Estructura administrativa e modernización política: a perspectiva galega

Xosé Luís Barreiro Rivas

A relación entre Administración e poder condiciona os procesos de modernización administrativa e de cambio político; nun senso positivo unhas veces, cando unha transición política ou un proceso de modernización administrativa lle dan pulo ó correlativo cambio na xestión pública ou nas estructuras do poder; e nun senso negativo outras veces, cando as fortes inercias dunha área arrastran consigo o inmobilismo da outra.

Partindo desa correlación, o que aquí propoñemos é un modelo de renovación da cultura política de Galicia a partir dunha reforma da organización territorial do poder e da conseguinte modernización das súas estructuras administrativas, con efectos que deben porse de manifesto nunha sensible rebaixa do clientelismo político e das técnicas de mobilización electoral, así como nun correlativo fortalecemento dunha xestión moderna e nunha maior participación electoral.

1. ASPECTOS XERAIS

Se ben é certo que os valores da xestión eficaz non poden substituír ós da racionalidade xurídica, nin a modernización administrativa pode desprazar os procesos de reforma política e cambio institucional, as modernas teorías do *management* puxeron de manifesto unha profunda interacción entre a xestión do Estado e a realidade social, que se traduce non soamente no esvaemento da fronteira entre o interese público e o privado, senón tamén na crecente necesidade de compartir responsabilidades e de contar coa colaboración de cidadáns e empresas privadas na consecución dos obxectivos considerados públicos[1]. E por

1. Perry, James L., e Rainey, Hal G. "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy", en *Academy of Management Review*, vol. 13, nº 2, 1988, pp. 182-201.

iso resulta cada vez máis evidente que os modelos administrativos constitúen unha parte do concepto xeral de *gobernabilidade* democrática, no que, ademais de procurar a necesaria adecuación entre o modelo administrativo e a cultura social e política, deben integrarse todos os demais elementos que fan posible a estabilidade institucional e a definición e execución das políticas públicas.

Deste xeito, a pouco que adoptemos unha formulación funcional da idea precedente, tamén teremos que afirmar a existencia dunha lóxica relación de causa efecto entre os distintos elementos que desencadean e impulsan a modernización política, ata o punto de non recoñecer ningunha estratexia de cambio político que non implique a correspondente reforma administrativa, nin dar crédito a ningún proxecto de modernización administrativa que non veña avalado por unha firme vontade de reforma nas estructuras do poder. Trátase pois dunha correlación esencial que, se ben incrementa as variables que determinan os niveis de complexidade das reformas políticas e administrativas, tamén implica a posibilidade de escoller e avaliar con criterios de oportunidade os resortes desencadeantes destes procesos de cambio, que tanto poden iniciarse a partir de reformas institucionais e políticas, como a partir dunha profunda intervención nas estructuras administrativas e da normativa que regula o seu funcionamento.

Lonxe de estarmos ante unha idea de todo nova, e renunciando expresamente a establecer precedentes máis ou menos artificiosos desta sistémica concepción da gobernabilidade, cabe subliñar aquí dúas referencias históricas cheas de suxerencias interpretativas: unha primeira, máis distante, que se situaría na obra de Max Weber, na que se lembra o decisivo papel xogado polas burocracias modernas —instrumento específico da *dominación legal*— no nacemento e consolidación do Estado nacional e nas súas evolucións posteriores[2]; e unha segunda, máis próxima e mellor contextualizada na nosa realidade cultural e política, que nos descobre a relación existente entre o *provincialismo*, como modelo de organización territorial do poder, e o xurdimento do nacionalismo galego, no marco das revolucións liberais do século XIX[3].

Sen embargo, a pesar de insinuarnos esa correlación entre Administración e política que a maioría dos nacionalistas galegos tiveron por un principio fundamental, parece evidente que ningunha destas referencias históricas se achega á moderna idea dunha interacción profunda entre os modelos administrativos e a cultura político-electoral,

2. Mouzelis, Nicos P. *Organización y burocracia.* Península, Barcelona, 1975, 2ª edic., pp. 21-32.

3. Barreiro Rivas, X. L. "Comarcalización y desarrollo: claves para una reorganización de la Administración Local de Galicia", en *Galicia en Clave Económica* 3, xuño de 1997, pp. 51-65.

que tanto serve para diversificar e dar eficacia ás estratexias modernizadoras da xestión e da Administración pública como para explicar —ben sexa en termos de inercia, de control ou de cultura— algúns dos comportamentos electorais que caracterizan a realidade de Galicia.

2. AS CLAVES HISTÓRICAS DUNHA PECULIAR COMPRENSIÓN DO PODER EN GALICIA

Seguindo a suxerente distinción entre *participación política* e *mobilización social*, a sociedade galega presenta un perfil de escasa politización, que se traduce, en contra do que se considera normal nas modernas sociedades de benestar —moi participativas e autoorganizadas—, nun alto índice de *mobilización* e nun correlativo baixo índice de *participación*.

A *participación* pode definirse como un proceso de implicación política que xorde de abaixo cara arriba, coa intención de influír nos detentadores do poder a partir de criterios autónomos elaborados no seo da propia sociedade[4]. Pola contra, a *mobilización* política sería un proceso inducido —de arriba cara abaixo— con criterios heterónomos, que se resolve nun intento de organizar o consenso social ou o apoio acrítico ás estructuras do poder. E por isto, máis que dunha distinción obxectivada nos elementos formais do proceso electoral, a mobilización e a participación defínense por elementos de cultura e de comportamento electoral que debemos rastrexar a través de datos e tendencias definidas.

E xa neste contexto, coido que deberiamos interpretar como un síntoma evidente de *mobilización electoral* a inversión da tendencia abstencionista perceptible en Galicia, xa que, sen contar coa previa alteración dos elementos comunmente usados para explicar os baixos índices de participación electoral dos galegos —salvo o da abstención técnica—, ou mesmo intuíndo a súa maior importancia relativa, produce feitos tan sorprendentes e paradoxais coma o cruce das gráficas de abstención correspondentes á provincia de Lugo, tomada como exemplo, e á media de España, que desde 1991 desmenten o tópico comportamento abstencionista das sociedades rurais e dispersas:

4. Pasquino, G. "Participación política, grupos y movimientos", en Pasquino, G., Bartolini, S., Cotta, M., Morlino, L., Panebianco, A. *Manual de ciencia política*. Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 183. Edición italiana *Manuale di scienze politica*. Società Editrice Il Mulino, Boloña, 1986.

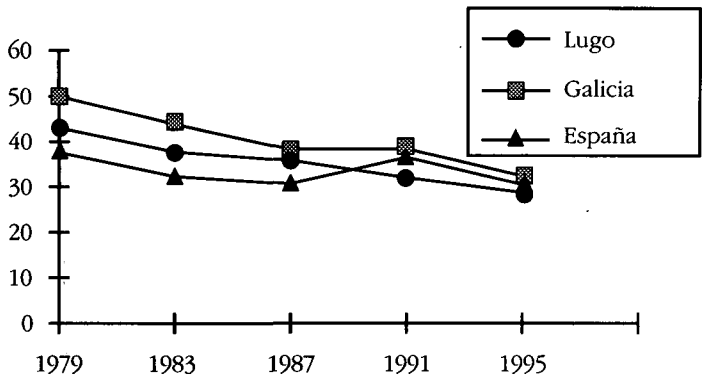


Fig. 1. Gráfica da abstención nas Eleccións Municipais.

Máis que dun cambio radical operado na cultura política da poboación rural e dispersa, que non parece demostrado, a acentuación da participación electoral dos lucenses e dos galegos en xeral, e a súa evolución diferente á percibida no conxunto de España entre 1987 e 1991, esixen unha explicación específica e suficiente, que para nós deberá basearse na *mobilización electoral* exercida desde as estructuras do poder local ou desde as organizacións partidarias vencelladas ó poder.

Do mesmo xeito podemos apreciar como a evolución das gráficas de participación nas Eleccións Xerais —que entre 1977 e 1982 resulta semellante para Galicia e para España, cunha diferencia porcentual motivada en boa parte pola abstención técnica— rompe o paralelismo da gráfica a partir de 1982, cando, coincidindo coa ascensión de AP ó poder autonómico, empezan a diferenciarse as pautas de participación. Tamén aquí apreciamos unha clara tendencia á converxencia das porcentaxes de abstención, e mesmo a un posible cruce das respectivas gráficas, que sen dúbida viría impulsado pola sistemática mobilización electoral practicada nos ambientes tradicionalmente abstencionistas:

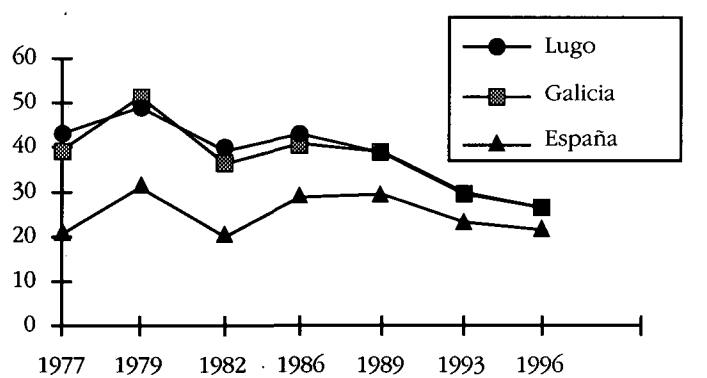


Fig. 2. A abstención nas Eleccións Xerais.

A evidencia de estarmos diante dunha cultura electoral baseada na mobilización aumentaría máis aínda se, en vez de analizar as cifras globais correspondentes a Lugo, Galicia e España, descendesemos a un estudio de detalle, por municipios, que resulta imposible no marco desta reflexión. Porque é no ámbito local onde se pode constatar que a converxencia entre os niveis de abstención galego e español, ou mesmo a inversión de posición advertida en Lugo desde as eleccións municipais de 1991, non trae causa dos sectores máis dinámicos e modernizados da sociedade galega, senón da presión mobilizadora exercida sobre os colectivos tradicionalmente máis abstencionistas.

Lonxe de conformarse como unha continxencia variable, ou de causas non identificadas, a participación política activa depende da existencia de sectores sociais ou de empresarios políticos —partidos, sindicatos ou patronais— que, dentro dun contexto de liberdades democráticas, tentan empregar o poder, ou condicionar o seu exercicio, en orde á consecución dos seus propios obxectivos. E por iso resulta posible conectar a existencia dun modelo avanzado de participación política con algunhas condicións democráticas perfectamente obxectivables:

a) Existencia dun sistema mediático ideoloxicamente plural e empresarialmente polinucleado.
b) Formación de sectores ou empresarios políticos competitivos e estratexicamente diferenciados.
c) Vertebración dunha sociedade capaz de asimilar a información previa ó dereito de elección.
d) Articulación e impulso dos medios e resortes necesarios para, mediante a influencia directa nos detentadores do poder, ou mediante condicionamentos inducidos desde todas as organizacións propias dun sistema democrático, orientar o progreso material e cultural da propia sociedade.

Xa que logo, razoando *sensu contrario*, e extraendo a lóxica consecuencia deste fenómeno político tan someramente descrito, resulta doado concluír que a inexistencia dun grupo social que se constituíra en portador dos valores do nacionalismo liberal fixo que, a diferencia do que sucedeu en Cataluña e Euscadi, non se xerase en Galicia —ou que se xerase en moi escasa medida— unha competencia efectiva a prol da influencia directa ou indirecta sobre as estructuras do poder autónomo ou territorializado. E no seu lugar, como substituto formal do proceso

5. A ciencia política de hoxe tende a diferenciar a participación activa daqueloutra forma de implicación política que se denomina ***participación invisible***, que fai referencia a existencia dun electorado informado, perfectamente capacitado para participar no pro-

de participación política, xurdiría unha forte corrente de *voto invisible*[5], froito da mobilización impulsada desde arriba, que, máis que influír no poder ou na selección dos seus detentadores, adoita propiciar ou refrendar a conformidade co poder establecido.

3. A EIVA ORIXINARIA DO NACIONALISMO

O nacionalismo galego, pola súa parte, lonxe de callar unha temperá estratexia política e organizativa dirixida ó control do poder galego, que puidera convertelo na representación dun sector de intereses económicos e nun instrumento de cambio da realidade social e política, escorouse en demasía cara a un proxecto político intelectualizado e desconectado dos intereses dos principais actores sociais, ata acabar dexenerando nunha política testemuñal, máis orientada a incentivar a formación dunha conciencia de identidade ou a vertebrar grupos de acción *antipolítica* que a servir de canle e revulsivo para un modelo de participación aberta. E por iso ten certa lóxica que o electorado acabase tisnando ó nacionalismo como un movemento político *antisistema*[6], máis preocupado por deslexitimar a actuación das formacións políticas estatais que por substituílas na súa acción de goberno.

Cecais por iso non se teñen xerado en Galicia os áxiles mecanismos de participación que, en función de criterios elaborados na propia sociedade, puidesen actuar con eficacia sobre o sistema autónomo de poderes, nunha análise que debe entenderse compatible coa existencia de modelos de participación na política xeral do Estado nos que o comportamento de Galicia resulta notablemente homologado co do conxunto da sociedade española.

Os politólogos de hoxe tenden a diferenciar a *participación activa* da *participación invisible*, o termo científico acuñado para facer referencia á existencia dun electorado informado, perfectamente capacitado para tomar parte no proceso electoral e para cumprir todos os seus requisitos formais, pero que non se activa politicamente —ou faino soamente de xeito excepcional— para influír nas estructuras de poder. E por iso cómpre subliñar unha vez máis que a inexistencia de partici-

ceso electoral, pero que non se activa politicamente —ou faino soamente de xeito excepcional— para influír nas estructuras de poder.

6. Un partido *antisistema* defínese fundamentalmente por un intento, exercido desde as estructuras formais de representación, de deslexitimar o propio sistema ou a actuación dos partidos esenciais do mesmo. Eis por iso que o concepto de *antisistema* non é equivalente ó de *extrasistema* (que define ós partidos que rexeitan o modelo formal de participación) e admite graos e estratexias diferentes e cambiantes en relación coa estructura de poder establecida. *Vid.* Sartori, G. *Teoría de la democracia.* Alianza Universidad, Madrid, Tomo I, cps. V-VII, 1988.

pación activa, no senso arriba descrito, non implica necesariamente a existencia dunha eiva democrática que impida ou condicione a limpeza formal das convocatorias electorais, senón que fica expresamente referida á falla da cultura política ou da vertebración social necesaria para facer un eficaz uso dos mecanismos de poder dunha democracia representativa avanzada.

Deste xeito podería explicarse o feito xa descrito e cada vez máis frecuente de que a sociedade galega, tan caracterizada historicamente polo seu abstencionismo electoral, amose hoxe unhas tendencias participativas converxentes, e nalgún caso inversas, ás postas de manifesto no conxunto da sociedade española. Un cambio de comportamento máis chamativo, se cabe, polo feito de vir protagonizado polas áreas rurais, tradicionalmente máis abstencionistas. Porque se trata dun xesto disonante co comportamento da sociedade española, no que se evidencia ese modelo descrito de *participación invisible*, consecuencia dunha mobilización inducida desde arriba, máis orientada ó refrendo da vixente estructura do poder institucional que a impulsar unha renovación das elites do poder; e moito máis baseada nunha *demolatría*[7] da nacionalidade que nunha auténtica definición e articulación política dos obxectivos colectivos.

Fronte á realidade esencialmente poliárquica[8] e competitiva das democracias avanzadas —vertebradas pola existencia de partidos, organizacións sociais e empresarios políticos que canalizan a participación cívica individual—, e lonxe tamén do que poderiamos considerar como predemocracias —eivadas por unha falla de formalidade democrática ou pola presencia de condicionamentos limitativos do voto libre— a característica máis destacable da participación invisible é o clientelismo. Porque cando o voto non se explicita de xeito efectivo na realidade do poder, cando troca eficacia política por corrección formal, queda reducido na súa virtualidade a un instrumento de intercambio dos cidadáns co poder, unha vía para a relación entre aqueles que demandan servicios dunha Administración que non teñen por "súa", e aqueloutros grupos de poder que sitúan a acción de goberno na fronteira exterior da institucionalidade, cando non da aberta discrecionalidade.

Lonxe de sentirse capacitado para controlar ou condicionar a acción do poder, o cliente político acepta a existencia dunha marcada liña divisoria entre a sociedade e as institucións de goberno, de xeito que todo o

7. O termo *demolatría*, acuñado por Burdeau, fai referencia a unha construcción ideal do pobo que, derivando nun auténtico fetiche, acaba servindo para soslaiar ó pobo real e para exercer unha influente dirección sobre as súas escalas valorativas. É, como di Sartori, unha mística do ideal que adoita derivar exactamente no contrario, nunha mística autoritaria.

8. Dahl, R. A. *Poliarchy. Participation and Opposition.* Yale University Press, New Haven e Londres, 1971. Edic. castelá: *Poliarquía. Participación y oposición.* Tecnos, Madrid, 1989.

seu quefacer político, e moi especialmente a súa actividade electoral, acaba derivando nunha acción propiciatoria fronte ó poder, ben sexa para acadar favores xurdidos dun uso amplamente discrecional dos recursos públicos, ou para soslaiar os controis e os efectos punitivos exercidos polo poder sobre individuos ou colectivos que non lle son afíns ou non contribúen activamente á súa estabilidade. E por iso se produce a forte personalización do poder que constitúe a clave da relación entre votante e votado. Unha relación que se instrumenta de xeito preferente sobre intervencións puntuais e unha programación localista das políticas públicas, que case sempre redunda en detrimento da acción de goberno máis racional e vertebradora. E postos xa nesta tesitura os valores da democracia deixan de ser o cerne da avaliación política, para ser substituídos polo culto á unha presunta eficiencia cifrada no cumprimento das pequenas e concretas promesas electorais coas que adoita furtarse o debate político de entidade e pagarse a fidelidade da clientela política.

Desde a perspectiva das organizacións de partido, o clientelismo provoca tamén unha cartelización progresiva, unha fragmentación e localización dos liderazgos e unha práctica identificación entre o poder institucional e o partidario, uns procesos que, actuando como verdadeiros retroalimentadores do sistema, conseguen inhibir a cultura do control democrático para substituíla por un xogo de representacións de poder muñidas desde as outas instancias do poder institucional. E por iso, dado que o clientelismo xorde do control e xera control, os modelos de participación invisible constitúen un verdadeiro círculo vicioso da democracia, no que fica anulada a competitividade política e se potencian os mecanismos de control político e electoral en mans do poder establecido.

Non habendo un índice obxectivo para medir a estructura clientelar dunha sociedade, o dignóstico desta falla democrática que tanto se deixa sentir en Galicia debe establecerse a partir dalgunhas características externas que afectan ás estructuras de participación e ós comportamentos electorais, entre as que deben subliñarse as seguintes:

a) A perceptible presencia dun partido dominante ou case-dominante, con forte estructura territorial, amplo control institucional e parlamentario e outos niveis de penetración social, que lle permiten soslaiar os controis formais exercidos pola oposición.
b) Un alto grao de confusión entre a política partidaria e a acción institucional impulsada polo partido dominante, que vehiculiza boa parte da súa influencia a través da Administración Pública.
c) Unha coincidencia entre as xerarquías territoriais da organización política dominante e as que controlan a estructura do poder local, que deriva nunha evidente e intencionada confusión entre a acción de partido e a acción de goberno.

d) A existencia de liñas paralelas de xestión que condicionan o *modus operandi* dos particulares e das empresas, mesmo das máis modernizadas, que case sempre ten o seu comezo na organización partidaria para saltar despois, de xeito imperceptible, ós niveis institucionais.

e) Fronte á idea da responsabilidade política, entendida como xeración permanente de confianza, a política clientelar tende a presentar a xestión pública coma unha intermediación diante de poderes ou forzas externas ó propio sistema de representación, nunha táctica que tanto redunda nunha estratéxica elisión da responsabilidade política coma nun afastamento oportunista, entre o votante e os centros de decisión, que potencia a influencia e o papel do intermediario.

f) Malia a súa aparente unidade, propiciada por fortes lideratos, o partido que impulsa e administra unha política clientelar adoita estar escasamente vertebrado, con elites pouco móbiles e renovables, e dotado dunha estructura formalista que sempre deixa translucir os equilibrios do poder territorial.

g) A oferta política de natureza clientelar está baseada fundamentalmente na xestión utilitaria, con escasa apertura ó debate político e ás correntes de actualización ideolóxica, e cunha resposta de goberno dirixida a grupos ou persoas que perciben de forma directa a influencia do poder local do partido.

Deste xeito, asumindo a nosa afirmación coma resultado dunha análise de cultura política, podemos dicir que Galicia constitúe, dentro do contexto político español, un sobranceiro exemplo de política clientelar, estructurado entorno á política dominante do PP e ó seu alto grao de control institucional dos poderes locais, autonómicos e de representación na política do Estado. E xa que logo, a política galega aparece igualmente dominada por unha cultura da participación invisible que —se ben admite diversos graos de asentamento, correspondentes ós diferentes ambitos territorias e ós diversos grupos sociais— amosa un vigor suficiente como para dar forma a un modelo de poder que alimenta sen dificultade os impeitizos derivados deste sistema de mobilización electoral.

4. O CARÁCTER REFLEXO DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS

Posto que todas as decisións organizativas se alcanzan e se executan a través dun proceso político[9], un modelo de poder clientelar coma o que se

9. Child, J. *Organization*. Harper & Row Publishers, Londres, 1984, pp. 42 e ss.

asenta en Galicia acaba xerando estructuras administrativas profundamente invertebradas, nas que poden subliñarse as características seguintes:

a) Tendencia a adaptarse ás formas e ás necesidades da política localista, en detrimento da racionalidade xeral.
b) Forte penetración das organizacións partidarias, tanto nas estructuras formais de decisión como nos cadros técnicos e profesionais da Administración.
c) Alta mobilidade nas esferas directivas, que adoitan conformarse mediante a libre designación.
d) Forte permeabilidade ós controis externos exercidos polos xefes políticos.
e) Creación dun *iter* decisional e de xestión caracterizado polo sacrificio dos valores da igualdade e da racionalidade administrativa, e incluso dos da celeridade e da eficacia, en aras do reforzamento dunha relación electoral de tipo compensatorio entre o poder e os administrados.

Nun contexto político clientelar, a Administración Pública tende a converterse nun instrumento da acción partidaria, dando lugar a unha evidente confusión entre os criterios de eficacia política que impulsan e orientan a actividade dos partidos, e os da racionalidade administrativa, que deberían primar na construcción do modelo de xestión. E deste xeito, no marco da sempre complexa e difícil delimitación entre Administración e política, os intentos de establecer mecanismos obxectivos de control, baseados nas relacións custo/eficacia, na celeridade da tramitación ou na socialización de efectos, acaban case sempre sobardados por unha práctica moi perniciosa consistente en convalidar as lagoas de xestión cos éxitos electorais, dando a entender que non existe unha Administración mellor probada que aquela que prolonga a vontade de acción dun poder político electoralmente refrendado.

E así volvemos a atoparnos co círculo vicioso que alimenta o *voto invisible*, determinado por un amplo grupo de electores que emprega o sufraxio para propiciar certas decisións administrativas —para obter respostas puntuais a problemas individualizados— e por unha Administración *eficientista* e *curtoplacista*, segundo a terminoloxía crítica de Kliksberg[10], que converte o refrendo político-electoral nun instrumento de avaliación obxectiva da súa racionalidade e eficacia. Xa que logo, lonxe de enfrontarse abertamente ás actuais correntes modernizadoras, os modelos de administración clientelar, esencialmente debedores do

10. Kliksberg, B. "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual", en Revista venezolana del desarrollo administrativo, vol. 3, 1983, pp. 35-58.

curto ciclo electoral, atopan unha evidente complicidade na proposta de "transición ó mercado" auspiciada polas correntes neoliberais do *management*, que, na súa idea de definir ó administrado coma un *cliente*, acaban dando por bo todo aquilo que repercute nunha expresa manifestación de satisfacción polos servicios prestados.

Certo que a idea neoliberal de "*transición ó mercado*" non tería os efectos subliñados se estivese enmarcada nun contexto político desenvolvido, no que o cidadán tivese a cultura cívica necesaria para distinguir os criterios da libre elección política daqueloutros que serven para avaliar en termos económicos e sociais os resultados da xestión pública. Pero, metidos como estamos nun contexto de escasa diferenciación entre Administración e política, o criterio de mercado acaba surtindo efectos paradoxais, na medida en que o voto perde, ou ve limitado, o seu carácter de avaliación política e instrumento de acción directa ou indirecta sobre o poder, para derivar nunha forma de motivación propiciatoria das decisións dos axentes do poder que actúan a través da maquinaria administrativa. E por iso resulta perfectamente posible a realización de políticas clientelares con aparencia de total racionalidade administrativa, sempre e cando se manexen con habilidade todos os *déficits de execución*, os *desprazamentos de obxectivos* e as *selectividades involuntarias* que conforman unha parte substancial das políticas públicas[11].

Se, como sucede en Galicia, a invertebración cultural e política aparece potenciada por outros factores de natureza física, económica ou demográfica, a xestión das competencias do ámbito local adoita presentarse baixo o signo da plena identificación e confusión entre os poderes institucionais e a xefatura do partido. E, pola contra, todo o que non pertence ós estrictos ámbitos do poder local sofre unha tensión centralizadora, máis ou menos explícita, que serve para favorecer a xestión clientelar ou o simple negocio de intermediación entre a Administración supraterritorial —autonómica ou estatal— e o representante territorial do correspondente partido. O resultado é unha trama de poder moi acaída á *mobilización electoral* e ó *voto invisible*, potenciados desde as estructuras da Administración local, que favorece e articula unhas políticas partidistas programadas en función das estratexias electorais máis que de modelos racionais de transformación económica e social.

Para comprender este proceso, que se ben non é exclusivo de Galicia amósase nesta Comunidade Autónoma de xeito paradigmático, é necesario ter presente que o control de racionalidade das burocracias non opera soamente de arriba abaixo, segundo estrictos criterios de xerarquía. Ben pola contra, as burocracias modernas atópanse cada vez

11. Mayntz, R. *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid, 1985, p. 232.

máis influídas pola información recollida nas relacións clientelares —de abaixo cara arriba—, pola influencia dos medios de comunicación, polas crecentes especializacións insertas no proceso burocrático e polas amplas áreas de discrecionalidade manexadas en dirección horizontal[12], o que redunda nun reforzamento externo do papel central exercido polas Administracións na definición de obxectivos e na implementación das políticas públicas.

5. A ORGANIZACIÓN TERRITORIAL E A SÚA REPERCUSIÓN NAS POLÍTICAS CLIENTELARES

Dada a estreita conexión existente entre Administración e política, ninguén dubida hoxe de que a organización territorial constitúe unha das claves esenciais para a interpretación do modelo de Estado, da concepción do poder e da virtualidade democrática dos mecanismos de lexitimación institucional. E por isto, do mesmo xeito que podemos dicir que a implantación do sistema autonómico supuxo a apertura dun profundo abismo entre o franquismo e a España constitucional e democrática, tamén se podería obxectar que a pervivencia da estructura provincial, e máis concretamente das Deputacións que institucionalizan a súa realidade, supón unha irracional prolongación do Estado centralizado, unha merma notable da autonomía municipal, e unha eiva para o desenvolvemento das Comunidades Autónomas.

Defendidas durante o período constituínte como unha garantía de continuidade dos poderes fácticos do tardofranquismo, e forzadamente insertas no sistema político como un poder intermedio e pouco definido entre a Administración municipal e os poderes autonómico e central, as Deputacións Proviciais constitúen hoxe unha inesgotable fonte de recursos económicos e políticos aplicados á pervivencia de estructuras de poder clientelar, cunha perniciosa influencia nos procesos de modernización política e administrativa que se agudiza notablemente nos casos en que, tal como sucede en Galicia, este modelo político-electoral se produce en coincidencia cun poboamento disperso e cos municipios en permenente crise financeira que, mercede á multiplicación dos custos dos servicios e equipamentos e á súa inadecuada dimensionalización, facilitan os controis electorais instrumentados a través das Administracións[13].

Desde a perspectiva galega, os poderes locais creados no entorno das Deputacións tamén supuxeron un freo para un verdadeiro proceso

12. Subirats, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración.* MAP, Madrid, 1994, pp. 132-8.

13. Álvarez Corbacho, X. *La agonía del municipalismo gallego.* Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 1995, pp. 33-70.

de comarcalización que puidese servir de instrumento para a ruptura das redes clientelares baseadas na monopolización dos recursos e no control dos servicios e equipamentos supramunicipais[14], ó tempo que pospuxeron a verdadeira reforma racionalizadora da estructura municipal existente e a creación de novas figuras (áreas metropolitanas, comarcas interprovinciais ou similares) adaptadas á nova estructura viaria e ós plans de uso racional do chan. E xa que logo, a pervivencia das Deputacións acabaría favorecendo tamén a creación dunha Administración provincial da Xunta de Galicia, mimética da do Estado, que contribúe de xeito decisivo á desvertebración do sistema e a unha paradoxal centralización de todas as decisións de coordinación.

Tendo en conta, como afirma Jennergren[15], que a descentralización debe constituír unha característica estructural do sistema, que determine o desprazamento do proceso de decisións cara a niveis territoriais e orgánicos inferiores, a presencia dunhas Deputacións concibidas como "fragmentos" autónomos da Administración xeral constitúe unha barreira para o impulso centralizador que debería soportar o que Perrow[16] definiu como o "*paradoxo da descentralización*": unha centralización racionalizadora, previa á descentralización, baseada nunha profunda reestructuración competencial orientada a servir de base para a posterior creación de centros autónomos de decisión.

Nesta liña de revisión xeral da organización —*"centralizes in order to decentralize"*— ha de entenderse a fugaz creación da figura dos *Delegados Xerais da Xunta*, que cosntituían un paso previo para a simplificación da administración provincial herdada do Estado central e para a creación dun órgano con capacidade decisoria efectiva no nivel territorial inferior[17]. Esta reforma debería preceder á redacción dunha *Lei de coordinación das Deputacións* que viría a limitar a función política, competencial e presupostaria destes órganos, en beneficio das Administracións local e a autonómica, e a prol dun maior control do clientelismo estructural da política de Galicia[18]. E por iso se entende que aquel proceso iniciado a principios de 1986, e inmediatamente abortado,

14. Barreiro Rivas, X. L. *Op. cit*, pp. 51-65.

15. Jennergren, L. P. "Descentralization in Organizations", en Nystron, P. C., e Tabruck, W. H. (eds.): *Handbook of Organizational Design*. Vol. 1. *Adapting Organizations to their Environements*. The Free Press, Nova York, 1981, pp. 39-59.

16. Perrow, C. *"The Bureaucratic Paradox: The Efficient Organization Centralizes in order to Decentralize"*, en *Organizational Dynamics* (3-14).

17. Cfr. Decretos 142/1983, de 11 de outubro e 172/1984, de 6 de setembro, derogado este último polo Decreto 5/1987, de 14 de xaneiro (DOGA, 23-01-87).

18. Redactada nun marco político e nunha cultura administrativa moi diferente á que impulsara os decretos 142/1983, de 11 de outubro e 172/1984, de 6 de setembro, a *Lei 8/1989, do 15 de xuño, de coordinación e delimitación das competencias das Deputacións Provinciais de Galicia* resultaría moi pouco acaída ós obxectivos descritos no seu título, ata o punto de ser unha lei case inédita desde a perspectiva da súa aplicación práctica.

coincidise coa crise do Coalición Popular e co triunfo da facción máis achantada no poder territorial das Deputacións. E é que xa daquela estaba deseñada unha estructura confederal do poder *popular* en Galicia, no que se prevía sacrificar unha parte do teórico poder de vertebración e coordinación da Xunta de Galicia para cumprir un papel de cobertura e sostemento das políticas localistas e electoralistas que inspiraban a organización do partido dominante.

Xa que logo, lonxe de ser a exclusiva rémora dunha cultura política atrasada e debedora de corenta anos de dictadura, a instalación e a pervivencia en Galicia do clientelismo electoral e dunha cultura da mobilización política está fortemente apoiada por un modelo político-administrativo especificamente orientado ó control político dun electorado disperso e dunha sociedade invertebrada, en detrimento dos verdadeiros empresarios políticos ós que lles correspondería protagonizar a competencia polo poder e a participación política activa.

6. A ROTURA DO IMPEITIZO: CARA A UN PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA E POLÍTICA

Lonxe de ser unha actividade neutral, toda actividade de modernización administrativa ou de cambio político implica un diagnóstico de ruptura dos equilibrios preexistentes entre organización e política, así como unha elección dos instrumentos e dos obxectivos que han de compoñer o novo equilibrio interno dos procesos decisionais e organizativos que conflúen na xestión pública. E por iso, aceptada a inercia institucional e electoral que se deriva da imbricación do poder político coas estructuras administrativas vixentes, a búsqueda de condicións obxectivas para emprender a reforma preséntase en Galicia como algo prioritario e sumamente difícil, tanto se se opta por xerar o cambio a partir das estructuras políticas como se se decide afrontalo desde a perspectiva máis técnica da modernización administrativa.

En primeiro lugar, no caso de optar por un cambio político que repercuta despois na transformación do modelo administrativo, haberían de cumprirse alomenos catro condicións básicas:

a) A definición dunha estratexia de intervención adecuada.
b) A existencia dunha coalición dominante capaz de asumir a necesidade dunha nova cultura política.
c) A capacidade para afrontar cambios organizativos na estructura dos partidos, con independencia dos efectos que puidesen ter sobre os equilibrios internos e externos.

d) A definición dunha estratexia selectiva de obxectivos suficientes para producir o cambio e para evitar a babelización do sistema.

E en segundo lugar, caso de optar por un proceso de modernización administrativa suficiente para desencadear cambios políticos estructurais deberían de cubrirse as seguintes etapas:

a) Definición dunha estratexia de intervención coherente.
b) Elección selectiva de puntos de intervención susceptibles de gradualización executiva[19].
c) Selección dos instrumentos do cambio que excedan o ámbito normativo, ata conformar unha estratexia flexible que implique os cambios tecnolóxicos, a xestión de recursos humanos, a racionalización de procesos e dos métodos de traballo, e todo aquilo que poida diversificar os impulsos modernizadores e contrarrestar as inercias organizativas[20].
d) Socialización da reforma —que tamén se pode enunciar como un compromiso dos destinatarios e dos executores dos cambios co proceso de reforma[21]—, e substitución das elites do poder territorial por outras máis capacitadas para actuar no novo contexto.
e) Mantemento da coalición política que impulsa e sustenta o cambio.
f) Proxección dos cambios administrativos sobre a cultura política e as organizacións do poder[22].

Xa que logo, unha simple e somera análise das condicións de cambio lévanos á conclusión de que, vistas as diferencias que existen entre a lóxica da administración moderna e a lóxica das estructuras políticas que operan en Galicia, o compromiso político de modernización nunca poderá superar o inmobilismo que Kaufman describiu coma unha inercia que impulsa as organizacións a facer e proxectar a medio prazo o mesmo que sempre fixeron[23]. Unha inercia administrativa e política que se amosa paradoxalmente no *Decreto 186/1990, de 1 de marzo, de creación da Comisión de Racionalización Administrativa e de Revisión da Normativa Legal*, que, a pesar de sinalar o punto *a quo* da moderniza-

19. Kliksberg, B. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre.* Madrid, INAP, 1989, pp. 40 e ss.
20. Para un resumo clasificado e comparado de estratexias flexibles de modernización, *vid.* Thoenig, J. C. *La Modernisation de la Fonction Publique dans les États Membres de la Communauté Européenne.* Mäastrich, Institut Européenne d'Administration Publique, 1988.
21. Caiden, G. E. *Administrative Reform Comes of Age.* Berlín, Walter de Gruyter, 1991.
22. *Ibidem.*
23. Kaufman, H. *The Limits of Organizational Change.* University of Alabama Press, Alabama, 1991.

ción formal, abeira, segundo a nosa análise, todos os aspectos fundamentais do cambio administrativo:

a) Porque o emprego do termo *racionalización*, que se prefire ó máis universal e acaído concepto de modernización, amosa unha atención preferente ós aspectos técnicos da xestión, mentres se abeiran os aspectos políticos e estructurais do programa de cambio.

b) Porque toda racionalización, pola súa propia natureza, aparece moi limitada ós ámbitos internos da propia Administración (simplificación de trámites e racionalización de procedementos), mentres se esquece o cambio da cultura administrativa —tanto do persoal funcionario coma dos cidadáns demandantes de servicios— e as novas claves de lexitimación que orientan a xestión pública moderna.

c) Porque case todo queda fiado a un discurso notablemente *eficientista* e *curtoplacista*, sen analizar o verdadeiro alcance dos cambios xurídicos e dos seus efectos sobre o sistema de garantías e de igualdade Administrativa que definían o vello paradigma de xestión.

d) Porque se transloce unha evidente confusión entre os efectos derivados dos cambios ofimáticos e aqueloutros que obedecen á introducción dun novo paradigma de xestión.

e) Porque se lle dá toda a iniciativa e o impulso de cambio á propia Administración, esquecendo a formación das amplas coalicións necesarias para garantir a continuidade e a estabilidade do proceso.

f) Porque a constitución das numerosas e intricadas comisións de racionalización pon de manifesto o vicio esencial da reforma administrativa: multiplicar os órganos de coordinación, duplicar vías de actuación, reformar algo para que nada cambie, e converter a Administración en centro e axente da súa propia actividade modernizadora.

Preso deste peculiar discurso racionalizador, o proceso modernizador da Administración galega veuse reducido a tres liñas de acción: 1) a regularización da función pública; 2) a revisión parcial dos procedementos administrativos; e 3) a actualización do proceso informático[24]. Sin embargo, lonxe de aumentar a profesionalización da Administración e de crear inventivos para a eficacia e a reciclaxe de funcionarios, a política de persoal acabou asimilada a unha escura xestión de cadros, máis acaída ó vello concepto de Administración que ó moderno discur-

24. Bouzada Romero, J. *"A reforma administrativa autonómica de Galicia"*, en Rodríguez-Arana Muñoz, J. (Coord.). *Reforma Administrativa*. EGAP, Santiago de Compostela, 1993, p. 92.

so do *management*. Tamén os programas de actualización informática limitaron os seus efectos á modernización ofimática, sen lograr unha alteración da filosofía xestora nin a desexada apertura informativa e axilidade resolutoria. O mesmo que se podería dicir da reforma procedemental derivada da revisión da normativa legal que, pese a levarse a efecto no marco dunha ampla revisión do procedemento administrativo xeral, deixou sen resolver os grandes problemas derivados do sistema de garantías xurídicas que caracterizaba ó vello paradigma administrativo. E de aí que caiba concluír e subliñar que a arelada modernización das estructuras sociais e políticas de Galicia, clave para a ruptura das inercias clientelares que lastran o exercicio da competencia política, non vai chegar a través dunha decisión interna forxada nas estructuras do poder ou da Administración, senón dun impulso externo, vencellado ós cambios sociais e económicos que caracterizan o espacio Administrativo da Unión Europea, e que se vai instrumentar a través das modificacións estructurais impulsadas polo crecente desequilibrio existente entre as necesidades reais dos particulares e das empresas e a cada vez máis deficiente capacidade de satisfacción amosada polas Administracións públicas de Galicia.

7. CLAVES PARA UNHA ESTRATEXIA DE CAMBIO

Froito dun contexto social e económico cecais máis normalizado que os comportamentos electorais e políticos, o crecente desfase que se aprecia entre a oferta política e administrativa e as demandas da sociedade galega está favorecendo unha serie de cambios puntuais que tenden a afrouxar as ríxidas estructuras do poder clientelar, ata provocar unha demanda de modernización que xorde de abaixo cara arriba e que afecta non soamente á xestión das políticas públicas, senón tamén á organización territorial da Administración, á renovación das elites, á estructura dos poderes políticos e ó proceso de lexitimación electoral.

Seguindo pautas analíticas moi semellantes ás utilizadas por G. Tullock, resulta posible apreciar que a connivencia entre o poder político clientelar e as burocracias que determinan a súa eficacia está provocando unha actuación disfuncional das Administracións territorias, que, ademais de repercutir negativamente nos intereses dos propios burócratas, amosa tamén unha notable incapacidade do sector público para definir políticas globais consideradas de interese xeral, unha crecente demanda cidadá de modelos de xestión baseados no mercado, e unha esixencia de autonomía decisoria dos poderes locais que fragmenta e debilita as liñas da política clientelar. E de aí que poida colixirse, non soamente unha posición cada vez máis crítica da sociedade galega

fronte a unha administración intervencionista e controladora que amolece a competitividade esencial das sociedades democráticas avanzadas, senón tamén unha correlativa demanda dunha Administración Pública máis eficaz, así coma dunha xestión menos vulnerable ás análises económicas da política, da burocracia e da democracia.

As necesidades de competir —cada vez máis sentidas por empresas e particulares, e referidas ós obxectivos que lle son propios e naturais— atópanse radicalmente enfrontadas cun modelo de comportamento dos poderes públicos que altera as condicións obxectivas do mercado e da competencia social e política en beneficio das actitudes clientelares. E por iso se explica que a crecente introducción dos criterios de mercado na relación entre os particulares e as empresas coa Administración acabe impulsando unha modernización Administrativa que tende a desposuír ó poder do seu máis preciado e eficiente instrumento de control social e de reparto desigual e discrecional dos beneficios da actuación pública.

Xa que logo, pode concluírse que a estratexia máis eficaz e acaída para impulsar a reforma política e Administrativa de Galicia consiste en reforzar os intrumentos da competitividade social, favorecer a publicidade dos sitemas de relación dos particulares coa Administración e introducir na cultura política e na opinión pública os criterios de análise económico da democracia.

Sen embargo debemos ser conscientes de que esta fórmula, netamente emparentada coas teorías da *public choice* descritas por Mueller e impulsadas por Tullock e Buchanam, haberá de desenvolverse en contra dos intereses directos dos partidos e das elites políticas dominantes, e ó socaire de reformas sociais e de mercado que, provenientes do modelo imperante na UE, conforman necesariamente a cultura e as pautas de actuación das máis destacadas empresas e colectivos sociais afincados en Galicia. E por iso debemos colixir que, carente do impulso político xerado desde unha coalición dominante, o éxito das reformas políticas e administrativas iniciadas en Galicia depende da capacidade que amosen as empresas privadas e os colectivos sociais para manter unha presión permanente e de dirección estable sobre os centros decisorios da Administración, en orde a esixir e facilitar a xeración de respostas eficaces e selectivas ás demandas dunha sociedade que está obrigada a acadar estándares de competitividade e de xestión pública e privada acordes ós do seu entorno europeo.

E nesta xeira cabe interpretar que hai tres sectores estratéxicos esenciais de modernización: os *medios de comunicación*, o *sector financeiro* e as *grandes empresas* de capital galego que posúen amplos mercados fóra da Comunidade Autónoma.

a. *Os medios de comunicación social*

Referímonos en primeiro lugar ós medios de comunicación porque posúen a capacidade de acelerar o proceso de creación dunha nova cultura política, e porque sobre eles non actúa o poder político en exclusiva, senón tamén as forzas económicas e empresariais, de signo esencialmente plural, que determinan o seu específico mercado. Certo que, nunha sociedade clientelar e pouco competitiva, os medios de comunicación tamén poden quedar total ou parcialmente apreixados polos mecanismos de control exercidos desde o poder. Pero tamén é verdade que a súa peculiar situación, dacabalo entre as influencias institucionais e un público indeterminado que reflicte a súa composición plural, propicia a existencia de inevitables fisuras nos aparellos de control, que facilitan, e mesmo potencian, a existencia dunhas relacións de mercado cada vez máis transparentes entre a Administración e os administrados.

Máis que dunha pluralidade ideolóxica establecida *a priori*, a sociedade democrática depende da existencia dunha estructura polinuclear das empresas de información, xa que, na medida en que existan eixes dunha rede polinuclear de decisións empresariais sempre acaba servindo á pluralidade axiolóxica e o pluralismo político propio das sociedades abertas.

b. *Os circuítos financeiros*

Dicimos tamén circuítos financeiros porque estes aparecen intrinsecamente vencellados ós criterios de rendibilidade e de viabilidade do mercado xeral, sen que poidan aturar prolongadas suxeicións ás estratexias do poder local, e sen que sexa posible soster artificialmente unha avaliación intervida e condicionada polos intereses das elites locais.

Se noutro tempo foi posible a influencia e acomodación mutua entre os intereses financeiros e as pautas de control exercidas polo poder local ou rexional, ou se mesmo se puido alentar unha estratexia empresarial baseada na coalición de intereses cos poderes políticos locais, tanto a crecente globalización da economía coma os controis exercidos polos órganos comunitarios están impedindo o pregamento dos poderes financieiros ás estratexias locais ou rexionais dos poderes políticos, ata o punto de converter a competitividade dos capitais nun impulso esencial do cambio Administrativo e da cultura democrática.

c. *As grandes empresas e grupos empresariais*

E falamos, finalmente, das empresas con mercados exteriores, porque son as primeiras que poden gañar independencia fronte ós excesos da política clientelar, porque están obrigadas a adoptar estratexias compatibles con outros poderes diferentes, e porque mesmo lles resulta im-

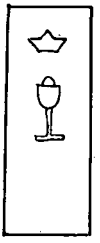
prescindible a xeración dun marco de competencia social e económica que ha de ter o seu reflexo necesario nunha correlativa competencia dos empresarios políticos. Fronte á idea de establecer connivencias beneficiosas entre o poder e as empresas, que definiu o modelo proteccionista do tardofranquismo e da nacente democracia, as empresas de hoxe, especialmente as máis abertas e dinámicas, precisan condicións económicas e políticas para competir, e un poder que, renunciando a controlar todos os elementos que integran o poder social, evite toda tentación de modificar directa ou indirectamente as condicións operativas dos mercados de bens ou de servicios e dos mercados financeiros.

8. A XEITO DE CONCLUSIÓN

O que de verdade se precisa en Galicia é unha ampla acción modernizadora que favoreza a distinción entre Administración e poder, que ceibe as dependencias xeradas na xestión dos recursos e dos equipamentos, e que abra o camiño para unha verdadeira competencia política exercida desde as estructuras sociais, a prol do control do poder ou do condicionamento das súas actuacións. E, se ben pode dicirse que esa necesidade xa se facía sentir hai tempo, a novidade de hoxe consiste en que a modernización deixou de ser unha opción estratéxica das forzas económicas, para converterse nunha condición esencial da viabilidade das empresas, ás que xa non pode resultarlles neutra a presencia de modelos políticos clientelares.

Este obxectivo, sen embargo, contradise coa decisión dos grupos políticos que dominan a actual situación, e que mesmo parecen cada vez máis conscientes da imperiosa necesidade que teñen de reforzar os mecanismos clientelares existentes. E por iso, intuíndo unha inminente agudización da contradicción entre clientelismo e modernidade, cómpre facerse estas esenciais preguntas: ¿onde resultará máis doada —nos eidos da Administración ou da política— unha estratexia orientada ó cambio social e á ruptura do control clientelar? ¿Pode iniciarse unha vía de modernización administrativa —organización territorial incluída— que actúe abertamente en contra dos intereses do poder político actual? ¿Ata que punto se pode progresar na liña da modernización económica e social sen operar un cambio profundo nas estructuras Administrativas e no sistema de participación electoral? E, se ha de operarse este dobre cambio, ¿ata que punto é posible facer do comportamento electoral unha panca de cambio administrativo e político?

A resposta abócanos ó estudio dun problema de cultura política e de xestión pública que pode determinar a transformación efectiva do poder político galego. Unha transformación que, por operarse en con-

tra das inercias do poder, deberá xerarse e impulsarse de abaixo cara arriba, desde a sociedade cara ó poder, nunha coalición conxuntural dos sectores sociais e económicos máis dinámicos —incluído o da comunicación— coas estratexias de modernización e competitividade xeradas pola Unión Europea. E así se fará, sen dúbida, sen que se contemplen máis incognitas que as referidas á nosa capacidade para conectar de grao coas correntes modernizadoras da globalización, ou a posible e teimuda espera por vernos arrastrados á forza polos seus inexorables efectos.

X. L. B. R.