

A VUELTAS CON LA REFORMA ADMINISTRATIVA: ¿UN NUEVO ASPECTO DE LA MISMA?

Por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Revolución y reforma

Quizá porque el hombre aspira a la perfección, sabiéndose imperfecto; quizá porque la realidad pugna con los ideales que quisiera ver universalmente implantados; quizá porque muchos de los intereses que le acucian resultan inconciliables con los de su prójimo, exigiendo la plena satisfacción de los unos el sacrificio de los otros; quizá porque los incesantes descubrimientos en el campo de la ciencia y de la técnica anticúan de continuo sus esquemas de vida y sus modo de actuación; quizá por cada una de estas causas o por todas juntas, es lo cierto que la realidad social, en sus múltiples aspectos, se presenta históricamente como algo esencialmente inestable.

Pues bien; la dinámica en que esa inestabilidad se traduce adopta diversas formas, de las que aquí nos interesa destacar dos: la re-

volución y la reforma. Se caracteriza la primera por el recurso a la violencia como *método de actuación y la radicalidad*, casi podríamos decir que subversión, de los *nuevos valores* que aporta en sustitución de los hasta entonces vigentes o imperantes. Contrariamente, la reforma elude la violencia como método de actuación y respeta lo esencial del viejo orden, que tiende a «mejorar», pero nunca a subvertir, al menos a corto plazo. De ahí que una reforma a tiempo pueda evitar una revolución a destiempo.

Ahora bien; si la realidad social es inestable, quiere ello decir que necesariamente han de actuar en su seno factores de inestabilidad; entre esos factores hay uno que nos importa destacar aquí: el hombre mismo, y más concretamente, el llamado por antonomasia hombre revolucionario, reformador, innovador, fundador, hereje. Alguien ha llegado a decir que de no ser por los revolucionarios, todavía estaríamos adorando al caballo de Calígula, queriendo vincular con ello la revolución al progreso y el retraso (no avanzar es retroceder) al conservadurismo. En la misma línea San Pablo llegaría a afirmar que los herejes son necesarios.

Revolución y reforma implican, por consiguiente, otras tantas actitudes, reacciones o movimientos—de intensidad variable—de una minoría de hombres ante lo que consideran inaceptable, de cara al futuro. Y de ahí la inutilidad de buscarles antecedentes. Una y otra son tan antiguas como el hombre mismo.

De los cuatro finales posibles en orden al logro de los objetivos en que plasma toda revolución o reforma—llegar; no llegar; llegar pronto; llegar tarde—podríamos decir que el revolucionario acepta el riesgo de no llegar, con tal de llegar pronto, y el reformador el de llegar tarde, con tal de llegar.

Pues bien; parece que de los dos métodos expuestos es el segundo de ellos el que mejor se adecua a la estrategia política, y de ahí el predicamento de que goza aquella definición de la política como «arte de *hacer posible* lo necesario». Posibilitamiento, se entiende, que no siempre se favorecerá apelando a la violencia. Por eso que se haya dicho también, aplicándolo a los revolucionarios, que su primer deber no es el de inmolarse por su obra, cosa fácil, aunque otra cosa se crea, sino el de sobrevivir hasta verla realizada.

Macrorreforma y microrreforma

Utilizando una terminología que no nos gusta, pero que tiene al menos la virtud de su expresividad, podemos decir que existen dos clases de reforma: la macrorreforma y la microrreforma.

La macrorreforma busca el origen último—la enfermedad, no la fiebre; las causas últimas, no las penúltimas—de la situación reformable, con el designio de operar directamente sobre ellas. Y esas causas últimas tienen casi siempre una dimensión política, económica y social que las hace de tratamiento muy delicado y de muy difícil desarticulación.

Tal valor tienen, por ejemplo, respecto de la Administración del Estado, la reforma de la función pública; la reestructuración orgánica de la Administración Central y periférica; la desconcentración de funciones en los órganos periféricos, previa su revitalización; la modificación del sistema presupuestario en cuanto instrumento de programación y control del gasto público, etc. Y si nos fijamos en la Administración Local, el mismo valor habrá que atribuir a la supresión y fusión de los miles de municipios infradotados; a la coordinada articulación de competencias entre los entes locales y los órganos estatales; a la ruptura del uniformismo legal, etc.

En estas decisivas cuestiones, los intereses en pugna; el arraigo y respeto hacia lo establecido; el temor a provocar dislocamientos en el sistema de muy difícil corrección sobre la marcha, etc., harán que la reforma, o bien tenga que tomar un talante revolucionario, o resignarse a avanzar lentamente, a base de conquistas parciales, ante las dificultades que opondrán a su progresión aquellos poderes difusos que deban «colaborar» en la ejecución de la misma.

De ahí que ante las dificultades expuestas, se apele a la reforma a pequeña escala, la cual se presentará ya, no tanto como una «tarea de gobierno» cuanto como una diaria labor de todos y cada uno de los que integran o son integrados en la Administración.

Desde el ministerio y dependencias inferiores, que contarán para ello con sus correspondientes unidades de O. M. o de Estudios, hasta el simple administrado cuya colaboración se estimula a través de un sistema de recompensas a sus iniciativas y sugerencias. De esta manera la movilización para la reforma se hace general, con lo que crea, por lo menos, un «clima» propicio a la misma.

Hay multitud de documentos, de métodos operativos, de medios materiales, de servicios instrumentales, que no aparecen regulados por norma alguna escrita, sino que se rigen por la simple práctica o precedente administrativo, no siempre coincidente de unas unidades a otras, razón por la que constituyen un campo abonado a las innovaciones de todo orden.

Una empresa norteamericana, con la pretensión de convertir en pequeños reformadores a todos sus empleados, acuñó y difundió el siguiente *slogan*: Sepa que la empresa no le contrata solamente

sus manos, sino también su espíritu de iniciativa y su imaginación; con aquéllas obtendrá su paga, con éstas podrá conquistar los mejores puestos de la empresa.

Valoración crítica

Para ciertos autores no cabe hablar de otra reforma que de la que hemos calificado de macrorreforma; a la microrreforma se le viene a relegar así al rango de «mínimo exigible» a una buena gestión administrativa, ya que todas las innovaciones o mejoras en que se traduce apenas si traspasan de lo meramente instrumental, sin afectar, por consiguiente, a la infraestructura ni a las variables esenciales condicionantes de todo el sistema administrativo.

Bien están las Oficinas de Organización y Métodos—se dice—, pero ello solo no basta. «De minimis non curat Proetor», se ha repetido dentro y fuera de nuestro país. La Reforma, con mayúscula, no es, ni debe ser, sólo un problema administrativo, sino que tiene también una dimensión política que le entronca con la obra de gobierno y que, incluso, podría servir de contenido o banderín de enganche al programa de cualquier partido político, como lo sirvió un día, por ejemplo, la Reforma Agraria. Algunos autores incluso llegan a criticar ásperamente el sentido políticamente neutro y tecnocrático que creen descubrir en el conjunto de la Reforma Administrativa y que la desconecta peligrosamente, según ellos, del ideal político al que debe servir.

Otros autores más moderados—lo que no quiere decir, necesariamente, menos ambiciosos, sino tal vez más realistas—entienden que la Administración, por lo mismo que no es la obra de un solo día ni siquiera de un solo año, tampoco puede deshacerse y rehacerse de la noche a la mañana y la comparan a un reloj sobre cuya marcha se pudiera influir, pero a condición de no desmontarlo, lo que equivaldría a interrumpir la continuidad de su funcionamiento, que no puede faltar.

Bonnefous, sin duda el autor que con más conocimiento de causa puede hablar, afirma categóricamente que «la reforma no se logrará por medio de un plan revolucionario», sino que habrá de ser el resultado de «una evolución», e incluso, de «una creación continua». Y cita, en demostración de ello, el ejemplo de Inglaterra—uno de los países que ha exportado la reforma—y que dejando a un lado lo político la hizo consistir en una permanente revisión de métodos operativos.

Y en esa prudencia y mesura, en ese avanzar «sin prisa, pero sin pausa» está probablemente la causa de que la idea reformadora no haya sufrido allí el desgaste que ha experimentado en los países continentales, más dados a las grandes declaraciones de cumplimiento difícil, cuando no imposible, sin apelar a algo que a los ingleses tanto repugna: la revolución, aunque sea casera.

¿Un nuevo aspecto de la reforma administrativa?

En un trabajo anterior hemos esbozado las diferencias entre los que hemos llamado «servicios generales» y «servicios operativos», sentando la siguiente diferencia entre ellos: los servicios generales no son la Administración, aunque *estén* en la Administración; he ahí una razón más —decíamos— por la que muchos al mirar a la Administración sólo ven en ella a la burocracia.

Si pensamos que la reforma administrativa se ha concretado, poco menos que en exclusiva, al tratamiento de los aspectos de personal, material, estructura orgánica, procedimiento administrativo y métodos de trabajo, concluiremos que el eje de la reforma lo han constituido básicamente los denominados servicios generales. Pero es que estos servicios generales —volvemos a repetirlo— están en la Administración, pero sin ser propiamente la Administración, entendida ésta —y no creemos se pueda entender hoy de otra manera— al modo de Forsthoff como «portadora de servicios públicos», es decir, como gestora de servicios operativos en beneficio del administrado.

Resultado de ello es una primera impresión excesivamente «subjetiva» o «autorreflexiva» de esa reforma, cuando acaso debiera producir la en función de las notas opuestas de «objetividad» y «transitividad», más acordes con su moderna concepción: la Administración está *para* el administrado antes que para sí misma, y sólo en la medida en que al «retocarse» se encuentre *además* de más favorecida más apta y capaz para servir a aquél se justificará esa reforma.

He ahí una posible nueva causa de despego, cuando no de desafección, a todo lo bueno que la reforma presupone, por parte del administrado, o dicho más expresivamente, por parte del llamado «hombre de la calle». A éste lo que le importa no es tanto la calidad de la vajilla en la que se le sirve la prestación administrativa de cada día, cuanto la calidad de esa prestación misma; por algo —dirá— servicio viene de servir. Bien parece haber capado esto Michel Debré, cuya obra, que lleva precisamente por título «Au

service de la Nation», arranca de un concepto de la Reforma Administrativa mucho más ambicioso que el que la confina a los servicios generales y sus aledaños administrativos.

¿Quiere lo anterior decir que la Administración se siente satisfecha de sus servicios operativos o «intuitu administrado» y sólo disconforme de sus servicios generales o internos? Una respuesta a esta pregunta que no fuese negativa incurriría en el contrasentido de admitir que cabe la reforma de un medio sin tener para nada en cuenta el fin al que ese medio sirve y en función del cual ha de ordenarse su reforma. Sería como dar más importancia al andamiaje que al edificio.

Por ello, y para evitar aquella impresión autorreflexiva de que hablamos, creemos que debería remarcarse con énfasis que la expresión reforma administrativa no es sino una elipsis o abreviación de esta otra más desarrollada: reforma de los servicios generales de la Administración para el mejor servicio de los administrados, o lo que es igual, para una más eficaz actuación de los servicios operativos.

Sin embargo, prescindiendo de ese nexo funcional o finalista entre reforma de los servicios generales y reforma de los servicios operativos, cabría igualmente preguntarse hasta qué punto se puede hablar de una reforma concretada a estos últimos, y caso de que existan manifestaciones de ella, la razón por la que no se le ha puesto nombre propio ni hecho la debida apología.

Existe realmente una reforma continua de los servicios operativos, o si se prefiere de la actividad prestatoria de la Administración que a su través se difunde, pues cabalmente ese es el sentido que tiene hoy el término *Administración* desde el advenimiento del intervencionismo con su secuela del Estado-Nodriza o Estado del Bien-estar.

En el antiguo régimen apenas si existía Administración; *el rey gobernaba, pero casi no administraba*; el vocablo Administración tenía entonces un matiz privatístico, tomado seguramente de la contraposición civilística entre *actos de administración y actos de disposición* que le situaba al margen del ejercicio de la soberanía del Estado, confinándole en los estrechos linderos de la teoría del Fisco. La actividad prestatoria de servicio público o bien corría a cargo de la sociedad misma o simplemente era desconocida.

Como se ha dicho con frase muy feliz, el Estado «se ocupaba de que un vecino no cortara flores en el jardín de otro, pero no se ocupaba de regar ni cultivar esas flores. Con el tiempo, sin embargo, acabó transformándose en jardinero». La idea misma de soberanía

—por efectos de esta evolución—se tambaleará para ser reemplazada por la de servicio público, concepto menos cargado de juridicidad pero más transido de contenido económico, técnico y social. Es precisamente en este momento cuando el término Administración comienza a adquirir ese nuevo matiz a que antes aludíamos y que tan genialmente captaría y elevaría a sistema Forsthoff.

La Administración se hace entonces más Gobierno y el Gobierno más Administración, solo que todavía sigue subsistente—aunque ya con otro alcance—el sentido originario de Administración como mantenimiento o conservación de algo «dado» sin modificación de su sustancia o destino. Y ese algo dado—repetámoslo otra vez—es la máquina administrativa, son los servicios generales, son, en suma, la infraestructura personal y material de la Administración que en ella nunca puede faltar.

Si la reforma ha como posado su vista en ellos, no es porque haya preterido o minusvalorado los aspectos substantivos de la Administración, sino porque ha partido de una situación en la que la reforma de los mismos tenía ya previstos sus propios cauces de actuación.

En efecto; toda la línea operativa (Jefe de Gobierno, Consejo de Ministros, ministros, directores generales, gobernadores civiles, delegados regionales o provinciales, alcaldes) es una línea de gestión de los servicios de igual carácter y, en tal sentido, su actuación se proyecta directamente sobre el administrado en cuanto colectividad; si la reforma interna o autorreforma de que al principio hablábamos, tiene sus órganos «ad hoc» limitados en número y de reciente creación, la reforma de la Administración en cuanto actividad prestatoria de servicios no precisa, ni ha precisado nunca, de órganos específicos, ya que, directa o indirectamente, todos los órganos administrativos están puestos al mejor servicio de los fines externos de aquella Administración.

Incluso los órganos de «staff»—entre nosotros, las Secretarías Generales Técnicas—que con anterioridad a la ley de Régimen Jurídico actuaban en buena parte como órganos operativos, no han perdido esta dimensión al convertirse en servicios generales de estudio y promoción como consecuencia de la promulgación de aquella ley. Y así muchas de sus propuestas—concretamente las que versen sobre los planes generales de actuación y los programas de necesidades del departamento—no tendrán por qué contraerse al ámbito de los servicios generales, sino que podrán—y deberán—extenderse a los servicios operativos o externos que lo requieran. Téngase en cuenta que su misión no es sólo la de prestar asistencia «adminis-

trativa», sino también asistencia «técnica» y no al subsecretario (titular de los servicios generales o internos del departamento), sino al ministro, supremo rector de los servicios externos del mismo.

Pero con independencia de todo ello, tampoco resultará difícil descubrir órganos reformadores de la actividad prestatoria de la Administración que se encuadrarán, unas veces, en la propia Administración directa, y otras, en la Administración indirecta.

Concretamente, en nuestro actual sistema político, basado en la democracia orgánica o corporativa, el Movimiento se ofrece como un cauce institucional abierto al diálogo permanente entre la sociedad —representada por las asociaciones legalmente reconocidas, los Sindicatos, etc.— y el Estado, representado por su Gobierno.

Y tales asociaciones, en cuanto representan el sector destinatario o final de una gran parte de la actividad prestatoria de la Administración, presionarán sobre ella en orden a que actúe en una u otra dirección, siempre acorde con los intereses de ese sector.

Si a este cuadro institucional se unen las restantes corporaciones públicas, se hallen o no encuadradas en el Movimiento (Cámaras de Comercio, de Industria, de la Propiedad, Colegios Profesionales, Universidades, etc.) se tendrá una idea de hasta qué punto queda establecida una simbiosis o doble corriente entre sociedad y Administración, capaz de dar los mejores resultados al hacer de la gestión de los intereses públicos, una obra común de gobernantes y gobernados.

Acaso el ejemplo más palmario y significativo de ello lo constituyan los llamados Planes de Desarrollo Económico y Social, en los que es necesario ver el gran documento de la reforma de la actividad prestatoria de la Administración. De ellos se ha podido decir, con entera justeza y en admirable parangón, que constituyen la moderna versión del pacto o contrato social entre la sociedad y el Estado.

Así, pues, si la reforma interna de la Administración, concretada en sus servicios generales, ha de partir de ella misma, para quedarse en ella misma también, nutriéndose, como si dijéramos, de sus propias entrañas, y sin más vías de colaboración con los administrados que sus esporádicas e irrelevantes iniciativas, la reforma de la actividad de prestación, por el contrario, no sólo tiene montada a su servicio la totalidad de la Administración, sino también a la totalidad de los administrados integrados en sus corporaciones y representados por ellas.

Pero aún hay más: como consecuencia de las campañas de asistencia técnica para el desarrollo, que a nivel nacional e internacional se vienen fomentando, han ido surgiendo una serie de organismos que bien pudiéramos calificar de promotores o reformadores de la actividad de prestación de la Administración.

Un ejemplo claro e ilustrativo nos lo brinda la Administración local en su articulación con la del Estado; de un lado, tenemos el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, que cabría asimilar a una gran unidad de O. y M. con la misión de llevar la reforma administrativa a las Corporaciones locales; de otro, las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, en su configuración originaria, con la tarea de prestar asistencia técnica a los municipios en orden a la efectiva prestación de sus servicios operativos o externos, llamados aquí muy expresivamente «obligaciones mínimas».

Podría decirse, incluso, y con ello concluimos estas reflexiones en torno al tema siempre nuevo y siempre viejo de la reforma administrativa, que estamos asistiendo a una creciente apertura de la Administración hacia el administrado a través de una mayor preocupación por la eficacia de los servicios que con él más directamente se relacionan o condicionan su bienestar; lo que no es, por otra parte, sino una consecuencia más del actual proceso de «empresarialización» de la Administración.

Citemos, en demostración de ello, un ejemplo que puede tener el valor de una pauta, y que viene dado por la celebración durante el pasado mes de junio de las Primeras Jornadas Nacionales de Población, organizadas por el Ministerio de la Gobernación y que evidencian como ha sentido este Departamento y con él los demás ministerios y organismos que le prestaron su apoyo, aquella preocupación por los servicios que más directamente miran al bienestar del administrado y de que antes hablábamos.

Para nosotros la diferencia entre tales jornadas y las ya clásicas Semanas para la Reforma Administrativa, organizadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, estriba cabalmente en esto: en que mientras éstas son un exponente de la reforma administrativa entendida como reforma de los aspectos generales o estructurales de la Administración, aquellas constituyeron un serio intento de promover la reforma y mejora de la actividad prestatoria de la Administración en beneficio de la población (saneamiento ambiental; planeamiento urbanístico y demográfico; seguridad vial; alimentación de los núcleos urbanos, etc.). Es decir, un intento de reformar o potenciar *lo que se presta*, abstracción hecha, de *con que se presta* o *como se presta*.

