

GALY, PHILIPPE: *Gérer l'Etat. Corriger la déviation bureaucratique*, Berger-Levrault, 1977, 241 pp.

Adaptar la Administración a los cambios permanentes y veloces de nuestro tiempo es una tarea que pesa sobre todos los Estados. No se trata de un empeño fácil ni mucho menos cómodo, porque la Administración se caracteriza desde siempre por su inercia, por la lentitud de sus movimientos, por la calma de sus reacciones.

Sin embargo, el gran reto está ahí y los Gobiernos, unos con mayor intensidad que otros, inscriben en la lista de sus objetivos la adaptación de la máquina administrativa a las nuevas situaciones, pregonando como lema predomi-

nante eso que se ha dado en llamar la reforma administrativa. Intención, por lo demás, pocas veces cristalizada en resultados efectivos y reales, ya que, como se ha indicado antes, poner al día a la Administración en sus aspectos orgánico, funcional y burocrático, es un enunciado de sencilla exposición, pero de muy difícil verificación.

I. El gran proyecto

Tan importante es la meta de remodelar los métodos y las estructuras de las Administraciones

públicas que, como indica Philippe Galy, «debería ser el "gran proyecto" de la política interior francesa para el tramo final del siglo xx».

La Administración, lo mismo en Francia que en otros países, es el poder más cuestionado, más criticado y respetado. Pese a que se hace presente en todos los ámbitos y dominios, «sin embargo, es la gran desconocida de los administrados, sus intervenciones son a la vez exageradas y subestimadas y sus medios, continuamente incrementados, son contestados».

En este tema de la reforma administrativa, por lo general junto a los hechos criticables de la Administración y sus empleados, y junto a deficiencias y desajustes indiscutibles, se manejan prejuicios, tópicos y conceptos estereotipados que inducen a obscurecer los juicios y a enturbiar la valoración de la realidad.

Falta, pues, un afrontamiento sereno y equilibrado del problema. A conseguirlo se dedica el libro de Philippe Galy, mediante un proceso de análisis que se escalona de la forma siguiente: Primero, hay que enunciar el problema, lo que exige detectarlo, diagnosticarlo y explicarlo; segundo, hay que interpretarlo, con visión globalizada y no simplista, y tercero, hay que proponer las líneas maestras por las que va a discurrir la reforma a realizar.

Lo que se intenta conseguir no es, por tanto, un catálogo de virtudes y errores de la Administración, sino un *método de análisis y de reforma que permita explicar*

los fallos de la gestión pública y de aportar las correspondientes soluciones.

II. Para una definición del problema administrativo

1. CLAMOR SOBRE LA ADMINISTRACIÓN

Hay que partir de un hecho aplicable a Francia y a los demás países: la Administración Pública es impopular, mientras que la burocracia pasa por un chivo expiatorio al que se imputan todos los fracasos colectivos y todos los sinsabores de la existencia cotidiana de cada uno.

La acusación está lanzada y no basta con resignarse a escucharla, sino que hay que investigar sus causas y sus últimas raíces. Porque sucede además que hoy día las críticas se han intensificado por parte de usuarios notables y expertos, mientras muchos llegaban a profetizar incluso «una crisis de confianza entre la Administración y los administrados». La Administración se muestra imperturbable e inaccesible, mientras arrecian las condenas contra ella, a la vez que por unos y por otros se brindan diagnósticos y soluciones para remediar los males existentes.

¿Qué hay detrás de todo esto? Tres evidencias: primera, las quejas parecen generalmente fundadas; segunda, éstas se fundamentan sobre las denuncias de los usuarios, a cuya voz se unen los expertos y notables, y tercera, la más importante, la ausencia de

medios de información y apreciación que permitan hacer un balance de los éxitos y fracasos, los costos y resultados de la acción administrativa.

Cierto que el país sabe de las protestas públicas y privadas que la Administración suscita, pero la repetición alternativa de críticas y, en su caso, de elogios, no basta para llegar a un conocimiento real de aquélla, ni tampoco para hacer un balance de sus actuaciones.

Realmente, los *reproches continuados contra la Administración acaban brindando de ésta una imagen desfavorable y delimitan una crisis de confianza con los administrados*. Y el problema importante radica entonces en saber si la Administración tiene capacidad para asumir sus misiones presentes y venideras.

El tema más controvertido, entre todos, es el de las *relaciones Administración-administrados*, siendo de destacar la constancia y la convergencia de los reproches en este punto concreto. Pese a las soluciones arbitradas para resolverlo, pese a la figura del «mediador», pese a los comités de usuarios, pese a las encuestas, etcétera, las relaciones de la Administración con el ciudadano siguen siendo defectuosas por tres razones: la Administración es *poco atractiva; es desconfiada y se muestra indiferente* hacia los problemas y demandas de los súbditos; y es, tal es el juicio más grave, *arbitraria*, llegando a adquirir en ocasiones una reputación de despótica.

Estas calificaciones negativas hacia la Administración traducen

una *profunda crisis de desconfianza entre ella y los administrados*, provocada por aquéllos cuya misión básica es estar al servicio de los demás. Por eso, no es de extrañar que, de las encuestas y sondeos de opinión, se llegue a delimitar un primer dato del problema administrativo: los administrados dudan que la Administración esté al servicio de ellos.

Sin embargo, *las críticas descritas apuntan sólo hacia manifestaciones superficiales del problema y se detienen sólo en aspectos visibles de la Administración*. Por eso, el autor escribe acertadamente que «el hecho de que la Administración merezca críticas de parte de los usuarios es más el signo de un mal que el mal mismo».

Si sólo se tratara de los males y errores mencionados, el problema se resolvería con adoptar unas cuantas medidas apropiadas. Pero no es así, porque hay otras áreas de la acción estatal que también funcionan defectuosamente, aunque, con frecuencia, se olvide que los entes públicos muchas veces llevan a cabo tareas beneficiosas para la colectividad aunque no sean sentidas de modo individual por cada ciudadano. Sucede, muchas veces, que sólo se oyen las voces de los descontentos, mientras permanecen apagadas las de los satisfechos.

La contradicción está, pues, a la orden del día, y la Administración apenas tiene medios para defenderse contra los que sólo piensan en derrotarla y atacarla.

Veamos algunos ejemplos de esta contradicción. *El interven-*

cionismo estatal es motivo de discordia, porque si por un lado es rechazado, por otro es requerido y solicitado sin que sea posible fijar unos límites que sean aceptables para todos. Curiosamente los administrados que se muestran severos con la Administración son indulgentes con los funcionarios. Y un tercer factor de contradicción es asimismo el comportamiento de los administrados que puede explicar también el de la Administración, induciendo a ésta a mostrarse recelosa y exigente a la hora de relacionarse con aquéllos para evitar fraudes, engaños, falsificaciones, etc.

Hasta aquí se ha expuesto la situación de las relaciones entre la Administración y los administrados, que revelan un mal indudable. Sin embargo, para no caer en la tentación de dar un diagnóstico prematuro, se hace preciso prolongar el análisis y profundizar en el mismo.

El gobernante tiene de la Administración una opinión no siempre optimista y favorable. Aunque sea difícil enumerar sus quejas y sus discrepancias, la realidad es que tanto éstas como aquéllas existen, polarizándose en un doble sentido: de un lado, acusa a la Administración de indocilidad que reviste la forma de contestación a las decisiones del poder político, de obstrucción a la puesta en práctica de estas decisiones o de sustitución del propio poder político por el administrativo; y de otro, la tacha de ineficaz y pone en duda su capacidad para llevar

adelante lo que ordene el poder político.

El funcionario también se enfrenta con la Administración. Arrastra su malestar general, vinculado a las reivindicaciones de los sindicatos y de las que se deduce que ella es «el peor de los patronos». No faltan los motivos para el descontento en el campo de los sueldos, las condiciones de trabajo, los adelantos sociales, etcétera, a los que hay que unir un factor psicológico, cada vez más actuante, como es el distanciamiento creciente entre el trabajo ejecutado y el fin colectivo perseguido, lo que determina que el funcionario sienta apenas que contribuye al bienestar social de modo directo y efectivo, teniendo incluso que soportar la mala opinión de la gente hacia su patrono, que es el Estado.

También el funcionario arrastra el malestar característico de su Cuerpo, escala o categoría, que desencadena los conflictos, las tensiones en la policía, la justicia, los hospitales, la enseñanza, etc.

Finalmente, los especialistas en organización también se muestran pesimistas, lanzando juicios que, por provenir de hombres que normalmente se preocupan más por la empresa privada, son en ocasiones pertinentes y esclarecedores. No obstante, su mentalidad no llega a comprender en su totalidad el fenómeno administrativo y la falta de familiaridad con éste les induce a proponer conclusiones demasiado alarmistas. En todo caso, por encima de predicciones apocalípticas, de postu-

ras quizá demasiado alejadas de la realidad administrativa, lo que no debe olvidarse es que estos especialistas (sociólogos, economistas, financieros, expertos en relaciones públicas, en informática, etcétera), consideran a la Administración como una especie de monstruo irracional, una máquina que cuesta mucho, funciona mal y produce poco.

Hasta aquí, los juicios de diversos sectores franceses en torno a la Administración. No vale dejarse llevar unilateralmente de las posturas negativas y de las sentencias condenatorias, porque también se podría aportar la voz y la defensa de los que han sido bien tratados por la Administración y le atribuyen una reputación indudable de competencia, dedicación e imparcialidad.

Aunque la impresión negativa es la dominante, nadie realmente está en condiciones de formular una apreciación objetiva, completa y precisa de la acción administrativa, precisamente por la carencia casi integral de medios de conocimiento y de análisis. Es sorprendente, pero es así, que los accionistas de una sociedad estén mejor informados de ella que lo están los ciudadanos respecto a la Administración. Y más sorprendente es todavía que nadie pida información y que nadie se preocupe de obtenerla.

Resumiendo, pues, diversos tipos de reproches se pueden hacer a la Administración, pero *es dudoso que se pueda llegar a realizar un diagnóstico y mucho más que se puedan brindar soluciones.*

2. EL FRACASO PERMANENTE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA PERMANENTE

Aunque, como se ha indicado, no es fácil concluir un diagnóstico satisfactorio acerca de los males de la Administración, no han faltado intentos de reforma para tratar de extinguirlos y eliminarlos. Intentos que interesa conocer para extraer conclusiones, antes de ponerse a ofrecer nuevas soluciones.

La *reforma administrativa* ha tenido diversas versiones y ha merecido un tratamiento unas veces privilegiado del Gobierno y otras ha quedado desplazada ante la urgencia de otros objetivos considerados como más importantes. Nadie duda, sin embargo, que la reforma administrativa volverá otra vez a cobrar auge y su actual eclipse se debe más a la dificultad de definir sus programas de actuación que a la desaparición del problema, que no es otro que el de la adaptación de la Administración a la sociedad francesa de hoy y de mañana.

Hasta ahora, tres rasgos comunes, más allá de las características peculiares de cada experiencia, han tipificado a la reforma administrativa: *la insuficiencia del diagnóstico inicial*, lo que determina que no exista un orden de prioridades ni que se puedan arbitrar las soluciones adecuadas; *la fragilidad de la inspiración*, lo que determina que se manejen pocas ideas útiles, que las ideas sean ambiguas e imprecisas, que se recurra a soluciones superficiales que no tocan el fondo de los problemas, que las iniciativas sean dispersas

y que los proyectos carezcan de continuidad, y la fragilidad de la impulsión, lo que determina que no exista un órgano coordinador máximo de toda la reforma, comportándose la Administración como una federación de servicios ministeriales que actúan por su cuenta, sin que se dé coordinación y comunicación entre todos ellos. En este aspecto, el gran obstáculo radica en el mito de la autorreforma espontánea, creyendo que cada organismo, que cada unidad, que cada servicio, se va a reformar por sí mismo, sin necesidad de instancias extrañas que le impulsen a ello. Se trata de una visión optimista, porque la Administración es por naturaleza reacia al cambio y aunque fomente modificaciones sectoriales sobre tales o cuales aspectos de su comportamiento, la modificación profunda de sus hábitos y de sus estructuras sólo podrá llevarse a efecto si hay una impulsión exterior decidida y firme.

Tres ejemplos pueden ser traídos a colación para demostrar los tres rasgos que, como se acaba de explicar, obstaculizan la reforma administrativa.

En primer término, está el ejemplo del RCB (racionalización de las opciones presupuestarias), en el que se dan los tres defectos apuntados de la reforma administrativa. Ha faltado un diagnóstico inicial para conocer las dimensiones de los defectos, errores y desajustes a corregir; no ha existido imaginación bastante para explorar las posibilidades del RCB, y, más concretamente, del llamado Presupuesto-Programa; y también

se ha echado de menos una impulsión enérgica para la implantación del RCB, confinada en los servicios de estudio de los Ministerios y sin un órgano directivo interministerial que obrara con criterios de homogeneidad y trazara las pautas a seguir en busca de unas metas comunes y válidas para todos los servicios.

No obstante, hay que reconocer que, aunque el RCB no ha sido la reforma misma, quedará al menos como una introducción a ella, ya que la experiencia adquirida permite completar los datos sobre el funcionamiento de la Administración, el comportamiento de los servicios, la actividad y el coste de algunos de ellos. A la vez ha servido para formar expertos que estarán listos para promover una reforma a fondo, en cuanto se les dé oportunidad para ello.

Pasado de moda hoy, el RCB, ha sido suplantado por el incierto *management* que ha llegado al sector público procedente del ámbito privado aureolado de una eficacia y un prestigio extraordinarios.

Igual que la presunción de despilfarro financiero fue el motivo del RCB, es la evidente irracionalidad de muchos aspectos de la Administración el punto de partida de las reflexiones en torno al *management*.

También aquí ha faltado, primero, el diagnóstico ya que no es posible establecer una equiparación total entre los entes estatales y las empresas privadas porque, entre otras cosas, mientras éstas pueden morir aquéllas prácticamente nunca desaparecen. Y ha brillado por su ausencia la inspi-

ración, desde el momento en que la noción de *management* encierra ideas y teorías muy diversas y contradictorias, que van desde la descentralización en las decisiones a los sistemas de información, y que chocan técnica y psicológicamente cuando se las trasplanta al área administrativa. Ciertamente que la Administración tiene que actualizarse, pero no hay que incrementar la desconfianza de aquellos que tienen que aceptar una terminología, unas palabras, que presienten que no encierran un contenido tan importante como se les quiere hacer creer.

Y, en tercer lugar, tenemos la experiencia de la *descentralización*, una de las palabras mágicas en la que coinciden todos.

La idea descentralizadora, al igual que las dos anteriores experiencias descritas, se ha caracterizado por la insuficiencia del diagnóstico, realizado sobre la base de afirmar que si la causa de todos los males radica en la centralización, bastará con descentralizar para que las cosas vayan mejor. Sin embargo, nunca se ha establecido una correlación segura y definitiva entre hipercentralización e insatisfacción de los administrados o fracaso de la Administración, ya que el diagnóstico de la excesiva centralización descansa sobre tres postulados poco verificables: la Administración francesa está muy centralizada, lo que es la raíz de todos los males; sólo se administra bien cuando se administra de cerca; y el ciudadano es obstaculizado en su deseo de autoadministrarse y de participar en la gestión de los asuntos que le conciernen.

Ninguno de estos postulados puede ser aceptado sin más y los que se apoyan en los mismos para reclamar la descentralización tienen que demostrar que son ciertos, ya que el peligro precisamente consiste en proponer reformas que deban ser tachadas de irrealistas en cuanto que aportan respuestas inadecuadas a los problemas verdaderos.

A lo anterior, hay que añadir la incertidumbre de la noción de descentralización en un doble sentido: es impreciso el término ya que encierra dos planteamientos antagónicos, como son, de un lado, la redistribución constitucional de los poderes entre el Estado y las colectividades locales o institucionales y, de otro, el modo de organización de la Administración del Estado entre sus diferentes unidades operacionales; y las tendencias constatadas en la realidad contradicen la idea descentralizadora, porque, en una organización cualquiera, la tendencia centralizadora es proporcional a la energía que hay que emplear para lograr los objetivos propuestos. Cualquiera que sea la naturaleza de la actividad colectiva, la de cada uno debe converger en la organización con la de otros hacia la realización de los objetivos comunes: dirigir el conjunto de esas actividades mediante impulsos de la autoridad central o limitarse a coordinarlas viene a ser lo mismo, con tal de que los objetivos sean alcanzados.

Otras argumentaciones prueban lo acabado de exponer. El ciudadano muchas veces no sabe quién adopta las decisiones y sólo le preocupan los resultados, cualquie-

ra que sea la autoridad que inter venga. Una descentralización exagerada posiblemente incrementaría y agravaría los circuitos burocráticos. Y con la descentralización, por supuesto, no se evitarían los abusos y los débiles quedarían aún más desamparados que si las decisiones vinieran del Estado y sus unidades centrales.

III. La desviación burocrática

La Administración marcha mal, pero falta el diagnóstico de sus males, las reformas se apoyan sobre postulados poco verificables y también la puesta en práctica de dichas reformas constituye un problema. Aparece bien clara, pues, la necesidad de un método de análisis que remedie estas deficiencias y el método que se propone consiste en *considerar a la Administración como un sistema de gestión*, es decir, un conjunto de estructuras que tienen una finalidad, dotadas de los medios precisos y de las constricciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos.

La consideración de la Administración como un sistema de gestión pone en evidencia un fenómeno que interesa conocer en profundidad y detenidamente: *la desviación burocrática*.

3. LA ADMINISTRACIÓN ES UN SISTEMA DE GESTIÓN

Como se acaba de indicar, para abordar la problemática administrativa debemos contemplar a la Administración como un sistema de gestión, constituido por:

- Finalidades, caracterizadas por objetivos.
- Una organización pensada para cumplirlos.
- Medios atribuidos a la organización para atenderlos.
- Constricciones que contribuyen al logro de dichos objetivos.

De otro lado, el sistema funciona según un ciclo que comprende estas fases:

- La previsión.
- Las opciones a elegir.
- La puesta en práctica.
- El control.

Descendiendo al detalle, entre los *elementos de todo sistema de gestión* figura, en primer término, la *organización*, que es habitualmente una realidad de estructuras y procedimientos; después, los *medios* que son *humanos*, los más importantes, *financieros*, *jurídicos* e *informales*, entendiéndose por tales los que son difíciles de definir y de medir; a continuación, las *finalidades*, que son tantas como organizaciones, si bien cabe hablar de organizaciones de tipo lucrativo que buscan en principio un fin sistemático, como es la obtención de provecho de las actividades que realiza y de organizaciones con fin no lucrativo que persiguen multitud de metas (políticas, administrativas, religiosas, recreativas, etcétera); y, por último, las *constricciones* que pueden ser *de derecho* impuestas por el marco jurídico vigente y *de hecho* que proceden de la propia vida social, tales como el juego de la concurrencia, la falta de personal cualificado, la presión de la opinión pública, etc.

Por lo que afecta al *ciclo de gestión* se parcela en las siguientes fases: la *previsión* que es el trabajo imaginativo y de anticipación por el que la organización proyecta su acción hacia el futuro; las *opciones* que deben tomarse a la vista de los medios disponibles y que deben ser debidamente planificadas y programadas; la *puesta en práctica de los medios*; y el *control* que permite comparar de forma regular los resultados y objetivos propuestos y el consumo de medios respecto a las provisiones.

Pero el control no se ejerce sólo sobre el ciclo de gestión, sino que actúa para asegurar la coherencia del sistema en su totalidad en vista de las finalidades que se ha trazado la organización. Este *control de gestión* supone, primero, *verificación* de la regularidad de las operaciones sean o no financieras y de la adecuación de los medios a las opciones decididas; segundo, *información* que sirva para conocer, en cada momento, la evolución de las operaciones en marcha; y tercero, *regulación* que garantice globalmente la marcha de la organización, corrigiendo desajustes, verificando resultados, rectificando decisiones mal tomadas, adecuando los objetivos parciales al objetivo total.

Vistos los elementos de todo sistema de gestión, importa ahora conocer los del *sistema administrativo de gestión*. Tenemos las *organizaciones públicas*, que son diversas (Ministerios, establecimientos públicos, colectividades locales, etcétera) y que presentan respecto a las privadas una diferencia esencial: nacen pero no mueren, por

lo que cabe afirmar que la perennidad es un rasgo común de las Administraciones Públicas.

Por lo que afecta a los *medios*, su originalidad se acentúa todavía más. Los medios *humanos* constituyen lo que se denomina Función Pública y sus motivaciones son diversas: la necesidad de seguridad, la vocación del servicio público, el gusto por el poder y la libertad de espíritu y de ritmo de trabajo. Los medios *financieros* se conceden a través de los presupuestos y son siempre garantizados para asegurar la continuidad de los servicios públicos, siendo las Administraciones Públicas las únicas organizaciones que no defienden a priori un equilibrio ingresos-gastos y en las que el nivel de sus ingresos es independiente de su actividad, de su productividad, de su utilidad. Los medios *jurídicos* conceden a estas Administraciones el privilegio de actuar como un poder público, por lo que sus decisiones se imponen a los administrados a los que sólo queda la vía poco utilizada del recurso. Y los medios *informales* conceden a la Administración una aureola de prestigio y de fuerza, al encarnar prácticamente al Estado y al ser el rostro visible del poder. En este sentido, los uniformes, los coches oficiales, el papel con los mambres respectivos, los edificios, etc., son signos que impresionan al ciudadano y contribuyen a potenciar su espíritu de sumisión a los entes públicos.

Las *constricciones* que conoce en general la Administración y, en particular, el servicio público, son idénticas a las de la empresa privada, pero tienen menos importan-

cia que para ésta. No obstante, hay otras constricciones específicas de los entes públicos, derivadas de la naturaleza del servicio público propiamente dicho y que apuntan a tres preocupaciones elementales: su continuidad, la igualdad de los usuarios y la legalidad de la acción administrativa.

De estas preocupaciones se deducen una serie de principios que no están plasmados en ningún Código, pero que han sido elaborados por la jurisprudencia y que son los siguientes: la *utilidad*, la *legalidad*, la *continuidad* o *funcionamiento sin interrupción*, la *modificabilidad - adaptabilidad*, la *igualdad de los ciudadanos*, la *universalidad*, el *desinterés*, la *gratuidad*, la *imparcialidad* o *neutralidad* y la *ausencia del principio de eficacia*.

Las organizaciones públicas y los medios poderosos de que disponen sirven a misiones de interés general: las *finalidades superiores comunes* que aparecen debidamente ordenadas y sistematizadas en el Presupuesto del Estado, distinguiéndose entre funciones (poderes públicos y administración general, educación y cultura, sector social-salud-empleo, agricultura y espacio rural, equipamiento y urbanismo, transportes y comunicaciones, industria y servicios, asuntos extranjeros y defensa nacional) y subfunciones.

Finalmente, *el ciclo y el control de la gestión de las Administraciones Públicas* presentan notas peculiares con relación a lo que sucede en el campo privado. En principio, dicho *ciclo* es igual al de cualquier otra organización, pero el encadenamiento normal previ-

sión-opción-puesta en práctica-control es menos riguroso que en las organizaciones que no tienen asegurada su supervivencia financiera y, a su vez, el *control de la gestión pública* es muy deficiente, ya que por lo general no comprende más que el elemento de revisión contable y se limita únicamente a la verificación de la regularidad de los gastos, siendo excepcional la de su oportunidad. No existe una información conjunta, sino numerosos circuitos que actúan autónomamente; y en cuanto a la regulación, la ausencia de un auténtico control no permite garantizar que ella se oriente exclusivamente a la satisfacción de los fines superiores comunes.

4. LA DESVIACIÓN BUROCRÁTICA DISTANCIA A LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS DE SUS FINALIDADES ORIGINALES

La desviación burocrática es el fenómeno mediante el cual las finalidades internas de supervivencia y de expansión de una organización se apartan de aquéllas en virtud de las cuales ha sido creada ésta.

El fenómeno se da en el sector público y en el privado, pero juega un papel inverso en uno y en otro. Mientras que el instinto colectivo de supervivencia impulsa a la empresa sometida a la ley del mercado a adaptarse al contorno del que depende y sin el cual está amenazada de extinción, ese mismo instinto vuelve a las Administraciones Públicas independientes de dicho contorno porque ellas no tienen que temer ni la concurrencia ni la suspensión de pagos.

El mecanismo de la desviación burocrática es una especie de fenómeno, consciente o inconsciente, por el cual los miembros de una organización, con la que ellos se identifican, se alejan de la finalidad de la misma para orientarse hacia su supervivencia primero, su desarrollo después, viniendo a considerar el poder y la existencia de su organización como un fin en sí mismo, que se sitúa por delante de las misiones primitivamente asignadas.

En el origen de esta desviación aparece el fenómeno o factor de la identificación por el que los agentes de la organización se adhieren a la identidad del grupo que ellos forman. La identificación es un fenómeno natural, mediante el cual los sujetos se adhieren a los valores, objetivos y normas de la organización a la que pertenecen. Es centrípeta y se torna más real y actuante a medida que el marco en que tiene lugar se reduce: la identificación del funcionario con la Administración es sensible; con su Ministerio es bien manifiesta; con la dirección o subdirección, despacho o grupo, puede llegar a ser apasionada.

Otros factores refuerzan este proceso de identificación. Por ejemplo, el ejercicio prolongado de una misión específica, de una misión importante, le puede conferir al sujeto que actúa una especie de derecho de propiedad sobre las ideas, proyectos, medios de la organización. Otra fuente de identificación, muy importante en la Administración, es el hecho de que el funcionario extrae de la organización a la que pertenece sus medios de prestigio cara al exte-

rior: uniforme, medios diversos utilizados en el servicio público, que son signos de poder y de responsabilidad.

Por el juego de la identificación de cada uno de sus miembros la organización adquiere y refuerza su propia identidad, distinta de otras organizaciones.

El esquema de la desviación burocrática sigue, en general, unas etapas que se pueden resumir en las siguientes: *la organización se convierte en un fin en sí misma; la organización somete sus misiones originales a su objetivo interno de supervivencia y de expansión de dos maneras: la Administración define por sí misma la característica de su misión a realizar, sustrayéndola de injerencias exteriores y la Administración está en lucha permanente para mantener y expansionar sus atribuciones; y una causa agravante de la desviación burocrática en Francia es el fenómeno de los Cuerpos de funcionarios, especialmente de aquellos que son considerados como los más poderosos e importantes. Al igual que en otros países, el fenómeno de los cuerpos contribuye a transformar la voluntad de supervivencia de las Administraciones en voluntad de poder y la Administración pasa a ser propiedad de grupos de funcionarios.*

Un caso de desviación burocrática clásica, lo tenemos en la justicia civil. Es bien evidente la adaptación del servicio a las necesidades de los particulares que acuden a los órganos judiciales, porque, primero, la imagen de la justicia en el público es desfavorable hasta tal punto que el ciudadano se retrae de acudir a ella

como se deduce de las encuestas realizadas; y segundo, *se duda de la equidad de los juicios civiles*, como también se constata en dichas encuestas.

Ahora bien, *el mantenimiento de esta adaptación viene provocado por un movimiento reflejo de supervivencia y de protección frente al exterior*, de manera que, como respuesta a la crisis de confianza descrita, la institución judicial opta por una actitud puramente defensiva frente a los ataques que le llegan del exterior. Hay, pues, una fuerte *protección contra los ataques del exterior*, actuando contra los que ponen en tela de juicio la imparcialidad o competencia de la magistratura y acusándoles de difamadores o destructores. Y hay un *incremento de los medios de servicio sin referencia a los objetivos operacionales*, siendo tradicional la insuficiencia de efectivos y de créditos a que se apela para justificar la mala calidad del servicio, lo mismo en el ámbito de la justicia que en el resto de la Administración y sin que sea posible establecer una correlación entre objetivos a lograr y medios a utilizar.

Un caso extremo de desviación burocrática es la oposición del servicio público contra la misión que debe asegurar y lo encontramos en la contribución de la radio-televisión pública en la erradicación de la lengua francesa.

Al respecto, es un hecho el retroceso de la lengua francesa tanto en el plano nacional como internacional. Sin embargo, el servicio público de la radio-televisión ha dispuesto de grandes medios para defender y promover la lengua na-

cional, actuando, por el contrario, de modo activo en su erradicación y sin posibilidad de impedirlo desde fuera.

En este sentido, *la radio-televisión francesa ha sido la primera en utilizar y difundir el «franglais».* Favorece una *impregnación anglófona sistemática en la selección de sus difusiones. Y se desinteresa de las emisiones en francés hacia el extranjero.*

En definitiva, *la radio-televisión no está bajo control* y los organismos que de ella dependen gozan de una inmunidad prácticamente total. La desviación burocrática encuentra en ella la expresión más acabada, lo que conduce no sólo a una divergencia entre el interés del organismo público y el interés general, sino a una subordinación tal del interés general al organismo público que pasa a ser su propietario, que este derecho de propiedad incontestado le va a permitir incluso traicionar la misión que justifica su existencia y los medios a su disposición.

5. LA AUTOCRACIA ADMINISTRATIVA

Al término del proceso de desviación burocrática la Administración se encuentra en estado de autocracia que es la situación independiente del sistema burocrático y en ocasiones su oposición a las presiones externas, cuando, en realidad, debería estar estrechamente vinculado y sometido a ellas.

La autocracia se manifiesta primero por *las dificultades de comunicación e intercambio con el entorno exterior*, de tal manera que, en lugar de adaptarse a él siste-

máticamente como hacen las empresas privadas, *las Administraciones se aíslan del exterior* y se tornan impermeables a las acciones de fuera. Consecuencia de ello es *la escasez de intercambios con el exterior*, que se traduce en la práctica del secreto, la reticencia a explicar y persuadir y la desconfianza o falta de curiosidad por las informaciones que llegan de fuera. En este sentido, el *secreto* es menos un problema de deontología de la función pública que una actitud lógica vinculada a la desviación burocrática y viene a ser una actitud de protección que busca limitar los riesgos de la contestación. *La reticencia a explicar y persuadir* es también otra actitud corriente en la Administración, al igual que la información incomprendible, incompleta y de difícil explotación.

Por otro lado, se da la *vigilancia y desconfianza ante las informaciones que provienen del exterior*, porque la Administración que se siente guardiana del interés general, se cierra a las voces que vienen de fuera, sospechosas de demagogia, de espíritu partisano o de incompetencia técnica y eventualmente portadoras de amenazas a su razón de ser. No acepta las sugerencias ni críticas de los demás, porque cree que desconocen lo que es el interés general y, sobre todo, porque pueden cuestionar la justificación de su existencia y de su competencia.

La única excepción la encontramos en la Administración de los Estados Unidos, en la que el conformismo de los funcionarios respecto a iniciativas e investigaciones de los particulares es exacta-

mente igual al que la prensa, la radio-televisión, el gran comercio y la industria inculcan al resto de la población.

Y la consecuencia principal de esta indiferencia de la Administración hacia las informaciones que proceden del exterior se traduce, entre otras cosas, en la indigencia de los servicios de documentación; a diferencia de lo que sucede en la empresa privada donde todo lo relativo a la documentación e información está perfectamente organizado.

En la Administración, en todo caso *la adaptación es secundaria* y ello se traduce en la atrofia de la función de estudios generales y en el eventual bloqueo de toda posible evolución que realizan en el seno de la sociedad las organizaciones burocráticas.

La atrofia de la función de estudios generales resulta a la vez del fenómeno descrito de protección contra el exterior y de la falta de utilidad de esos estudios desde el momento en que la Administración no está obligada a adaptarse a la evolución social.

La atrofia reviste tres formas: *los servicios de estudio participan poco en la elaboración de decisiones; los estudios prospectivos son de escasa utilidad; y hay una clara subvaloración de la reflexión*, siendo así que la reflexión general debiera ser la misión prioritaria de la Administración, a la vista de sus responsabilidades en la evolución de la sociedad.

Por lo que toca al *bloqueo de la evolución social por las organizaciones burocráticas*, es el reproche mayor que lanzan contra la Administración los sociólogos. Esta,

en lugar de ser la punta de lanza de la innovación y el instrumento para impulsar la evolución social, se convierte en freno de los cambios necesarios y de las iniciativas que los hagan posibles.

La explicación del fenómeno radica en dos factores: *el peso de la Administración* en la vida nacional dentro de la cual es el protagonista principal en todos los frentes; y *la insuficiente capacidad de las Administraciones para trabajar coordinadamente*, máxime cuando el dominio sobre un problema va siendo cada vez menos «monoceleular» en el interior de un Ministerio y, por el contrario, se vuelve cada vez más «interministerial».

Un último aspecto que toca analizar es el hecho de que *la Administración no actúa bajo control*. Su sentido de aislamiento, de autoprotección frente al exterior, determina que también se sustraiga a las diversas formas de control. Y esta ineficacia de los controles, lógicamente, refuerza la autocracia administrativa.

Destaca, por lo pronto, *la ineficacia del control político: la Administración se erige en poder autónomo y pasa a ser un poder de hecho*, buscando transformarse en un *poder de derecho*, de manera que cabe afirmar que, en nombre de su permanencia al servicio de los intereses generales del país, las organizaciones burocráticas están convencidas de contar con una legitimidad equivalente a la del poder político; y *el poder político no tiene ascendiente real sobre el poder administrativo* y así resulta que ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo inciden sobre la Administración de forma efectiva,

como se demuestra, por ejemplo, cuando se vota el Presupuesto de forma que más parece un rito que una decisión de gestión y hasta el extremo de que no es difícil sostener la imposibilidad de que el Parlamento sea una instancia fiscalizadora de la Administración.

Destaca asimismo *la ineficacia de los controles financieros y administrativos* y que, aunque son numerosos, están lejos de integrar un sistema de control de la gestión pública lo que conllevaría la verificación de la regularidad y de la oportunidad; la información, rápida y significativa, sobre los principales elementos de la gestión; y la regulación del ciclo de la gestión y del conjunto del sistema para asegurar en él la conformidad y adaptación a las misiones de carácter general.

Ninguno de los controles que se ejerce sobre la Administración corresponden a este triple objetivo: *los controles financieros*, aunque muy conocidos del público, son inofensivos y buena prueba de ello la tenemos en el *Tribunal de Cuentas* que no está en condiciones de controlar permanente y continuamente la actividad de los servicios públicos por varias razones; y *los controles administrativos* que se llevan a cabo mediante *inspecciones o controles disciplinarios* tampoco resultan eficientes y satisfactorios, porque ni las inspecciones se efectúan como debiera ser y porque el régimen disciplinario es de escasa aplicación, por razones obvias entre los funcionarios.

Queda, por último, mencionar *la inadecuación del control jurisdiccional* en base a las motivaciones

siguientes: el juez administrativo no interviene más que si es requerido por los administrados que tengan interés directo y personal en el asunto; las posibilidades de recurrir son limitadas en derecho y también de hecho, ya que, en el campo del derecho, se impone una serie de condiciones (decisión previa, interés en recurrir, carácter no suspensivo del recurso, etcétera), que restringe la intervención del particular y, en el terreno de los hechos, los obstáculos no son menores dado que, por ejemplo, el juez administrativo es poco conocido de los franceses, los recursos y su tramitación duran años, etcétera; y los poderes del juez son limitados, siendo esencial la limitación de no apreciar la oportunidad de los actos administrativos, sin olvidar que la Administración goza de diversos privilegios contra los que se estrellan las decisiones judiciales.

En todo caso, la debilidad de la justicia administrativa representa una amenaza grave para el equilibrio social. Porque sucede que tal debilidad suscita y refuerza los grupos de presión, es decir, los intereses particulares contra el interés general.

6. LA DESVIACIÓN BUROCRÁTICA DESAJUSTA EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN

La segunda consecuencia de la desviación burocrática, junto al hecho de que las Administraciones se tornan autocráticas, es desajustar su sistema de gestión, porque desde el instante en que la organización puede sustraerse a las exigencias de los fines superiores co-

munes y a la presión del exterior, toda la relación lógica que une cada elemento del sistema de gestión pierde su rigor.

Tiene lugar una inversión de factores: en lugar de que las finalidades justifiquen a la organización, es la existencia de la organización la que justifica la asignación de los recursos, subsidiariamente afectados a las finalidades superiores comunes, imponiéndose tanto menos las constricciones cuanto que la organización es más poderosa y no está sometida a un control estrecho. De ello puede resultar efectos que vamos a ver a continuación.

La organización burocrática puede librarse de las constricciones que, en lo que afecta a la Administración pública, se traducen en el respeto de los principios del servicio público ya enumerados más arriba. Dichos principios se pueden sintetizar en tres para facilitar el diagnóstico sumario de la acción administrativa. Son, primero, *la legalidad*, de la que la Administración se sustrae a través de tres caminos: *el papel de la Administración en la elaboración de la regla de derecho*, dado que a ella le toca completar por vía reglamentaria las disposiciones de orden legislativo y lo suele hacer con retraso, sin prisas, hasta provocar el desuso del texto votado en el Parlamento; *el papel de la Administración en la interpretación de la regla del derecho*, que determina que las normas sean interpretadas y aplicadas para favorecer los intereses públicos, recurriendo si es preciso al abuso de autoridad; y *el exceso de formalismo*, mediante el cual la Administración se sustrae a los imperativos legales exa-

gerando las precauciones jurídicas requeridas, lo que provoca la divergencia entre el espíritu y la letra de la ley y lleva a la no aplicación del precepto legal.

A continuación, aparece *la continuidad del servicio público*, esencia y base de éste. Dos factores, sin embargo, comprometen seriamente la necesidad del funcionamiento ininterrumpido de los servicios: *la mala adaptación de los medios*, sobre todo en el orden humano como se aprecia, por ejemplo, en los hospitales, el sistema judicial, la enseñanza, el orden público, etc., sin olvidar la mala organización de los servicios y la incoherencia entre los equipamientos y los medios necesarios para su funcionamiento; y *la huelga en los servicios públicos* ya que, por encima de las justificaciones de este derecho en el ámbito público, su efecto es cierto desde el momento en que quiebra la noción de continuidad y los administrados pierden la garantía del funcionamiento sin interrupción que desean al confiar para ello a la Administración poderes exorbitantes.

También *la igualdad de los usuarios*, en tercer lugar, sufre las consecuencias, pese a que la Administración francesa no suele pecar de favoritismo aunque cada servicio trata siempre de defender a su clientela. Dos reservas, sin embargo, pueden poner en tela de juicio la citada igualdad: *la «intervención»*, *factor de desigualdad entre los administrados* o lo que es lo mismo, el peso de la influencia y de la recomendación, ya que está demostrado que los expedientes que están recomendados se resuel-

ven con mayor rapidez y con menor severidad que los que no lo están; y *la desigualdad ante el mal funcionamiento del servicio público*, dado que si éstos no actúan correctamente se perjudica siempre más a las clases más necesitadas y la privación de tales servicios cuesta más caro a los pobres que a los ricos y dado además que los adinerados y los mejor organizados son menos dependientes de los servicios públicos que los débiles o los que viven aislados y solos.

Avanzando un paso más, tenemos que *la desviación burocrática falsea el ciclo de gestión*. Por lo pronto, *la previsión es inútil*, resultando secundario la proyección de los objetivos a lograr, porque la Administración se fía de su perennidad y no le preocupa escrutar el porvenir. También se *desvirtúan las opciones a elegir* no existiendo un arbitraje previo fundado sobre las prioridades que la fase previsión-programación ha permitido determinar en función de los resultados a conseguir; más bien lo que sucede es que hay un forcejeo entre las organizaciones administrativas, en el que priman sobre todo las relaciones de fuerza antes que criterios de racionalidad y eficacia. Asimismo, *la desviación burocrática impide la puesta en marcha de medios que sean garantía de eficacia* para potenciar el rendimiento de la Administración en la que muchas veces se deja al gestor público que actúe libremente y en la que, en ocasiones, no hay más remedio que vulnerar los preceptos legales para poder hacer las cosas, tal como sucede habitualmente en el campo presupues-

tario. Y, por último, *se obstaculiza el control* que, en el seno de la Administración, se caracteriza por las siguientes notas que explican su ineficacia; los órganos de control son externos a los organismos controlados; los controles son pormenorizados en lugar de globales y regulares; y ninguno de ellos valora la oportunidad ni está en condiciones de influir sobre las fases de la acción administrativa real. Por el contrario, el control de la gestión pública debería reunir estas características: estar incorporado a las Administraciones y el controlador debería ser responsable, con los otros dirigentes, de los resultados a obtener; ser continuo y global; y ser concomitante con la gestión, ni anterior ni posterior a ella.

Como nueva faceta, la desviación burocrática provoca *el despilfarro de los medios*. Las características del *despilfarro administrativo* son sencillamente preocupantes ya que se aplica a medios enormes y a cantidades muy elevadas y porque recae sobre recursos obtenidos coactivamente de la colectividad, tratándose de una amputación de una parte importante de creación de riqueza nacional.

Es evidente, por otro lado, *la permanencia del despilfarro administrativo* desde el momento en que los medios disponibles, orientados ante todo a la supervivencia y crecimiento de la organización, deben durar tanto como ella. Dichos medios que, en realidad, deberían incrementarse o disminuir según la evolución de las organizaciones administrativas, acaban siendo permanentes e irreversiblemente adquiridos. Y éstas tienen siempre

a mano el argumento de que carecen de medios, de efectivos, de créditos, para justificar sus fracasos y sus inoperancias. «De esta manera—escribe Philippe Galy—la insuficiencia crónica de los medios explica los fracasos que, a su vez, justifican la prolongación y el aumento de los medios. El despilfarro engendrado por la divergencia entre los fines superiores comunes y las preocupaciones propias de la organización burocrática puede así perpetuarse.»

En la Administración sobresale el *despilfarro de los hombres*, cuyo primer factor es la rigidez de la función pública que se opone a la permeabilidad y fluidez necesarias de las fuerzas de trabajo, indispensables en cualquier organización; rigidez que puede ser jurídica debido a la multiplicidad de estatutos que regulan centenares de Cuerpos de funcionarios o geográfica que impide el fácil desplazamiento de unas zonas a otras del personal necesario. La rigidez engendra el despilfarro en la medida en que se opone a un ajuste de los efectivos a las necesidades existentes y a una apropiada adaptación de los servicios, y juega en sentido inverso a la motivación de los individuos al garantizarles una carrera fundada esencialmente sobre la antigüedad.

Hay también el *despilfarro financiero*, al que la opinión pública es muy sensible. Dos causas lo determinan: los medios son atribuidos a los organismos, sin referencia a los resultados obtenidos o a obtener y no existe prácticamente verificación de la oportunidad de los gastos administrativos.

Y no menos importantes son el *despilfarro de autoridad o la tentación de la arbitrariedad y el despilfarro del prestigio*. En cuanto al primero, tiene lugar cuando la Administración impone sus soluciones apoyada en la *presunción de la infabilidad administrativa* que deriva de la competencia técnica que posee, del monopolio del interés general que ejerce, de la facultad de imponer sanciones y de su rechazo de las opiniones y juicios ajenos; o en la *simplificación por lo arbitrario* cuando la Administración resuelve los problemas de manera precipitada e irreflexiva, perjudicando a los particulares con sus decisiones, que, en ocasiones, resultan vejatorias para ellos. Y en lo que atañe al despilfarro del prestigio, éste es indispensable, ya que el prestigio de la Administración es, en definitiva, el del Estado, y si las organizaciones públicas pierden credibilidad, se desacreditan o se hacen impopulares, entonces les resulta todavía más difícil cumplir su misión.

Queda, finalmente, por aludir al *riesgo del mal uso de las prerrogativas jurídicas*, como última manifestación perniciosa y distorsionante de la desviación burocrática.

El poder reglamentario es típico de la Administración y uno de sus medios predilectos de actuación. La decisión reglamentaria surge al final de un proceso, cuyas cinco etapas interesa analizar.

Primero, *la aparición del problema*. La Administración es reacia a aceptar las iniciativas externas a ella, detecta con retraso los problemas, se fía a veces tan sólo de la intuición y perspicacia de un

alto funcionario que advierte la necesidad de regular un asunto, tiene prejuicios hacia lo que son las verdaderas necesidades de los administrados, siente la tentación de recurrir al precedente para asimilar a éste el nuevo problema o, en fin, introduce en sus apreciaciones consideraciones relativas al mantenimiento de su prestigio o su poder. Después, está la *instrucción del dossier*, en la que destaca la captación de información de que carece la Administración, porque sus servicios de estudio y documentación son los más abandonados y los peor tratados. A continuación, viene la *agrupación de los medios técnicos disponibles*, que pueden ser jurídicos o materiales, existiendo un grave riesgo de que se produzca una inadecuación entre el problema y los medios para resolverlos; siendo característico el temor a la demanda llamada impropia «reconvencional» que hace que la Administración requerida tema dar argumentos favorables a sus peticionarios ulteriores si da satisfacción a quien se presenta al principio. Después, llega el momento de la *decisión* que se adopta por la Administración fiada en los poderes que tiene para imponerla a los administrados: de tal manera que cabe afirmar que «una decisión administrativa está bien tomada porque es jurídicamente superior, cuando en realidad no debería ser jurídicamente superior más que si está bien tomada». Y, finalmente, hay que llevar a cabo la *aplicación de la decisión*, siendo a este nivel donde más se deja sentir la inadaptación del poder reglamentario, ya que a la Administración sólo le

importa las consecuencias jurídicas de sus decisiones y no se preocupa de explicarlas y de persuadir a los administrados para que las cumplan; contentándose con sancionar el incumplimiento de lo ordenado por ella.

Con estos procedimientos, en los que la Administración actúa solitariamente, sin intercambio de información, buscando hacer valer sobre todo su condición de poder público, tal vez contribuya a otorgarle serenidad e independencia. Pero se puede contribuir inútilmente a la ruptura entre la Administración y los administrados, a través del ejercicio de la potestad reglamentaria sin conexión con las situaciones reales; y la desviación burocrática puede consagrar todavía más la divergencia entre la acción administrativa y el interés general.

IV. Esquema para una reforma de la Administración

La desviación burocrática, ya estudiada, favorece un diagnóstico del problema de la Administración y pone al descubierto los puntos claves de la reforma a emprender: asegurar la eficacia de la gestión administrativa para garantizar la satisfacción de los fines comunes superiores, y asegurar la adaptabilidad de las organizaciones administrativas a su entorno y eliminar las posibilidades de divergencia con el interés general.

A la vista de estos dos objetivos, el ritmo de la reforma administrativa deberá ser: *decidido*, rechazando todo intento de pensar que la Administración no puede refor-

marse y prefiriendo abandonar todo simulacro de reforma si no está definida, organizada, y sobre todo deliberada y vigorosamente decidida; *realista*, reformando sin vacilación lo que pueda serlo útilmente, siguiendo una línea de conducta lógica y de objetivos decididos que se van progresivamente conquistando, y de ahí que la primera condición del realismo de la reforma tenga que ser su progresividad, y *progresivo*, caminando por etapas calculadas previamente, de forma que el éxito de una etapa sea la base de la siguiente, evitando el riesgo de soluciones teóricas o precipitadas y partiendo siempre de lo que se tiene para, desde ahí, saltar a otras metas y llegar a la totalidad del sistema administrativo.

7. POR UN NUEVO PRINCIPIO DEL SERVICIO PÚBLICO: LA EFICACIA DE LA GESTIÓN

Vistas las consecuencias de la desviación burocrática sobre la gestión administrativa, es la eficacia el principio directivo de las reformas a introducir y debe ser situado al lado de los otros, legalidad, continuidad, igualdad, porque es la síntesis y la garantía de todos ellos.

La verdadera razón de ser de la *gestión administrativa* es el interés general y los medios consagrados al servicio de éste bastan para justificar la exigencia de una gestión eficaz. Los *medios personales*, en 1976, ascendieron a 2.219.000 plazas presupuestarias, y los *medios financieros* son también extraordinarios si se les compara con los de las grandes empresas

del país y se conocen las cifras manejadas, por ejemplo, en los programas de acción prioritaria durante el VII Plan (1976-1980), y que suponen 206.000.000 de francos 1975.

Como complemento de estos recursos, las Administraciones disponen de un importante *patrimonio público*, mobiliario e inmobiliario, no valorado, mal controlado y cuya gestión es misteriosa para todos. Debería, en primer lugar, hacerse un inventario de todo él, y, en segundo lugar, habría que cuestionar su actual aceptación, distinguiendo los bienes necesarios para producir bienes o servicios de interés general de los que integran el patrimonio «privado» del Estado.

En cuanto a los *métodos de gestión*, ya se sabe cuáles son y cómo actúan. La literatura existente, la experiencia adquirida por los especialistas, los ejemplos de aplicación positiva abundan tanto en Francia como en el extranjero, en la Administración Pública y en el sector privado. Sólo falta por decidir la elección de las técnicas apropiadas, la formación de quienes los vayan a utilizar, los campos de aplicación y el programa de puesta en funcionamiento.

Para comenzar la reforma se impone aplicar *tres medidas concretas inmediatas*. Veámoslas: *la enseñanza de la gestión en las escuelas de administración y en el marco de la formación permanente de los funcionarios* es la primera de ellas, desde el momento en que «el sentido práctico—denuncia el autor—es la cosa peor repartida en la Administración y la Función Pública carece de gestores preocu-

pados por la eficacia de los medios que emplean», sucediendo además que la enseñanza tradicional en las escuelas de funcionarios se distribuye entre materias universitarias cuyos programas muy teóricos se adaptan mal a los problemas reales con los que se encuentra el funcionario cuando es destinado.

La segunda medida es la *rehabilitación de los Servicios de Organización y Métodos*, a fin de sensibilizar a la Administración hacia las cuestiones de índole práctica y para aprovechar un capital existente de experiencias y de expertos actualmente subempleados en los servicios públicos.

Y la tercera es la *creación de un servicio interadministrativo de documentación* que tendría por finalidad montar una biblioteca central de la Administración, que reuniera y analizara toda la documentación nacional y extranjera sobre toda clase de cuestiones. Un doble beneficio resultaría de ello: se daría a conocer a cada administración los trabajos de los otros servicios y se instituiría un circuito de cambio de ideas y opiniones entre la Administración y su entorno social.

Más allá de estas tres medidas preliminares, otras habrían de completarlas a fin de implantar en la Administración la preocupación por la eficacia de la gestión.

El camino a seguir comprendería un total de ocho etapas: *la fusión de los servicios de estudios y de inspección* para que, reunidos en grupos de reflexión, en los que trabajarían conjuntamente funcionarios experimentados y funcionarios noveles, se convirtieran

ambos servicios en algo así como «la razón y la imaginación» de la Administración; *buscar sistemáticamente la cuantificación de los resultados y de los costes de la acción administrativa*, para que la Administración se habitúe a corto plazo a comparar recursos con efectos conseguidos y, a largo plazo, a establecer bases sólidas sobre las que sustentar un sistema permanente y global del control de la gestión; *elaborar programas plurianuales de acción administrativa*, dotándose cada servicio «vertical» u «horizontal» de un plan de trabajo plurianual que le proporcione la referencia periódicamente puesta al día de los resultados y costes del pasado y las perspectivas para el porvenir; *instalar consejeros de gestión en los servicios operativos* para que cada uno de ellos actúe como *coordinador de los movimientos financieros*, como *coordinador del trabajo de cuantificación* y como *responsable de la elaboración y puesta al día del plan de acción plurianual del servicio*; *transformar progresivamente el esquema de preparación de las opciones presupuestarias*, planteando al comienzo del procedimiento presupuestario los objetivos a obtener y que permitan definir los resultados a conseguir por la Administración durante el próximo ejercicio, debiendo estos resultados corresponderse con los medios económicos y personales cuyo reparto final cierra el ciclo de decisión presupuestaria en lugar de comenzararlo; *preparar informes anuales de actividad* para efectuar una rendición anual de cuenta de la actividad de cada Administración, que presentaría el

Gobierno al Parlamento, que sería sometido al Tribunal de Cuentas y que serviría al país para disponer de un instrumento de apreciación de la acción administrativa; *cuestionar constantemente el deslinde entre hacer y mandar hacer*, para que la Administración realice aquellas funciones básicas que le pertenecen, renunciando a actividades, tareas, funciones no esenciales y que le impiden dedicarse a aquéllas, concentrándose, por tanto, en la realización de los principales objetivos nacionales y colectivos, y *restaurar los lazos recíprocos entre la Administración y su entorno*, arbitrando métodos de comunicación que sean: *recíprocos, imparciales y eficaces*. En todo caso, la comunicación con el mundo exterior no se puede limitar a los contactos con los interlocutores «institucionales», sino que «la Administración debe ponerse sistemáticamente a la escucha atenta y permanente del exterior y buscar hacerse mejor conocer y mejor comprender».

La Administración tiene que estar a *la escucha del mundo exterior*, especialmente debe prestar atención no a los que se dejan oír continuamente, sino a los que no pueden o no se atreven a hacerse oír; descubriendo además las necesidades que no se expresan por los administrados, pero que es preciso detectar y localizar, para lo que, como es lógico, no basta la intuición de los funcionarios o el acuerdo con los grupos de presión, sino que hay que apelar a medios técnicos adecuados (sondeos, prensa, comités de usuarios, intervención de parlamentarios, etcétera).

Además, la Administración en este orden de cosas tiene que asegurar la *comunicación hacia el exterior*. Ciertamente que la *ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento*, pero la Administración debería imponerse la obligación de, aparte de publicar la ley, facilitar su comprensión, su conocimiento y su aceptación. Porque una cosa es promulgar el texto legal en el *Diario Oficial* y otra bien distinta es que las personas interesadas lo conozcan debidamente y lo apliquen. Y esta misión de comunicación actúa también como *factor de eficacia*, ya que si las normas tienen un fin concreto como es el de incidir, positiva o negativamente, en el comportamiento de los administrados, tal incidencia se consigue más eficazmente si la norma en cuestión, en lugar de ser simplemente publicada, es bien conocida, explicada y demostrada. La adhesión de los destinatarios de las normas es indispensable, porque resulta más eficaz convencer que coaccionar.

Por último, hay un *derecho a la información* que la Administración no puede vulnerar. Es significativo al respecto que sea siempre a la iniciativa privada a la que corresponde explicar, informar y divulgar en materias tan importantes como la fiscalidad, el urbanismo, la seguridad social y que la Administración sea la que menos utilice los medios de comunicación de masas para informar a los ciudadanos. A veces, para responder a este reproche, algunos servicios pecan por exceso y editan folletos lujosos preparados en oficinas privadas, pero, en realidad, el problema sigue en pie por

que la Administración no se acaba de convencer que no basta con fórmulas de oportunidad y provisionales, sino que «siendo la acción pública una acción al servicio de los demás—afirma Philippe Galy—la preocupación de la comunicación debe ser inseparable de la preocupación técnica o jurídica». Así, simultáneamente se persigue la eficacia administrativa y el respeto que se debe a todos los administrados.

8. MÉTODO PARA UN «GRAN PROYECTO» DE REFORMA ADMINISTRATIVA

La búsqueda de la eficacia, descrita con anterioridad, deberá situarse a la par con la preparación y puesta en marcha de un «gran proyecto» de reforma administrativa, cuyo objetivo sería adaptar las organizaciones administrativas a su entorno y a las misiones cambiantes que éste le propone.

El «gran proyecto» alude a una gran tarea, de varios años de duración, ambiciosa y amplia, que no es posible describir aquí con detalle. Se trata, por tanto, tan sólo de evocar sistemáticamente el método a seguir y los elementos a utilizar para limitar en el futuro los efectos de la desviación democrática.

Veamos el *esquema de un gran proyecto de reforma administrativa*, que aspire a renovar la Administración para ponerla en condiciones de adaptarse permanentemente a la evolución social.

Hay primero que proceder a dar *la definición de la reforma administrativa*, lo que se podría lograr con un Libro Blanco que recogiera las sugerencias del poder polí-

tico solicitadas a la opinión y a los grupos de ciudadanos. Dicho Libro se abriría en el Parlamento o en el Consejo Económico y Social, encargándose un organismo determinado (Secretaría de Estado, comisión o grupo de trabajo) de elaborar un programa completo de reforma y de las medidas prácticas a aplicar. Y entre los aspectos a considerar se incluirían la puesta en marcha de un control de la gestión pública, la reestructuración del derecho y de la justicia administrativa y la reconsideración de algunos principios de la Función Pública.

Y, en segundo lugar, hay que asegurar la *continuidad, el cumplimiento y la coordinación de las reformas*. Un proyecto como el que se pretende elaborar y cumplir representa un esfuerzo no sólo intelectual, sino también operativo, con el que debe cargar una generación entera. Por lo menos, hay que pensar en un horizonte de veinte años para renovar a fondo la Administración francesa, debiéndose montar los debidos instrumentos de control para garantizar el éxito de la reforma, como la creación de un ministro adjunto al primer ministro que coordinara toda la acción gubernamental, la implantación de comisiones periódicas de evaluación de resultados, el reflejo en el Libro Blanco de las prioridades y plazos establecidos para cada elemento de la reforma y la rendición anual de cuentas al Parlamento, hasta la finalización del proyecto en su totalidad.

Entre los propósitos antes mencionados de la reforma, figura la *puesta en práctica de un control*

permanente y global de la gestión de los servicios públicos. En el momento presente, a la Administración no le falta ni controladores ni controles, pero de hecho no está bajo ningún control, por lo que es preciso instrumentar un sistema que facilite a los ciudadanos por sí mismo o por intermediarios su poder efectivo de control. No se trata de subordinar el interés general a un criterio cualquiera de rentabilidad financiera, sino de subordinar la actuación administrativa a criterios de eficacia que garanticen el interés general. No se trata tampoco de reemplazar la gestión pública por un ordenador totalitario, sino de ofrecer los medios necesarios para apreciar la calidad de la gestión pública.

Para ello hay que apelar a tres tipos de instrumentos: *los indicadores*, dado que pocos dominios de la acción pública están excluidos de una apreciación cifrada y cuantitativa y siendo mayor el riesgo de intentar un perfeccionismo metodológico que la imposibilidad técnica de aprehender objetivamente un sector administrativo determinado; *los criterios* o referencias respecto a los cuales se debe valorar la acción administrativa, y que si en la empresa privada está claro que son el lucro o su inversa el empobrecimiento, en el campo público vendrán determinados por los objetivos señalados por el poder político, la evolución de las necesidades de los administrados y las normas técnicas que regulan los servicios públicos, y las *cuentas rendidas periódicamente*, mediante documentos confeccionados a plazo fijo y en forma accesible que permitan

comprobar los resultados y las perspectivas en un momento dado.

Como otro propósito, igualmente citado antes, aparece la *reestructuración del derecho y de la justicia administrativos*, dado que las relaciones jurídicas entre Administración y administrados no son claros, a pesar de o a causa de un perfeccionismo jurídico cuyo origen «es—dice el autor—el escrúpulo legítimo e intangible del respeto a la ley».

La ley está hecha para guiar el comportamiento de los ciudadanos y, si se torna oscura y difícil, si su conocimiento acaba siendo asunto de expertos, pierde entonces su razón de ser.

Dada la dificultad de entender la ley, los particulares se arriesgan a no cumplirla y a incurrir conscientemente en la ilegalidad, lo que viene a ser la negación misma de un sistema de derecho que debiera ser el punto de referencia para la conducta de todos.

La oscuridad de la ley es un factor de desigualdad, ya que sólo los mejor organizados son capaces de aconsejarse por otros, de burlar las disposiciones llegado el caso, en materia fiscal, por ejemplo. Es también un factor de ineficacia porque el particular puede alegar siempre la complejidad e incluso contradicción de los textos para no cumplirlos. Y el problema se agrava por la naturaleza cambiante del Derecho administrativo y el carácter exclusivamente jurisprudencial de su interpretación y adaptación.

Todo esto justifica dos propuestas inmediatas: la *codificación del Derecho administrativo*, por juris-

tas conjuntamente con pedagogos y especialistas de la comunicación, para hacer sus normas accesibles a todos los administrados, utilizando métodos claros a base de ilustraciones, gráficos, cuadros, que ayuden a su mejor comprensión; y la *reforma del contencioso-administrativo*, reconsiderando algunos principios tradicionales de la justicia administrativa y llegándose a cuestionar la dualidad existente de jurisdicciones, la ordinaria y la contencioso-administrativa. Se trata, pues, de «un esfuerzo de reflexión sobre el conjunto de la jurisdicción administrativa que sería preciso emprender—escribe Philippe Galy—, para desembocar a medio plazo en un servicio público de la justicia administrativa renovado, mejor conocido por los usuarios del mismo, más rápido, más eficaz por la extensión de sus poderes y la mejora de sus medios de trabajo y de más fácil acceso por el administrado».

Un tercer propósito a llevar a efecto es la *adaptación de la Función Pública* que abarque estos puntos: correlación entre remuneración y trabajo, formación permanente, redefinición de derecho de huelga para garantizar la continuidad del servicio público, clarificación de los sistemas de remuneración e introducción de la especialidad de gestión en las actividades de la Administración.

Con estas iniciativas, lo que se trata ante todo es de remediar una situación clara, pero crucial: la carencia de gestores en la Función Pública. Las razones de este problema son varias, pero la realidad es que de la introducción de

gestores en nombre y calidad suficientes dependerá el éxito de las reformas emprendidas. En este punto, los sistemas de reclutamiento y formación resultarán decisivos, pudiendo la Administración beneficiarse en determinados casos de la aportación ocasional o permanente de gestores de alto nivel extraídos del sector privado, lo que supondría, sin duda, una ruptura importante en la Función Pública con la tradición que se opone a la atribución de responsabilidades que no sean estrictamente políticas al personal que no sea funcionario.

Estos propósitos deben ser inscritos en una visión prospectiva de la evolución de la sociedad francesa. De ahí la necesidad de *instituir la prospectiva administrativa*, para jugar con ciertos datos futuros como son la reducción del territorio por la disminución de las distancias y el aumento de la demografía; el reparto cada vez más difícil de los recursos extraídos del crecimiento de la riqueza nacional entre los proyectos de iniciativa pública y los de origen privado, con una reducción evidente de estos últimos; un modo de vida cotidiana más difícil de organizar satisfactoriamente en la medida en que la era industrial está abocada a su degradación y a la ruptura de los equilibrios naturales, y un entorno internacional cada vez más dominado por dos grandes superpotencias.

Cualquiera que sea el rumbo que tome Francia, una cosa parece clara: la Administración asumirá el principal papel; de ahí la necesidad de una reflexión prospectiva

en torno a la misma y de apelar cada vez más a la imaginación y al sentido de la anticipación.

V. Administración y civilización

En una sociedad evolucionada, la Administración no es solamente la encargada de la gestión de las funciones colectivas, sino que también debe garantizar el nivel de civilización alcanzado.

Este nivel se mide en base a tres criterios: la calidad de las relaciones mutuas y el respeto recíproco entre los grupos y los individuos; la eficacia y perfeccionamiento de las técnicas organizativas y administrativas, juntamente con la importancia de la organización colectiva en la vida social, y el grado de arbitrariedad en la actuación del poder sobre los individuos.

Algunos síntomas revelan un retroceso en Francia de la civilización respecto de los tres dominios citados, lo que, en parte, ha de imputarse a la mala gestión pública. Pero es evidente que, para al porvenir, de la acción administrativa dependerá el auge o decadencia de la sociedad francesa y parece normal que la Administración sea o deba ser: *garante de la primacía del derecho sobre la fuerza* para asegurar unas relaciones pacíficas entre los individuos; *garante de la continuidad y seguridad de las técnicas*, de las que depende cada vez la satisfacción de las necesidades, individuales y comunitarias, y *detentadora de un poder cuya autonomía se va afirmando*, por cuanto que, de

hecho, hay dos poderes efectivos en el país: el político, ejercido por los hombres de Estado y por los que resultan elegidos, y el administrativo, autocrático y permanente, que se proyecta sobre los ciudadanos, ejerciendo sobre ellos una autoridad que es a la vez jurídica y real.

En definitiva, la Administración «tiene las posiciones claves de la evolución de una sociedad» y, desde siempre, ha sido considerada como «el reflejo del nivel de civilización» de un lugar y tiempo determinados.

En el momento presente, la sociedad francesa conoce ciertas amenazas de retroceso, frente a las que la Administración deberá defenderse. Hay una tendencia a romper los equilibrios naturales, a aislar a los individuos, a enfrentarlos a unos contra otros, con lo que empiezan a imperar el aislamiento, el desprecio hacia los demás, incluso la agresividad. Esta *civilización del desprecio* de los otros restaura la primacía de la fuerza sobre el derecho, incrementará los conflictos y hará desaparecer la solidaridad humana. «Sólo la Administración, dice el autor, puede jugar el papel de intercesor entre los individuos y los grupos para atenuar o evitar los conflictos, eliminar los riesgos de ofensas, suavizar los rechazos y facilitar los acuerdos y compromisos.» Para este nuevo papel la Administración tiene que prepararse a fin de restablecer la solidaridad y evitar el choque frontal de los intereses en pugna.

El *dominio de las funciones colectivas* también compete a la Ad-

ministración, ya que cuanto mayor es el grado de satisfacción de las necesidades más necesario es la continuidad y eficacia de la gestión de las funciones colectivas. En las sociedades modernas corresponde a la Administración controlar y ejercer dichas funciones, ya que, a través de ellas, no sólo se defiende el nivel de vida, sino que se impulsa el progreso social de toda la nación.

Finalmente, una sociedad es tanto más civilizada cuanto menos arbitrario es *el poder que se ejerce sobre los individuos*. La arbitrariedad puede arrancar de una tiranía, de una oligarquía, de una asamblea o de una burocracia. Esta saca partido del totalitarismo y se instala allí donde se restringen o suprimen las libertades. «Burocracia y totalitarismo —escribe Philippe Galy— son siempre inseparables y se reparten el ejercicio del poder.»

La Administración, en definitiva, es la gestora máxima del interés general y, reformándose continuamente, sirve al ideal de defender un cierto nivel de civilización y de preparar los caminos del futuro. Cabe, por ello, pensar que la crisis actual de la Administración francesa radica en que subestima e infravalora su papel al servicio del país.

* * *

Después de leerse las páginas de este libro, sencillamente apasionante, el lector siente la certeza válida y provechosa de que ha penetrado un poco más a fondo en el problema, siempre difícil, de reformar la Administración Pública.

La Administración, por naturaleza, por condicionamientos internos, por propia contextura íntima, es reacia a cambiar, a modificar la dirección de su rumbo, a ponerse a punto. Sin embargo, en la actualidad, paradójicamente lo que más se reclama de ella y lo que más se pide de todas las organizaciones estatales y paraestatales es que renuncien a su vocación de inmovilismo y pasen a alinearse con los cambios que sacuden frenéticamente a las sociedades modernas. Y ello de tal manera que la Administración se sitúe en cabeza del proceso transformador para dirigirlo, gestionarlo, encauzarlo; descartando cualquier tentación vulgar de comodidad o conformismo que la sociedad, cada vez más sensible y mejor preparada, rechazaría apelando incluso a medios expeditivos para «coaccionar» a los poderes públicos a cumplir las misiones encomendadas.

Para España, en los momentos presentes, las tesis del libro de Philippe Galy revisten *una rabiosa e indiscutible actualidad*. No sólo porque el modelo administrativo español sigue los rastros del francés, sino porque la Administración española se encuentra en una encrucijada peligrosa, sometida a las tensiones políticas, con una burocracia desmoralizada, sin una estructura orgánica firme y sin unos métodos de actuación que se caractericen precisamente por su transparencia, eficacia y economicidad.

Un consentimiento generalizado se extiende por todo el país y es que la Administración que tenemos debe ser rectificada con una visión amplia y dilatada para que

responda a los planteamientos nuevos que nos oferta la situación política abierta a los vientos de la democracia y la pluralidad. En este sentido, las apreciaciones del libro rescensionado gozan de una extraordinaria oportunidad porque abren vías para la reflexión en orden a programar primero y verificar después la reforma administrativa que España necesita para que el dinamismo político vaya acompañado del dinamismo administrativo y no se produzca entre ambos una divergencia que pueda anularlos por mutua incompreensión o por recíproco desconocimiento.

Sin embargo, pese a las urgencias que presionan para que nuestra Administración Pública, en sus diversas manifestaciones, sintonice con la singladura política que el país protagoniza, no parece que el tema de la reforma administrativa preocupe en los niveles gubernamentales. Ni los partidos políticos ni las propias instancias oficiales se deciden a abordar dicha reforma porque hoy prima la política sobre la pura gestión de la cosa pública y porque la empresa se presenta difícil y nadie quiere «gastarse» en una operación de esta naturaleza.

De todos modos, cuando los hombres políticos de este país se despojen un poco del agobio y de la inmediatez de la reforma política, nada más apremiante para ellos que proceder a *crear un marco administrativo y burocrático renovado*, al servicio de los intereses colectivos y que sea el dispositivo apto para proporcionar a nuestra sociedad el repertorio de servicios

y prestaciones que demanda y que hoy o se le niega o se le facilita deficiente y anárquicamente.

Entonces, cuando suene la hora de la reforma de la Administración, cuanto escribe Galy en su obra sobre el control de los organismos públicos, las relaciones con los administrados, la autocracia burocrática y sus desviaciones perniciosas, la actualización de la justicia contencioso-administrativa, la mejora de la gestión presupuestaria, la potenciación de los servicios públicos, la lucha contra el

despilfarro de todo signo, la implantación de técnicas prospectivas, la valoración creciente de los servicios de información y comunicación, etc., parece que se delimita como *presupuestos insoslayables* para lograr una Administración modernizada, democratizada, no manipulada desde las esferas de la política y, por encima de todo, capaz de llevar adelante los ideales sociales de la comunidad española actual.

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA