

NATURALEZA POLÍTICA Y FUNCIÓN SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Manuel Arenilla Sáez

Laudatio correspondiente al nombramiento del Prof. Mariano Baena del Alcázar como Doctor Honoris Causa por la Universidad Rey Juan Carlos.

Móstoles, 9 de septiembre de 2016

En un tiempo en que se cuestionan las costumbres y las instituciones resulta de gran significado que se mantengan y aun se realcen los doctorados honoris causa. Su validez y futuro dependen de que su concesión recaiga en personas que incrementen el honor de la universidad que los otorga, precisamente al aprovecharse de la distinción y los logros de los homenajeados. Así, sus valores morales y obras deben resultar referentes claros para la comunidad universitaria que quiere incorporar a uno de los mejores entre los suyos, justo en unos momentos en los que tan necesitados estamos de señales que nos indiquen o nos recuerden el camino que tenemos que seguir.

En la tesis doctoral dirigida por nuestro compañero el profesor Villoria, Moreno de Tejada califica a Mariano Baena del Alcázar como líder ético por orientarse a la virtud, por desarrollar una vida coherente basada en el continuo crecimiento moral, por su reflexión interior y por el servicio a los demás, principios y valores que seguro aprendió en familia en sus primeros años en Granada y en Málaga. Un servicio a los demás que Moreno de Tejada no duda en etiquetar de ejemplar por estar dirigido al servicio del Estado y al interés público en su triple faceta de alto funcionario público —administrador civil del Estado—, profesor universitario —primer catedrático de Ciencia de la Administración— y juez —magistrado del Tribunal Supremo—. Todo ello hace que nos encontremos ante un, en el sentido pleno del concepto, funcionario público.

La vida y obra del profesor Baena se caracterizan por la firmeza, que no intransigencia, de sus convicciones, lo que ha hecho que sea percibido en diversos momentos como una persona poco acomodaticia. Lo fue cuando estudió la presencia de funcionarios en las Cortes franquistas, que le llevó a ser deportado en enero de 1971 por el régimen de Franco a Extremadura; cuando se distancia de sus maestros para consolidar la Ciencia de la Administración en España; cuando se separa de las líneas dominantes en las ciencias sociales y jurídicas en cuestiones como la burocracia y la tecnocracia, el papel de la Administración en la transformación del Estado y la sociedad, el mito del liberalismo no intervencionista, la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, la no distinción entre política y Administración, las políticas públicas, el estudio de las élites o la movilidad social. En todos esos casos, y a pesar de la ruptura que suponen, se puede, no obstante, observar otra de sus constantes de pensamiento y vida: el respeto a las aportaciones del pasado, a su valor y a la necesidad de visitarlo para comprender mejor nuestro presente y proyectar nuestro futuro. Esto le hace, sin ninguna duda, ser un digno sucesor de los grandes nombres que poblaron nuestras universidades y Administración hace unas décadas en nuestro país y en los que Baena

reconoce su magisterio: Sánchez Agesta, Díez de Velasco, Gibert y Sánchez de la Vega, García Trevijano, Jiménez y Martínez de Carvajal, José Antonio Maravall, Jaso Roldán y, su maestro, Fernando Garrido Falla.

No solo en valores ejemplares se puede basar un reconocimiento como el que hoy nos congrega, por muy necesitados que estemos de ellos. Somos universitarios y por ello pedimos a nuestros mejores la aportación al avance del conocimiento, la singularidad que los destaque y que haga que crezcamos como académicos.

Como se puede esperar de una larga dedicación a la vida universitaria y pública las aportaciones de Mariano Baena del Alcázar son cuantiosas y fácilmente constatables en cualquiera de los buscadores de Internet o en las principales bases de datos universitarias. Sus publicaciones nos hablarán de las diversas materias que ha ido investigando a lo largo de su carrera —Derecho Administrativo clásico, fomento y estudio de la burocracia, estudios sobre élite política y administrativa, Historia de la Administración y Ciencia de la Administración— pero no es posible que nos señalen su influencia, su transcendencia en las ciencias sociales y jurídicas. Si hubiese que sintetizar cuál es la principal aportación científica de Baena se podría decir que nos ha mostrado un objeto de conocimiento, la Administración Pública, complejo, poliédrico, interrelacionado y que precisa de un enfoque multidisciplinar para que nos podamos aproximar a él de una manera completa, ya que Baena nos enseña que el conocimiento y la innovación surgen en las fronteras de las disciplinas. Por eso no nos debe extrañar que en ocasiones esta distinción de la Administración haya creado desasosiego, cuando no incompreensión.

Baena se aproxima a la Administración Pública sin prejuicios, una vez que se libera de los ejercicios rutinarios a los que el discípulo aventajado se ve sometido para mostrar su pericia. Pronto se desembaraza del peso de la tradición administrativista inmediatamente anterior y descubre en los pensadores españoles del siglo XIX y en sus coetáneos europeos, sobre todo franceses y norteamericanos, una Administración rica, en colores, lejos de la grisura casi dominante a finales de los años 60 del pasado siglo, que le lleva una convicción profunda que impregna su labor como administrador, académico y juez: no puede existir una Administración Pública plena y avanzada sin democracia, sin una auténtica orientación a los ciudadanos y al servicio de sus necesidades.

Me voy a tomar la licencia de exponer lo que, a mi modo de ver, es para Mariano Baena la Administración a partir del conjunto de su obra de más de cinco décadas. Espero poder transmitirles a los académicos de diversas disciplinas y al público en general presentes en esta sala la importancia y utilidad que esta visión tiene para entender nuestra sociedad y nuestro sistema político. Hasta es posible que algunos de ustedes encuentren en mis palabras asideros a los que agarrarse para poder entender mejor la realidad actual de nuestro país.

Baena comprende la importancia y la exuberancia de la gestión administrativa y su imparable crecimiento desde la Revolución francesa y la necesidad de regular de forma segura y precisa las relaciones de la Administración, primero con los administrados y luego con los ya ciudadanos. Esta necesidad se extiende a las distintas instituciones y negocios administrativos. Comprende que una de las claves de la creación de una nueva disciplina científica se encuentra en la delimitación de las adyacentes, muy especialmente del Derecho Administrativo y la

Ciencia Política. Para ello desarrolla una doctrina basada en distinciones que enriquecen el objeto administrativo atendiendo a su contraste con las organizaciones no públicas, a la extensión y fragmentación, a la contingencia y a la interdependencia entre política y Administración. Sin embargo, este planteamiento no es suficiente para delimitar un campo científico nuevo.

La profundización en los estudios históricos y comparados, de los que deja una profusa y ordenada constancia en su fundamental «Curso de Ciencia de la Administración», de 1985, le permiten comprobar cómo evolucionan las instituciones administrativas y su singularidad en cada país, aun manteniendo rasgos y tendencias comunes al atender a problemas semejantes; la conexión entre el régimen político y la Administración Pública y el efecto que producen los distintos modelos políticos en la institucionalidad administrativa; y la relación estrecha existente entre ideología y Administración Pública, lo que le lleva a acercarse a las principales corrientes de pensamiento desde el liberalismo al marxismo, ofreciendo de este una precisa, original y útil, también para los tiempos actuales, evolución. Estos detallados estudios conducen a una aportación muy relevante de Baena: el carácter no instrumental de la Administración Pública. Ya les había advertido que Baena puede resultar en ocasiones desasosegante e incómodo.

Claro es, esta concepción aparentemente deja mal parados a dos elementos que siempre se han considerado superiores a las instituciones administrativas como son el Gobierno y la política. La cuidadosa construcción durante siglos de la delimitación formal entre política y Administración y entre Gobierno y Administración parece saltar por los aires con Baena, y todavía cuestionar nuestro texto constitucional, aunque, cómo no, esto no puede esperarse de quien ejerció durante más de 16 años como magistrado del Tribunal Supremo.

Baena, como los grandes creadores e innovadores, nos ofrece la posibilidad de ver una nueva realidad; nos pide que no busquemos la solución a los retos de las ciencias administrativas en los mismos lugares de siempre; que superemos nuestro ángulo muerto de visión; que juguemos en otro tablero. Este es el del sistema político y el papel que ocupa en él la Administración.

Hay que señalar que en esta búsqueda de un nuevo escenario en el que explicar el objeto «Administración Pública» Baena no va por atajos, como el que supondría situar simplemente a la Administración en el interior del poder ejecutivo y, a partir de aquí, atribuirle los principales rasgos de este, aunque esto supusiera consagrar el carácter vicario, instrumental, de las instituciones administrativas. Se resiste a ello no por el prurito de diferenciarse de otras ciencias, o el de consagrarse como redescubridor de una ciencia que hunde sus raíces en el siglo XVIII, sino porque su experiencia vivida en la alta Administración en contacto con la política le muestra que hay otro camino, más tortuoso, eso sí, pero que conduce a una nueva realidad más completa. Un camino que supone buscar libre las respuestas en la esencia del conocimiento y de la naturaleza humana.

En su libro «Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y gran empresa», editada en 1999, esencial para comprender el poder en España y fruto de tres décadas de una exhaustiva investigación empírica, parte de las aptitudes humanas diferenciales básicas: económica; política; filosófica, ideológica o religiosa;

de comunicación; y la técnica o de transformación del medio. Determina que en el ejercicio de las actividades propias de estas aptitudes surge una red de relaciones, que denomina «cúpula organizacional», en la que se adoptan las decisiones conformadoras para la sociedad, entre ellas las políticas.

En este planteamiento, Baena aparta momentáneamente la Administración para atender al conjunto de relaciones, que hoy llamaríamos redes. Su análisis le lleva a rebatir parcialmente sus propios estudios sobre la burocracia y las élites franquistas de principios de los años setenta y a concluir que el poder es un hecho de estructura que depende de las relaciones entre centros de decisión, los cuales son ocupados sucesivamente por personas distintas; esto es, determina que el estudio de las élites tiene un interés relativamente menor para la conformación y la estructura de la sociedad frente al estudio de las relaciones sociales y los puestos de la cúpula organizacional. Concluye afirmando que es inadecuado el término de élites y es mejor el de conjuntos de poder como explicación de la estructuración social; que ni hay elites conspiratorias que mantengan el poder ni este se asegura por la continuidad de las personas; y que la circulación de las élites acaba con ellas. Todo un jarro de agua fría para tantos estudios realizados sobre las élites españolas. En cualquier caso, no piensen que Baena es ingenuo y que su estudio calma las conciencias bien pensantes democráticas, ya que, como es frecuente en muchos de sus escritos y más en sus conferencias, nos agujonea con una afirmación que nos agita la conciencia y que nos vuelve a incomodar: «Los hombres no son iguales políticamente, pues siempre hay un grupo que tiene más poder al estar o haber estado sucesiva o simultáneamente ocupando puestos de poder político o económico». Por si se albergaba alguna duda.

Desde esta altura de las capacidades humanas y las interrelaciones de las posiciones de poder descende a la Administración para situarla de una forma bien cimentada en el conjunto orgánico que —obsérvense los verbos que se utilizan— adopta las decisiones políticas y procura su ejecución. Resuelve, junto con otros pensadores, que por ello existe un *continuum* respecto del Gobierno del que no puede separarse ni dividirse por abstracción. Así, para Baena, la Administración es un elemento subordinado pero de importancia central para el sistema político. Es posible que en esta afirmación muestre unas dosis altas de modestia que le impidan afirmar de una manera más rotunda la autonomía de la Administración y, por tanto, de la ciencia que la estudia.

La integración de la Administración Pública en el sistema político o, mejor, político-administrativo, permite una más adecuada explicación a muchos de los fenómenos administrativos e integra las elaboraciones intelectuales de Mariano Baena a lo largo de tres décadas, entre ellas la teoría de la burocracia y cómo se administra, o los principios de buena Administración. Logra así una completa teoría de la Administración Pública y abre nuevas posibilidades de investigación, muchas de ellas todavía por explotar.

Lo que Baena había constatado como alto funcionario perteneciente a uno de los cuerpos de élite cobra una explicación científica más completa: se da una intercomunicación entre el grupo humano de políticos que desempeñan puestos en la zona superior de la Administración y el grupo humano de funcionarios superiores, generalmente del máximo nivel, lo que está condicionado por la cultura y el sistema político. Esa comunicación aparece así de forma

natural, precisamente por desarrollar políticos y altos funcionarios un mismo tipo de aptitudes aunque en posiciones distintas, lo que no impide —o se ve favorecido— que se produzca el paso natural de la Administración a la política. Esta es la explicación de lo que hoy llamaríamos «puertas giratorias» entre política y Administración y que, como ven, no es tan fácil de resolver al afectar a elementos conformadores de nuestra cultura y sistema políticos. Y no es tan fácil de solucionar porque Baena nos advierte de que «La regulación y tratamiento en general de los burócratas y especialmente de los Cuerpos destacados es un problema estrictamente político».

Esta aportación a la Administración no por ser difícilmente rebatible en el plano científico es menos aplicada en el ámbito político, en el que a veces da la impresión de que sigue vigente la vieja creencia de que la mera promulgación de las normas modifica la cultura; o que sucede con la Administración como con la cocina antes de que aparecieran los chefs mediáticos, que era una habitación de la que había que alejarse para no impregnarse de malos olores y humos.

Que exista un *continuum* entre política y Administración eleva la función del servidor público y justifica su legitimidad. Refutando a algunos autores que creen que los funcionarios no ostentan ningún tipo de legitimidad frente a los políticos democráticos, y que se emboscan en actitudes conspiratorias, Baena señala que su legitimidad proviene de la forma en que acceden a la Administración y, esta es su gran aportación, por su ubicación dentro del sistema político-administrativo. Esto, claro es, es más evidente en los funcionarios situados en la cúpula, a los que atribuye entre sus funciones la del apoyo a la decisión política. Esta corresponde formalmente a los políticos, pero con el concurso activo de los funcionarios en las fases de formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas, pudiendo llegar a determinar su viabilidad y alcance si no se logra la implicación y la aportación efectivas de los funcionarios.

En su obra, Baena nos muestra un funcionario más complejo y real que el habitual de la literatura costumbrista española desde el siglo XIX y de las tiras cómicas más actuales. Nos lo presenta con diversos poderes —algunos se nos asemejan invencibles— pero, con firmeza, señala que debe ser neutral, esto es, no eficazmente indiferente o abúlico sino que debe implicarse efectivamente en que el programa del Gobierno se lleve a cabo, aunque no coincida con sus ideas. Obsérvese la transcendencia que esto tiene en el funcionamiento y la regulación de nuestra Administración, frecuentemente fragmentada por intereses de todo tipo. En esta neutralidad encontramos hoy en día también la legitimidad y la reivindicación de la profesionalidad del empleado público.

Si el apoyo a la decisión política es un factor relevante de la actuación administrativa, Baena nos revela el resto de las funciones administrativas: regulación y control, ejecución y mantenimiento. Estas funciones combinadas con los factores o medios administrativos (diseño orgánico, recursos humanos, sistemas y tecnologías de la información, presupuestario y financiero y procedimiento de gestión) y aplicados a las fases de las políticas públicas constituirán un modelo complejo explicativo del funcionamiento de la Administración y la base sólida de los principios de buena gestión que con tanta frecuencia demanda y busca en su obra. De esta manera aparentemente sencilla, Baena nos enseña la clave del funcionamiento

eficaz de las organizaciones administrativas, más allá del a veces vaporoso concepto de gobernanza.

Los no familiarizados con el estudio no jurídico de la Administración Pública pero sí con las ciencias sociales es posible que retengan en su mente enfoques o conceptos polisémicos o confusos sobre esta. No se trata ahora de aclararlos, pero sí de señalar que lo que distingue el enfoque de Mariano Baena, y con ello a la Ciencia de la Administración, frente a otros enfoques como el de la gobernanza o el de políticas públicas es que aborda con decisión y profundidad la caja negra de la Administración, su funcionamiento, a la vez que destaca la función política de la Administración. Así, las políticas públicas no son meras actuaciones sino que responden a decisiones conformadoras, a una voluntad de estructurar la sociedad de una manera determinada, lo que remite a lo señalado sobre la función política de la Administración y de sus funcionarios; y para ello es preciso tener en cuenta los medios de la Administración ya que si no la decisión política estará mal fundada, pudiendo llegar a ser solo un acto volitivo político sin viabilidad alguna. Baena también ofrece valiosas distinciones como entre adopción y formulación; decisor y formulador; inclusión en la agenda y puesta en marcha; fines y objetivos; resultados y acciones instrumentales; evaluación interna y externa o nos advierte sobre el papel político de los evaluadores y su posible manipulación.

Baena, de esta manera, nos aleja de las tentaciones mecanicistas y de sobrevolar la Administración desde las alturas políticas y jugar a consultores políticos y no a científicos. Nos vuelve a ofrecer un camino más duro y nos pide que nos ensuciemos las manos en esa caja negra; pero, como en otras ocasiones, nos conduce a un entendimiento de la realidad más cabal.

Este rápido y somero repaso a las aportaciones del profesor Mariano Baena del Alcázar a la Ciencia de la Administración ya no permite hablar de que nos encontremos ante un arte menor y supera con creces la que quizá fuese una de sus modestas ambiciones de juventud: desarrollar una ciencia que se ocupe de las reglas prácticas o técnicas.

Pero Baena a lo largo de su vida de investigador hace algo que solo está reservado a los elegidos: abre o indica nuevos caminos en la búsqueda de un mejor conocimiento administrativo. Detecta a tiempo, aunque sin consecuencias prácticas en nuestro país, la crisis ideológica de la autoridad del Estado y, estrechamente relacionado con ello, el agotamiento de la Administración y la necesidad de su apertura; la urgencia de dar un amplio acceso a la información y a las decisiones públicas a los ciudadanos; la obligación de definir bien los objetivos y los fines y que estos satisfagan las demandas de la sociedad; o la dificultad de fijar estándares y de seleccionar indicadores en las políticas públicas.

En una *laudatio* completa es conveniente hacer referencia a la vinculación del homenajeador con la universidad que le concede el doctorado honoris causa. De todos es sabido que en los estudios de ciencias sociales nuestra universidad es deudora y sucesora del Colegio Universitario Ramón Carande. Pues bien, el magisterio de Mariano Baena de tres décadas en la casa madre de los estudios de gestión pública del Carande, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, el medio centenar de tesis doctorales allí dirigidas por él y la dirección de su Departamento de Ciencia de la Administración durante ocho años hace que los que hoy impartimos docencia e investigamos en el campo de la gestión pública y

la Ciencia de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos lo tengamos como referente claro de nuestro trabajo o, como lo que es, un maestro.