "piezas" de la administración); la lentitud en los procesos, trámites y servicios; la descoordinación entre los diversos niveles de la administración, agravados por duplicidades y competencias que no son asumidas por nadie. Todas estas deficiencias del servicio se incrementan, en lugar de reducirse, con el aumento en las dimensiones de la administración. Basten los siguientes datos: mientras que en 1982 el número de altos cargos era de 1.500, en 1994 ascienden a 7.693; entre 1978 y 1993 el número de asalariados del sector público aumentó en 700.000 personas, con un incremento de casi el 30%, mientras los asalariados del sector privado sólo subieron en total un 7%.

Este aumento cuantitativo de la administración, que en parte, pero sólo en parte, es consecuencia de la creación de la administración autonómica, se agrava por las frecuentes duplicidades entre la administración central y esta última. No es uno de los menores fallos en la construcción del estado de las autonomías la falta de armonización y de coordinación entre este nuevo nivel administrativo y los tradicionalmente existentes en nuestro país. Las consecuencias de esta descoordinación son también graves para los presupuestos públicos.

La administración se caracteriza, además, por una cierta cultura de la "inactividad". Se trabaja "a la demanda", no "a la oferta". Se reacciona -con lentitud- ante lo que ocurre, pero se suele hacer caso omiso de cómo se han resuelto los problemas en casos anteriores. El concepto de sugerencia ascendente -frecuente en la empresa privada (piénsese en los "círculos de calidad" de origen japonés)- resulta extraño a la administración. Por otra parte, esta falta de anticipación se refuerza con un lema tremendamente arraigado en el funcionario: "el que hace algo se puede equivocar; el que no hace nada nunca se equivoca". De hecho, no tenemos constancia de que exista ningún funcionario expedientado por causa de "inactividad", es decir por no tomar iniciativas... Todo esto se traduce en ausencia de objetivos y de planificación, agravados por la excesiva -aunque a veces inevitable- burocratización, que impone ritmos lentos, cercanos al inmovilismo.

Estas observaciones no pueden hacernos caer en el tópico de que el funcionario es un ser vago, que trabaja lo menos posible. Atribuir las causas de un problema tan complejo simplemente a factores personales es una forma

de eludir la responsabilidad derivada de un mal diseño del sistema. Y el sistema organizativo de la administración está en su esencia "disfuncionalmente" diseñado.

Existen causas esenciales para la citada inactividad. Así, por ejemplo, en el nivel de personal técnico de la administración puede constatarse una fuerte desmotivación, debida a razones muy variadas. Una de ellas es la falta de incentivos económicos y de oportunidades de promoción, entre otras razones, como efecto del "tapón" originado por la incorporación de personal interino. A esta falta de motivación extrínseca se añade la ausencia de motivación intrínseca. En esta cultura organizativa, con carencias de medios materiales y humanos, es difícil realizar un trabajo bien hecho: gastos corrientes que necesitan para su ejecución de complicadísimos procedimientos, colaboradores sin competencia asignados por vías "extraordinarias" y, con frecuencia, politizadas, etc. Todo ello responde a una opción de diseño organizativo que, en términos crematísticos, podríamos enunciar de la siguiente forma: "demasiados funcionarios a 20.000 duros", en vez de pocos funcionarios cualificados remunerados satisfactoriamente.

Porque la falta de capacidad y conocimientos en muchos funcionarios es otro factor que impide, no pocas veces, la realización adecuada de las tareas que exige una buena administración. Y es que, a nivel de personal administrativo, se ha puesto de manifiesto, además de su proletarización, una cierta resistencia al cambio y a la incorporación de nuevas formas de trabajo - aún se ven demasiadas máquinas de escribir en los despachos de la administración -, a pesar de que las nuevas tecnologías brindan oportunidades para una mejora significativa de los servicios.

Por otra parte, la modernización emprendida en estos años ha incluido algunas medidas de efectos más que dudosos. Citamos entre ellas: la liquidación del régimen de cuerpos, que, a pesar de sus peligros de corporativismo, ofrecía indudables ventajas; la inflación de asesores externos y la apelación a consultoras y empresas subcontratadas como fórmula para resolver los problemas fuera del propio ámbito de la administración, externalizando los servicios; el frecuente uso de vías paralelas de incorporación de personal -contratación e interinidades- que han provocado auténticos "agujeros negros"...

Este sistema poco "ortodoxo" de selección de personal resulta tanto más

irritante cuanto que se produce en una época de elevadísimo paro. Desgraciadamente vuelve a cumplirse aquello de que "el que no tiene padrino no se bautiza". Además la creación de empleo en el sector público se ha acelerado casi al mismo ritmo que aumentaba el paro en el conjunto de la economía española. Sólo en los últimos años esta tendencia se ha visto frenada ante la necesidad ineludible de reducir el déficit de las cuentas públicas.

Tampoco podemos olvidar, a este respecto, que los costes excepcionalmente elevados de la administración pública española de ninguna manera se corresponden con la calidad de los servicios que presta al ciudadano. Estos costes, que presionan fuertemente sobre el déficit público, contribuyen a agravar los problemas estructurales de la economía española. También por este camino se hace inaplazable la reforma de la administración pública.

¿En qué ha consistido, entonces, la modernización?

Formalmente se ha venido hablando de modernización. Pero ya hemos visto a qué ha quedado reducida: prácticamente a una incorporación, y no generalizada, de modernas tecnologías. Por lo demás, la política aplicada ha conducido, en el fondo, a un desmantelamiento y vaciamiento del aparato administrativo. Todas las medidas que podrían haber redundado positivamente en su funcionamiento han quedado sin "cuerpo". Y es que, tras la pretendida sustitución de la "vieja estructura", lo que subyace es una falta de alternativa, de modelo "operativo" de administración.

Hablamos de ausencia de un modelo "operativo", porque lo que no ha faltado ha sido un modelo "político" o, mejor, "politizado". En efecto, como resumen de estas reflexiones cabe decir que en la filosofía política del socialismo gobernante ha predominado una concepción de los aparatos burocráticos como instrumentos al servicio de unos objetivos políticos, los cuales han de ser realizados por hombres vinculados al partido en el gobierno. Este modelo de administración politizada, que debe actuar de forma subordinada a las orientaciones procedentes de la esfera política, refleja una concepción relativamente anticuada, que procede de la primera etapa de consolidación mundial del estado de bienestar (que dura hasta los años setenta). Si ha sido aceptada con éxito en España, ello es probablemente debido al mismo atraso histórico en que sumió a nuestro país el dilatado régimen franquista.

Pero no es el único defecto el que sea un modelo anticuado; es que además ha producido resultados muy perjudiciales, entre los que ocupan el primer plano los recientemente aireados casos de corrupción. El temor de que estos casos sean sólo "la punta del iceberg" es una razón más para acometer, de una vez, la tan deseada reforma.

Algunas vías de solución

Es más fácil criticar que brindar soluciones. Y a la hora de proponer vías alternativas es fácil también recurrir a una política de "parcheos", que resulta a lá larga insuficiente. Ahora bien, una reforma a fondo exige, ante todo, saber con exactitud hacia dónde queremos ir y cuál es el modelo que perseguimos.

Nos hemos referido en varias ocasiones a un modelo de administración politizada, vigente en las primeras etapas de estado de bienestar. Hoy las concepciones sobre la cultura burocrática y sus relaciones con la política han sufrido profundas transformaciones en el contexto de los países democráticos occidentales. Baste simplemente recordar que, para Habermas, la politización de la administración que trae consigo el intervencionismo "clásico" se interpreta como un fenómeno de colonización capaz de afectar negativamente a las pautas tradicionales de vida social. Con otras palabras, la concepción instrumentalista de la burocracia, entendida como mecanismo de ejecución de mandatos políticos, debe ser sustituida por una concepción alternativa en la que se otorga a la administración una posición relativamente autónoma para la resolución de problemas sociales y para la gestación de consensos operativos con el tejido social afectado; de este modo los ciudadanos dejan de ser concebidos como receptores pasivos de decisiones públicas emanadas del circuito político, y pasan a ser auténticos clientes o usuarios con capacidad para hacer presente su voz en las decisiones públicas y en el control de la propia esfera pública. La conveniencia de avanzar hacia ese modelo de administración adecuada a consensos exige probablemente notables transformaciones en la cultura burocrática española, en la mentalidad de nuestros funcionarios, como un elemento imprescindible de ese proceso de modernización histórica de la Administración.

Asumida en toda su radicalidad, esta propuesta exige "dinamitar el sistema y reconvertirlo progresivamente". ¿Tendríamos la audacia suficiente para

llevarla a cabo? Creemos que en esta auténtica "reconversión" cabe distinguir cuatro tareas: rediseñar, redimensionar, reestructurar, regenerar.

Ante todo, hay que rediseñar eficientemente los puestos en su incentivación extrínseca e intrínseca. Hay, además, que redimensionar la administración, disminuyendo el número de efectivos por los medios menos traumáticos posible (bajas incentivadas, jubilaciones anticipadas, etc.). Es preciso reestructurar el modelo generando centros de responsabilidad por medio de instituciones y organismos dotados de mayor autonomía y responsabilidad de gestión. Y, por último, a la vista de tanta proliferación de escándalos y de casos de corrupción, se impone regenerar el sistema con un código ético y con normas estrictas sobre el ejercicio de la función pública.

No se puede ocultar el elevado coste político de estas medidas. ¿Quién va a asumir la responsabilidad de la reconversión? Para poder abordarla habrá que dejar claro, de entrada, que el funcionariado ha de ser considerado como cualquier colectivo de trabajadores -muchos de los cuales han soportado diversas y costosas reconversiones-, y no con un "status" de privilegio. Esto supuesto, la tarea es de tal envergadura y su importancia tanta que no estaría fuera de lugar recabar el consenso político de todos los partidos. ¿Estarían éstos dispuestos a asumir tal responsabilidad, superando la tentación de electoralismo coyuntural? Quizás ese consenso podría contrarrestar de alguna forma el "coste en votos" del partido en el gobierno que acarrearía tan delicada decisión. Y, en todo caso, mostraría a la sociedad española cómo valoran la reforma en cuestión y hasta qué punto son capaces de subordinar la lucha por la conquista del voto a la resolución efectiva de las grandes cuestiones pendientes en la modernización del país.