

LA ADMINISTRACION

Y EL

PUBLICO

35:301.16

Por FRANCISCO SANABRIA

En el presente trabajo, el autor expone la disociación real existente entre Administración y público, y propone para remediarla una mejor formación de los funcionarios, más respeto por el interés público, la aplicación de las técnicas organizativas y las relaciones públicas.



Es más que probable que el nuevo texto que regula el procedimiento administrativo provoque numerosos comentarios, glosas y trabajos monográficos, algunos de los cuales abordarán la cuestión de las relaciones entre la Administración y el público. El propósito de este artículo es más modesto y, desde luego, ajeno a cualquier enfoque jurídico del problema. Se parte del hecho de que las garantías del procedimiento, con ser de una importancia esencial, han de ser completadas con prevenciones de orden práctico que aseguren un acercamiento entre Administración y administrado que cierren la brecha que entre ellos parece abrirse y evite todo peligro de posibles despotismos burocráticos, forma de tiranía cotidiana acaso menos denunciada que otras, pero sin duda no menos relevante.

I. LA DISOCIACION ENTRE ADMINISTRACION Y PUBLICO

La literatura es simple expresión de un trasfondo social que describe o que refleja. No deja, por tanto, de ser significativo que muchos sectores de aquella, como el ensayo, la novela o el teatro, e incluso las formas festivas cuya expresión última son los chistes gráficos de los periódicos diarios, aborden, ora con suave ironía, ya con sátira punzante, lo que vienen a estimarse cualidades, defectos o modos de ser de los componentes personales de esa estructura que llamamos burocracia.

El fenómeno se produce en la realidad y no vale hacerse el sordo o ciego a su motivación ni al estado psicológico que denuncia. El público desconfía de la Administración. Seamos más sinceros, el público manifiesta cierta hostilidad hacia ella.

Semejante actitud, justificada o no, por parte del público, incrementada por el mutuo desconocimiento, puede engendrar una situación sumamente peligrosa: la existencia de dos mundos distintos y en pugna, dos mundos que no se consideren solidarios y que en ciertas hipótesis límite sean hostiles.

Hay varias razones que aconsejan evitar esta disociación. Son numerosas, y de todas conocidas. De entre ellas nos parece la más convincente una de las que quizá menos suelen destacarse, que *tal disociación obra como freno y lastre de la acción administrativa*, oponiéndose a la efectividad de su labor. Porque la actividad de la Administración, que precisa evitar toda arbitrariedad, ha de ser sobre todo eficaz. No sólo la Ciencia de la Administración, sino el propio Derecho administrativo están contruidos sobre estos dos principios básicos: seguridad y eficacia; y ambos padecen por causa del fenómeno que venimos describiendo, toda vez que la falta de confianza del administrado impide la colaboración mutua, su actitud hostil frustra los fines que se persiguen, la creencia en la incapacidad de la burocracia para resolver los problemas generales convierte las soluciones en ficticias por el divorcio entre ambos mundos.

Si el público se ve forzado a aceptar una actividad y unos mecanismos de cuya necesidad está convencido, pero cuya forma de funcionamiento le desagrada y de los que desconfía, se produce un estado de rebeldía soterrada, que se muestra, aquí y allá, en forma de resistencias, falseamientos y arbitrio de medios para eludir la acción administrativa que, en definitiva, conducen a abrir una brecha entre Administración y público. Se producen así dos realidades, oficial la una, social la otra, que no marchan paralelamente, ni se superponen, sino que se ignoran y, ayunas de toda vinculación, se entorpecen. Tal tensión provoca la resistencia del administrado; una pasividad que entorpece los planes de la Administración y que, en consecuencia, requiere el despliegue de un gran aparato policial. Pero todo exceso en la represión supone una rémora en la acción operativa inmediata; las energías que debían destinarse a la actividad transformadora de situaciones quedan gastadas en la labor de enderezar las conductas particulares a los fines propuestos.

Permítasenos una afirmación vulgar: la disociación entre Administración y público no es negocio. La represión, si no quiere llegar a desnaturalizarse, debe cubrir solamente el supuesto de las situaciones excepcionales; una actuación policial hipertrofiada, como supuesto normal, denuncia una enfermedad en el cuerpo social o en sus relaciones con el poder. Para la buena marcha de la cosa pública es preciso unir ambos mundos: la eficacia y la prosperidad sólo nacen de la colaboración entre ambos.

II. CAUSAS DEL FENOMENO

Sería ingenuo suponer que la determinación de estas causas sea sencilla y que las causas mismas sean simples. Pero sí es fácil advertir que no son imputables a uno sólo de los sectores afectados. Hay causas que proceden del modo de ser de la burocracia, causas inmediatamente referibles a la estructura de la Administración como organización sumamente compleja y causas derivadas de actitudes, no siempre justificadas, del público mismo.

En cualquier caso, la Administración no puede escudarse en estas últimas, pues la tarea de deshacer equívocos y evitar malentendidos le corresponde a ella y sólo a ella.

Consecuentemente, y para los fines propuestos, sólo citaremos aquí aquellas causas predicables de la Administración como empresa organizada o del personal que la sirve, advirtiéndolo que cada una de ellas influye de modo distinto en el funcionario, según su posición en el complejo administrativo y, sobre todo, según su jerarquía y formación.

1. CAUSAS IMPUTABLES A LA BUROCRACIA

Históricamente la burocracia nace en Europa, no sólo ligada al poder, lo que sería natural, sino como uno de sus más fuertes apoyos, a la vez que instrumento de su expansión y consolidación. El burócrata se halla plenamente consciente de su fundamental papel y no tarda en equiparar su significado con su categoría social. El legista regio se convierte en noble palatino y esa «noblesse de robe» irá gradualmente desplazando a la aristocracia de la sangre en el ejercicio de las funciones estatales. Tanto las causas sociológicas como las psicológicas llevaron inevitablemente a la constitución de un espíritu de cuerpo. El acceso a la función pública, su gradación jerárquica y el ejercicio de su actividad quedan rígidamente determinadas: primero de hecho, más tarde de derecho. La pertenencia a la burocracia, si bien hace al individuo partícipe, en cierto grado y de determinada manera, en las tareas de gobierno le impone a la vez un estilo de vida, un peculiar modo de ser.

Y aunque el liberalismo supusiese una no pequeña mengua en la calidad social y en el alcance de las funciones de la burocracia frente a su vieja posición en la monarquía absoluta, el advenimiento del orden de cosas que tan bien define el término anglosajón «welfare state» (política de bienestar), con todo el despliegue estatal del intervencio-

nismo, le devuelve su primordial papel, al compás del crecimiento de las tareas estatales.

Existe, pues, cierta tendencia del funcionario a adoptar una actitud de superioridad más o menos reprimida o más o menos manifiesta que deriva de su investidura de autoridad. Algunos funcionarios son conscientes de ello, en otros aparece como reflejo inconsciente. Los primeros, por lo general, pertenecen a las capas jerárquicas más altas del funcionariado, los segundos a las escalas inferiores.

2. CAUSAS IMPUTABLES A LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La complejidad de la organización administrativa, la amplitud y variedad de sus Departamentos y dependencias, traen, por de pronto, una inmediata consecuencia: grandes sectores de funcionarios no se relacionan con el público más que de manera indirecta. Como por otra parte el burócrata, a diferencia del político, no precisa hallarse en conexión con él, no se le hace imprescindible pulsar su opinión, tiende de manera casi fatal a vivir exclusivamente en su propio mundo; actitud por la cual no debe reprochársele demasiado si, al propio tiempo, se le priva de estímulos para obrar de modo distinto.

Pero, por otra parte, la complejidad misma lleva aparejada una segunda consecuencia: una necesaria rigidez en los principios estructurales que adoptan formas fuertemente jerarquizadas. Sin jerarquía no hay unidad, no hay orden. La jerarquía es condición necesaria a la organización administrativa, pero inevitablemente produce un efecto psicológico natural: el funcionario mira hacia arriba, no hacia abajo. La organización vertical sin correctivos—los hay—fomenta la tendencia al aislamiento, a la consideración pura y simple de los solos principios y motivaciones de orden interno.

Las necesidades impuestas por la estructura eficiente y armónica postulan la objetividad, la jerarquización y el formalismo. Estos principios, necesarios en sí mismos, cuando degeneran—y se precisa una actitud vigilante para que esto no ocurra—son los peores enemigos para un entendimiento con el todo social, con el público. El funcionario opera en su estructura mediante consideraciones abstractas, en aplicación de principios neutros. Los intereses reales, las personas—y no por mala voluntad—se tornan en «casos» a resolver con toda equidad.

Nadie puede pensar que se defienda aquí la resolución de las cuestiones en atención a consideraciones concretas, particulares o partidistas. El interés público es siempre primario para el funcionario, como

lo son la justicia y la eficacia. Pero éste, a diferencia del científico, a diferencia del Juez, se halla inmerso en la vida cotidiana y su función de abstracción no puede llegar más allá de lo que las circunstancias sobre las que opera lo permitan.

III. LOS POSIBLES REMEDIOS

Bajo el rótulo tradicional de «protección administrativa» se incluye en Derecho público el repertorio de las garantías del ciudadano frente a la Administración. A partir de la clásica formulación de Jellinek estas garantías suelen dividirse en morales, políticas, administrativas y jurídicas, quedando incluidas en ellas desde la presión ambiental de la sociedad hasta el recurso contencioso, en una gradación ascendente de rigor y efectividad.

Constituyen estas garantías una adquisición cuyo valor se ha manifestado indudable y cuyos efectos aparecen incuestionables. Constituyeron en su día un paso trascendental en la defensa de los derechos —y más tarde de los intereses legítimos— de los administrados. El desbordamiento de la actividad estatal, rompiendo los apretados moldes en que quedó encorsetada por la ideología liberal, ha replanteado hoy la vieja cuestión. Ante el fenómeno de la omnipresencia administrativa cabe preguntarse si la vida de relación en toda su riqueza de matices no escapa a la rigidez de las normas. Sin perjuicio de proseguir la labor de matizar, el concepto de relación jurídico-administrativa, replanteándola sobre bases más amplias, convendría enfrentarse con la relación humana a secas.

Lo que sigue no es un recetario ni rebasa los límites de un esfuerzo de sistematización de posibles remedios, en ningún caso considerables como los únicos. Estos medios pueden referirse a:

1. LA FORMACIÓN DEL FUNCIONARIO

O su educación, si se estima que este término se opone más claramente a la simple instrucción del mismo. Desde el punto de vista estricto que contemplamos —único que aquí importa— un sistema complementario de formación permitiría familiarizar al futuro funcionario, no ya con la práctica de su trabajo, sino con los principios generales que se estimen óptimos para un desarrollo eficaz de la labor administrativa, entre los que se cuenta, naturalmente, el de su actitud y comportamiento frente al público.

Normalmente el funcionario se trasplanta desde la Universidad, Escuela Especial o Centros de enseñanza secundaria a la Administración perdiendo ya para siempre la oportunidad de sentir y familiarizarse con los problemas de la actividad privada en sus variadas formas. Paradójicamente sólo le queda abierto un camino: simultanear las funciones públicas con las actividades particulares, que en sí no constituye precisamente una solución deseable y permanente.

Un sistema de Escuela con régimen de «stages» o pasantías tal como se practica en Francia o Bélgica, por ejemplo, permiten al aspirante vivir y conocer la banca, el comercio, la industria, hasta la fábrica y el taller, con las consiguientes ventajas para un ulterior acercamiento; tal régimen permitiría, por otra parte, una discriminación vocacional y una apreciación de las aptitudes de cada cual, básica para efectuar más tarde los destinos más convenientes para la persona, el servicio y el público.

De este modo cobraría sentido nuevo y positivo lo que hoy no tiene sino el carácter, puramente negativo, de falta administrativa: «la desconsideración... al público en sus relaciones con el servicio» (Reglamento de 7 de septiembre de 1918, art. 58, 2.º), que, aunque concebida como grave, se desvanece en la práctica las más de las veces.

2. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Uno de nuestros administrativistas, al comentar la distinción que Guicciardi hiciera entre *normas de acción* y *normas de relación*, señalaba como ideal que las primeras, además de constituir la garantía del regular funcionamiento de la Administración, protegieran también al particular. Del mismo modo podría decirse que lo deseable —y para el administrado lo conveniente— sería que las normas dictadas en el ejercicio de la potestad reglamentaria estuvieran inspiradas en el interés público primariamente, pero asimismo en la comodidad en el cumplimiento compatible con ese interés. Si el precepto, sin dejar de cumplir los objetivos para que fué dictado, es además fácil de cumplir, tanto mejor. Tanto mejor no sólo para el público, sino también para la Administración.

Siempre que exista la compatibilidad aludida, la confección de normas que impongan requisitos de difícil o incómodo cumplimiento, sólo puede explicarse: a) Por una técnica normativa defectuosa; b) Por un desconocimiento de la realidad sobre la que el precepto va a operar; c) Por una subordinación a las conveniencias particulares de la

biurocracia, y d) Por un desprecio, puro y simple, del interés del particular.

3. LA APLICACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE ORGANIZACIÓN

Y al decir organizativas se alude también a las funcionales, que son su natural complemento. Cuanto tienda a mejorar la estructura y el funcionamiento del complejo administrativo procura igualmente, de manera indirecta, una ventaja notoria para el público que se beneficia así de la eficacia, rapidez y comodidad de una labor administrativa inspirada en los mejores principios.

4. LOS SERVICIOS INFORMATIVOS

No hay operación posible sin un previo conocimiento de la realidad sobre la que se vaya a actuar. No basta que los planes operativos sean buenos ni que su confección sea técnicamente correcta. Es preciso que se adecuen a la situación para la que han sido previstos. Las mejores soluciones teóricas no son siempre las mejores soluciones prácticas. El fracaso llega, en ocasiones, del brazo de la buena intención y los principios científicamente impecables culminan, a veces, en el descalabro.

Tales consideraciones no conducen, naturalmente, a un ampirismo administrativo de vuelo bajo. La acción estatal hace años que rebasó su fase de «artesonado». La complejidad y pluralidad de los fines asumidos vedan, por definición, las soluciones arbitristas y las genialidades improvisadoras. La preparación profesional y el dominio de las técnicas concretas nunca como hoy se nos revelan tan necesarias. Pero la realidad social no presenta nunca condiciones de laboratorio. Las variables han de ser investigadas y conocidas.

Por un curioso lastre positivista, la Administración hasta ahora, cuando de analizar realidades se trata, ha concedido mayor importancia a los datos *objetivos* que a los *subjetivos*. Para la solución de un problema planteado se barajan estadísticas, exposiciones de hechos, relaciones numéricas, planos, diagramas..., rara vez análisis psicológicos, escasamente conclusiones derivadas de la aplicación de métodos sociológicos. No obstante, aparece de una clarísima evidencia que la opinión, creencias y actitudes del público son datos primordiales a tener en cuenta para cualquier suerte de actividad administrativa que quiera contar con posibilidades de éxito.

A la Administración le es indispensable conocer: a) Cómo operan

en la realidad las decisiones adoptadas; b) Qué mejoras, a juicio del particular, pueden introducirse en los planes acordados. c) La actitud psicológica con qué planes y decisiones van a ser acogidos o han sido acogidos; d) Los deseos, el desagrado o la satisfacción del administrado ante la labor administrativa, sus métodos y resultado.

5. LAS RELACIONES PÚBLICAS

Es éste un término—y una técnica—que abarcan al anterior. No obstante, por razones metódicas, parecía conveniente su exposición separada. Los servicios informativos son presupuesto de las Relaciones Públicas, que tienen por objeto facilitar la comprensión mutua de Administración y público, estableciendo amplia comunicación entre ambos.

La disociación que quedó apuntada es obvia por el conocimiento recíproco de los dos sujetos de la relación, por su acercamiento. Así como en el plano político el mecanismo de la representación establece un canal entre el Pueblo y el Poder, así, en el nivel administrativo del que, por su naturaleza, el Pueblo como tal se halla ausente, se hace preciso un cauce de comunicación que opere en sentido doble: ascendente y descendente.

Si la política administrativa y los planes de un Departamento quieren no sólo ser aceptados, sino gozar de la máxima eficacia operativa, han de explicarse a aquellos a quienes van a afectar. Explicarse en la medida necesaria para una persuasión racional, que ni supone una violación de la discreción y reserva con que la Administración debe proceder, ni aún menos una petición de consentimiento al administrado.

Persuasión; orientación en sentido estricto. Si se dan a conocer las ventajas y consecuencias, por ejemplo, de la repoblación forestal, de la lucha contra el cáncer, de la higiene en la alimentación, de las campañas contra el analfabetismo, de la concentración parcelaria, de la política de importaciones, de la prudencia en la conducción..., ¿no serán mejores los resultados?, ¿no se provocará la colaboración, que es siempre superior y más fértil que la política represiva?

El público debe conocer—con las salvedades que hemos dejado expuestas—lo que los Departamentos hacen, lo que se proponen hacer, los resultados obtenidos, las dificultades encontradas, los errores cometidos. Ello serviría de acicate al funcionario, despertaría el interés del particular y acordaría el quehacer estatal a los supuestos sociales que constituyen su premisa mayor. Pues, en definitiva, como Robson señala, «la franqueza, lejos de ser peligrosa, supone fortaleza y no debilidad, engendra confianza y facilita la labor administrativa».