

D A T E M A S

¿QUE ES LA REFORMA ADMINISTRATIVA?

35.047

ANTONIO CARRO MARTÍNEZ

Es lugar común de esta época la reforma administrativa, pero nadie se ha preocupado de definirla. El autor de este trabajo se ocupa de esta tarea a través de un agudo análisis y finaliza por unas conclusiones de evidente interés teórico-práctico.

La reforma administrativa ha adquirido carta de naturaleza en España. Ahora bien, la opinión pública no se muestra unánime acerca de lo que debe entenderse por dicha expresión. Por el contrario, es común oír juicios contradictorios sobre la reforma administrativa, que sólo son explicables por la heterogeneidad de ideas, apreciaciones y puntos de vista que suscita el problema.

Conviene, pues, fijar las ideas básicas de lo que deba entenderse por reforma administrativa. La mayor parte de la opinión no suele aceptar el sentido estricto y verdadero; hay quien, a través de la reforma administrativa, pretende lograr típicas reformas políticas, o verdaderas revoluciones o convulsiones institucionales. Ante esta desorbitada actitud resulta preferible matizar a la reforma administrativa desde un punto de vista negativo; es decir, partir de lo que no es para averiguar lo que es.

Cuatro grandes grupos de posiciones cabe distinguir ante este problema:

1.º LA REFORMA ADMINISTRATIVA NO ES UN PROCESO QUE PUEDA ACTUAR POR VÍA REVOLUCIONARIA

La reforma administrativa debe ser ambiciosa en su concepción, pero sosegada en su implantación. En efecto, la implantación de una reforma administrativa es una obra de voluntad y de perseverancia; es un proceso de readaptaciones nunca terminado, pues es Ley de

la vida de las organizaciones saber evolucionar en concordancia con las necesidades reales, que varían constantemente.

Quien intente conseguir de golpe la eliminación de todas las corrup-telas administrativas mediante la sustitución del orden administrativo tradicional por otro nuevo más racional y perfecto —lo que precisará la alteración de la división territorial, la supresión de todos los orga-nismos inútiles, establecer nuevos criterios de desconcentración, des-conocer situaciones y derechos adquiridos, etc.— necesitará estar revestido de una potencialidad política de carácter fundamental. Este rompimiento o trastocamiento violento de un orden administrativo existente sólo puede actuarse mediante poderes de naturaleza política no administrativa—y mítica—no ordinaria—. Pero en este caso ex-cepcional no se habría producido una «reforma administrativa», sino una «revolución administrativa».

La revolución es una última *ratio*, un último remedio, sólo legiti-mable por una necesidad extraordinaria. Por lo general, la racio-nalización de un orden administrativo es más bien una conveniencia que un estado de necesidad; por ello nunca ha sido motivo suficiente para provocar la revolución. Otra cosa es que los momentos revoluc-ionarios provocados por otras causas—que siempre producen un ma-yor o menor resquebrajamiento institucional—resulten momentos óptimos para introducir reformas administrativas radicales y espec-taculares (por ejemplo, la España de 1939 era terreno abonado para una reforma de este tipo).

Ahora bien, frente a la revolución, de naturaleza siempre extraor-dinaria, la reforma administrativa es una constante de la vida ordi-naria; no actúa por irrupciones esporádicas y violentas, sino mediante actuaciones cotidianas y permanentes. Obsérvese que la Administración es un producto institucional afincado en la historia y en el hábito de los hombres. Pretender que esto se puede trastocar fácilmente, es incidir en el mismo error de ROUSSEAU, que estimaba factible pasar del antiguo régimen al nuevo régimen por la sencilla vía de formalización de un contrato social; pero al intentarse llevar esto a la práctica en 1789, lo que en realidad se produjo fué una de las convulsiones revolucionarias de mayor magnitud que recuerda la historia.

La reforma administrativa pretende desarraigat hábitos y alterar instituciones, con el fin de lograr el máximo de celeridad y eficacia en los servicios con los mínimos costes y formalidades. Pero para lograr esta finalidad, dentro de un régimen de derecho, es preciso acudir a

un proceso de readaptación, que es lento, aunque constante. En otro caso se produciría una ruptura de la continuidad que no es deseable, por cuanto las estructuras administrativas no son meros productos de la razón, sino también, y sobre todo, resultados de la experiencia y de los hábitos. Estos no siempre son buenos, pero, como dice MARIANI, la verdadera reforma administrativa debe revisarlos sin levantar tempestades.

En conclusión, el proceso mental de una adecuada reforma administrativa puede ser todo lo revolucionario que las necesidades requieran, pero su puesta en práctica tiene que realizarse por la vía del detalle y de la perseverancia. La reforma administrativa verdaderamente fructífera no suele ser la más espectacular, sino aquella que indiscutiblemente logra introducirse en los cotidianos detalles y minucias de la vida administrativa. De nada valen los grandes sistemas mentales de reforma si no logran introducirse en la realidad viva por dicha vía de evolución, y no de revolución.

2.º LA REFORMA ADMINISTRATIVA NO ES LA REFORMA POLÍTICA

Una segunda posición—la más clásica—tiende a identificar la reforma administrativa con la actividad política. En efecto, desde Diocleciano hasta Napoleón, se han llevado a la práctica numerosas reformas administrativas, pero siempre han sido partes de programas más vastos de naturaleza política. Aún hoy en día, dentro de los programas o plataformas de la mayor parte de los políticos del mundo civilizado, suelen incluirse alguno o varios aspectos de la reforma administrativa.

En ciertos países se otorga a las materias propias de la reforma administrativa un rango político constitucional. En este caso, la confusión entre la reforma administrativa y la reforma política es total; póngase por caso el Uruguay, cuya constitución vigente de 1952 regula minuciosamente los organismos autónomos (arts. 185 a 203); la organización y funcionamiento de las provincias o Departamentos (artículos 262 a 306); la materia contencioso-administrativa (arts. 307 a 321), etc. Quiere esto decir que en este país—y en otros muchos que siguen criterios parecidos—, para actuar la reforma administrativa, es preciso, nada menos, que reformar la constitución con las implicaciones políticas, e incluso de poder constituyente, que toda esta pro-

blemática trae consigo. En definitiva, para estos países, la reforma administrativa tiene el alcance de una reforma constitucional.

Esta posición, con todos sus múltiples matices, sirve de marco a todas las actitudes reformistas que ha sufrido la Administración pública hasta que se ha rebasado la primera mitad del siglo xx.

La reforma administrativa, para quien se identifica aún con esta posición, es un *efecto espectacular*, sólo apreciable *en momentos de intensa vida política*.

3.º LA ACTUACIÓN POLÍTICA NO ES LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Una tercera posición—la más nueva—acepta la concepción sustantiva e independiente de la reforma administrativa, por considerarla útil para la actividad política. La novedad en relación con la anterior posición es la sustantividad e independencia que se otorga a la reforma administrativa; pero es una novedad más nominal que efectiva, porque la reforma administrativa es en la actualidad una bandera lo suficientemente atractiva para que sea concedida como nueva vía de acceso y utilización del poder político. Tal es el caso de Italia, donde existe un Ministro encargado de la reforma administrativa, que, por el momento, no ha sabido hacer más que política.

Esta posición es de efectos iguales a la segunda, aunque invierte los factores, a fin de aprovecharse del buen tono que en la mentalidad pública tiene actualmente la expresión «reforma administrativa». Es curioso observar cómo muchos Gobiernos contemporáneos realizan las mayores reformas políticas escudándose en la reforma administrativa.

Para quienes aceptan esta posición, la reforma administrativa no pierde espectacularidad—porque no se despolitiza—, pero sí gana continuidad, y malo será que a través de una acción constante no lleguen a darse algunos pasos firmes por el verdadero camino de la reforma administrativa.

4.º LA REFORMA ADMINISTRATIVA ES LA TÉCNICA DEL RENDIMIENTO

Una cuarta posición—la verdadera—acepta la plena sustantividad e independencia de la reforma administrativa, por ser útil por sí misma, con olvido de la política. Así es posible concebir a la reforma

administrativa como un proceso ininterrumpido de adaptación de la organización y funcionamiento de la Administración pública a la Ley del máximo rendimiento. Es que la Administración es una máquina compleja que exige el cuidado continuado de operadores técnicos que la mantengan en su punto de rendimiento óptimo. Por lo tanto, la reforma administrativa se halla en su órbita si se limita a la técnica del rendimiento. La política nada tiene que ver de manera inmediata con dicha técnica, que también se ha denominado de ingeniería administrativa. Por el contrario, la perturba y desnaturaliza. De ahí el gran interés que existe en marginar o neutralizar la reforma administrativa frente a cualquier género de influjo político.

A la misma política le interesa que la Administración se aproveche de dicha técnica ingenieril, pues cualquiera que sea el color político de los gobernantes sabe que su política podrá ser tanto mejor actuada cuanto mayor sincronismo y calidad técnica posea su Administración.

No obstante cuanto queda dicho, existen muy serias dificultades para despolitizar a la reforma administrativa. En realidad nos hallamos ante el sempiterno problema de trazar la línea fronteriza o divisoria entre la política y la Administración.

Un aparente buen criterio de delimitación es considerar a la reforma política como una reforma de fines, mientras que a la reforma administrativa como una reforma de medios. Pero es un criterio de bondad sólo aparente, habida cuenta del relativismo en que se mueve toda esta problemática de medios y fines; por ejemplo, un buen Ejército es un medio para la defensa nacional, pero, a la vez, es un fin para la Administración militar.

Un criterio mucho más claro se lograría si se pudiese delimitar el fin de la actividad política, del fin de la reforma administrativa. El fin político se concreta en el bien común; idea clásica, cargada de resonancias escolásticas, que los anglosajones han reactualizado con sus constantes alusiones al *Welfare-State*, que no es sino una interpretación socializada del viejo *bonum commune*. Quiere esto decir que el fin político es lo suficientemente plurivalente como para permitir numerosas interpretaciones de las diferentes vías que pueden seguirse para su obtención. Bajo su anchuroso manto tiene cabida la reforma administrativa, puesto que, en cierta manera, contribuye también al bien común general.

El fin de la reforma administrativa es de mucha menos altura, por eso no es tan noble, pero tiene la ventaja de ser mucho más concreto.

Si se logra matizar suficientemente esta concreción, entonces se habrá dado un decisivo paso para sustantivizar a la reforma administrativa dentro del ámbito político general, a cuya competencia no puede ni debe sustraerse totalmente. En nuestro criterio, el fin de la reforma administrativa es *obtener el mejor rendimiento en la organización y funcionamiento de la Administración pública*. Pues bien, esta idea de rendimiento puede incluso concretarse en fórmulas matemáticas; es decir, tiene escasas posibilidades de interpretación—a diferencia de lo dicho en relación con el bien común—, y, por lo tanto, para su consecución, puede formularse una línea de conducta fija y exacta.

En conclusión, mientras el fin político es una variable, habida cuenta de las múltiples interpretaciones que admite, el fin de la reforma administrativa es una constante, porque sólo puede conseguirse por unas reglas fijas.

5.º CONCLUSIÓN

Limitada así la reforma administrativa a la técnica de rendimiento de la Administración, adquiere un ámbito de competencia ciertamente restringido, pero que por eso mismo, y por ser un ámbito que nadie le discute, permite una concentración de esfuerzos, que es la única vía del éxito.

Cierto es que, aun así, habrá ciertos casos en que la técnica del rendimiento puede exigir ciertas reformas de estructura—con las reformas de métodos o procedimientos no suele haber problema—que por su trascendencia e importancia adquieren rango político. En este caso, si surge conflicto, el «bien común»—o interés político—debe prevalecer sobre la reforma administrativa—o interés del rendimiento—, pues a la larga el bien común es también, el bien de todos, incluida la Administración.

5.º - 1. El fin de la reforma administrativa es obtener el mejor rendimiento en la organización y funcionamiento de la Administración.

Si este fin entra en colisión con el fin político—bien común—debe subordinársele, pero el mejor sistema para evitar colisiones de este tipo consiste en evitar planteamientos de reformas de estructuras, y concentrar toda la potencialidad reformadora en métodos, detalles y minucias. Es evidente que el efecto multiplicador de las reformas de detalle produce a la larga unos resultados tanto o más positivos que las reformas de principios o estructuras.

En definitiva, no se tema comenzar por aplicar la técnica del rendimiento a las cuestiones de detalle —«la pequeña reforma» de los impresos, por ejemplo—, pues son de fácil aceptación, no producen fricción política y abocan necesariamente a tener que aplicar también la técnica del rendimiento a las cuestiones de principios —«la gran reforma» de las estructuras.

5.º-2. Los medios materiales de la reforma administrativa son el derecho, los hechos y un clima adecuado.

— El derecho es el medio normativo capaz de precisar y fijar los principios de rendimiento, y muy especialmente a los programas concretos de reforma. Ahora bien, el derecho es un elemento auxiliar, pero no esencial para la reforma administrativa, y más vale así, porque el derecho positivo es «fabricado» por la política, y ya se ha dicho que la reforma administrativa debe ser lo más asépticamente apolítica que se pueda.

En definitiva, cabe reformar la Administración pública sin gran aparato de leyes u otras disposiciones jurídicas generales.

— Los hechos son los datos que deben ser conocidos en toda su minuciosidad para actuar la reforma administrativa. Ninguna reforma sería puede actuar sin un conocimiento adecuado de la realidad a reformar. La mejor fuente de datos es la estadística. Pues bien, sobre estos datos debe actuar luego la técnica del análisis y catalogación bajo la finalidad del mejor rendimiento.

— El clima adecuado es indispensable a la reforma administrativa. No debe existir temor en utilizar la propaganda; es más, el mejor medio para que fracase la reforma administrativa es intentar llevarla en secreto. Por lo general, el tema de la reforma administrativa despierta por sí solo la sugestión suficiente; pero si el ambiente se cultiva, tanto mejor y más fáciles vías de progresión tiene. Piénsese que la reforma administrativa no basta pensarla, sino que es preciso «acoplarla» a estructuras reales.

5.º-3. Los medios personales de la reforma administrativa son los expertos o especialistas.

Esta conclusión es muy importante, pues revela la necesidad de que haya personal profesionalmente dedicado al cultivo de la técnica del rendimiento en la Administración. Este personal no hace falta que sea muy numeroso, pero sí es imprescindible que cubra toda la red orgánica de la Administración.

Hasta ahora, la reforma administrativa era sólo impulsada por los políticos, pero éstos no suelen ser expertos en la técnica del rendimiento, y aun en el caso poco frecuente de que lo fueran, carecen del tiempo y dedicación que requieren los detalles y minucias típicas de la reforma. En conclusión, los políticos predispuestos a favor de la reforma administrativa, pueden ayudarla en alto grado; no obstante, como también hay muchos políticos menos bien dispuestos, es preciso que la reforma administrativa monte su mecanismo de tal forma que pueda ser promovida por los expertos profesionales, aunque no reciba aliento o ayuda de los políticos.

5.º-4. El procedimiento de la reforma administrativa es la suavidad, unida a la voluntad, la constancia y la perseverancia. Nada de buscar efectos espectaculares —que rara vez son posibles—; por el contrario, la reforma es un proceso de readaptaciones nunca terminado, que debe producirse con sosiego para la Administración. Si éste se altera o se violenta, las resistencias a la reforma pueden ser insuperables para los expertos, y si han de pedir ayuda a los políticos, entonces es que la reforma ha desbordado sus propios límites.

Por último, el procedimiento ha de ser también coordinado, pues si la ola reformadora no actúa con cierta uniformidad en toda la Administración, pueden producirse desajustes o compartimientos estancos antes inexistentes, y que la propia reforma ha provocado.