



REFORMA ADMINISTRATIVA Y SOCIEDAD INESTABLE *

35.047 : 301.191

Por ANDRES DE LA OLIVA DE CASTRO

Sumario. I. INTRODUCCIÓN.—1. Reforma administrativa, un tema antiguo de permanente actualidad.—2. Desarrollo planificado y reforma administrativa integrada en la planificación.—3. La Administración pública ante una sociedad inestable.—II. LA EVOLUCIÓN DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS: DE WEBER, TAYLOR Y FAYOL A LA «TEORÍA DE LOS SISTEMAS».—4. Modelo weberiano, taylorismo y fayolismo; control de la actuación administrativa: necesidad de revisión o sustitución.—5. El «gap» inicial ante los primeros progresos de la revolución industrial y el rudimentario estado de la gestión administrativa.—6. Las etapas de las ciencias administrativas.—7. La etapa «O. y M.».—8. El «modern management», supertecnificación de la gestión administrativa.—9. El «managerial gap», peligro presente y amenaza futura.—III. LA «TEORÍA DE LOS SISTEMAS» Y LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—10. El esquema clásico «estructura-funcionamiento-burocracia», para el análisis de la Administración pública y su reforma.—11. El modelo «actuación-estructura-medio ambiente», como instrumento de análisis para la reforma administrativa.—12. El secular modelo europeo continental de Administración pública, determinado por el pensamiento jurídico-político; del concepto de «corpus» al de «persona jurídica» y otras concepciones organicistas y antropomórficas.—13. La «Teoría de los sistemas» y su instrumento característico, la técnica de los modelos de origen matemático.—14. El «systems approach».—15. Sinopsis de la Administración pública concebida como «sistema».—IV. ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA.—16. Reformas administrativas estratégicas y reformas administrativas tácticas.—17. Reformas administrativas totales y reformas administrativas menores.—18. La estrategia de la reforma administrativa por núcleos.—19. Algunos ejemplos de estrategias y tácticas del «modern management».—20. Los métodos experimentales: reformas piloto y Administración paralela.—21. La reforma administrativa mediante «mecanismos objetivos y ciegos».—V. FINAL.—22. Cambio social y reforma administrativa.

I. Introducción

1. REFORMA ADMINISTRATIVA, UN TEMA ANTIGUO DE PERMANENTE ACTUALIDAD

EL profesor GARRIDO FALLA recordaba hace pocos años que, en un titulado *Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces o frases más usuales entre los mismos*, de JUAN RICO y AMAT—2.^a ed., publicada en Madrid, 1855—, aparece la siguiente

* Trabajo incluido en *Estudios en Homenaje al profesor López Rodó*.

y expresiva definición de la palabra «Reformas»: «Bandera de los pronunciamientos todos, fantasmagoría para distraer y embaucar a los pueblos, anuncio de situaciones apuradas, cantinela de la Administración pública, el *pan nuestro de cada día* rezado por todo Ministerio nuevo» (1).

También —y los testimonios de *agerasia* del tema podrían ser múltiples— recuerdo un curioso librito, exhibido durante más de un año en la exposición inaugural del Museo de Historia de la Administración, instalado en la sede alcaláina de la Escuela Nacional de Administración Pública. Su título: *Breves consideraciones sobre la reforma administrativa*, publicado en 1879; su autor, ANTONIO LÓPEZ (2).

Fuera de España, en el *Contradictionnaire*, de ELGOZY (3), puede leerse esta alusión a la reforma administrativa: *Réforme qui figure à l'ordre du jour de tous les gouvernements et qui y figurera toujours*. Y ELGOZY continuaba con ironía: *Chaque directeur se résignerait pourtant à ce que fussent réformés de fond en comble les services de ses collègues*.

Pero, ciertamente, la antigüedad del tema de la reforma administrativa corre pareja con su lozanía, su permanente actualidad. Que no por prurito de erudición se empleó más arriba la palabra griega *agerasia*: ancianidad robusta. Un último y reciente testimonio de la vitalidad del tema ha sido el *Interregional Semi-*

(1) Citado en F. GARRIDO FALLA: *La nueva legislación sobre funcionarios públicos en España*. Colección «Conferencias y Documentos», publicada por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), Madrid, 1984; p. 9. Y GARRIDO FALLA añade: «Este clima de escepticismo parece ser característico de ayer y de hoy. No hace mucho tiempo, un periódico belga (*La Libre Belgique*, de 20 de febrero de 1863), comentando un proyecto del Ministerio del Interior y de la Función Pública sobre establecimiento de una *jerarquía funcional* (o clasificación de los puestos de trabajo de la Administración pública), recordaba una memoria sobre la reforma administrativa, *redactada en 1859* por Ducpetiaux. El autor denunciaba los principales vicios del sistema administrativo belga y reclamaba una reforma tan urgente y más importante que la pedida por los políticos. Pero a la vista del nuevo plan ministerial, el periódico citado concluye por creer que «la reforma administrativa seguirá siendo una serpiente de mar de nuestra vida política... Sin duda se seguirá hablando en el año 2000 de esta reforma que Ducpetiaux consideraba urgente en 1859» (*ob. cit.*, pp. 9-10).

(2) ANTONIO LÓPEZ: *Breves consideraciones sobre la reforma administrativa*, Madrid, M. Romero, 1879; 44 pp., 21 cm. Biblioteca Nacional, Sec. Varios, Caja 800, número 8, Caja 2788, núm. 27.

(3) Cit. por BARATIN: *Organisation et méthodes dans l'Administration Publique*, 3.ª ed. París, 1971; p. 17, núm. 1. Con respecto a Francia, pueden verse otras opiniones y precedentes curiosos en P. SOUDET: *L'Administration vue par les siens... et par d'autres*, París, 1960; y en P. LEGENDRE: *L'Administration du XVIIIe siècle a nos jours*, París, 1969.

nar on Major Administrative Reforms in Developing Countries, organizado por la División de Administración Pública de Naciones Unidas, en Brighton, Reino Unido, en 1971 (4).

Sin embargo, es penoso, pero explicable por su propia naturaleza, advertir el carácter tremendamente percedero de la bibliografía acerca de la reforma administrativa. Para comprobarlo basta con una rápida lectura de los trabajos recogidos en el repertorio de A. GUAITA, *Nueva bibliografía española de Derecho administrativo* (5), y en el folleto de QUITERIA FERNÁNDEZ ARROYO, *Reforma administrativa y desarrollo. Selección bibliográfica* (6). Naturalmente, hay trabajos que, por su profundidad y valor sugerente, se salvan de la rápida obsolescencia y mantienen su rigor científico. Por ejemplo, los trabajos del profesor JORDANA DE POZAS (7) y el artículo del profesor LÓPEZ RODÓ *La reforma administrativa del Estado* (8).

El presente trabajo—por fuerza, incompleto, de propósitos limitados—sólo pretende trazar un cuadro—mejor, un apunte—de parte de la temática de la reforma administrativa, en lo que me parece más acuciante, más de nuestros días; un «apunte» o boceto con lagunas de las que soy consciente, con meros trazos de cuestiones que precisarían un tratamiento más amplio y acabado.

2. DESARROLLO PLANIFICADO Y REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRADA EN LA PLANIFICACIÓN

Puede resultar conveniente dibujar en trazos breves una situación general que, a modo de hipótesis, sirva como referencia para

(4) Del 23 de octubre al 2 de noviembre de 1971. El autor participó como delegado español.

(5) Colección «Alcalá», editada por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Madrid, 1969; pp. 39 y ss.

(6) Colección «Conferencias y Documentos», también editada por la ENAP. Madrid, 1970.

(7) Reseñados en p. 40, ob. cit., de GUAITA.

(8) LAUREANO LÓPEZ RODÓ: «La reforma administrativa del Estado», conferencia de clausura del Curso Universitario de Verano. Santiago de Compostela, septiembre 1956; publicada después en la revista *Nuestro Tiempo*, núm. 27, 1956, pp. 3-23. Este trabajo que, habida cuenta de los actuales enfoques sofisticados—efecto de los avances de la ciencia administrativa a que habrá ocasión de referirse en el texto—, a pesar de su apariencia sencilla, constituye a la sazón un verdadero manifiesto de la reforma administrativa.

encuadrar las consideraciones que han de seguir. Esa situación hipotética estaría caracterizada así:

A) *Desarrollo planificado*

Se trataría de un país en vías de desarrollo, o en las primeras etapas de la que ya se llama era *postindustrial* —el caso más común—, en el que existiera el propósito decidido del Poder público de impulsar y dirigir el desarrollo económico-social. Y un país en el que, para lograr ese impulso dirigido del desarrollo, se acudiera a una planificación, sea de carácter integral—total—o sectorial; sea de naturaleza indicativa o coactiva, al modo ésta de la planificación característica de los países en los que no existe economía de mercado (9).

B) *Reforma administrativa integrada en la planificación del desarrollo*

La segunda nota característica de la situación que tomo como hipótesis sería la existencia de un movimiento de reforma administrativa relacionado estrechamente con el proceso de planificación del desarrollo socio-económico. Pero conviniendo que el plan podría ser descrito—resumidamente y en su esencia—como un *conjunto de hipótesis racionales para la acción*. Hipótesis optativas o alternativas que, lejos de excluir las decisiones políticas, las presuponen y exigen (10).

(9) En esta línea no será inútil subrayar que en la base de todo el sistema del Estado moderno aparece el principio de la planificación. Si no hubiere otras razones, el panorama de las circunstancias sociopolíticas y económicas de cualquier país sería suficiente para justificar que todo incita a la necesidad de planificar. Se precisa la consecución del máximo de objetivos con medios siempre limitados: es el tradicional y fundamental principio de la gestión económica. (Vid. las consideraciones generales que sobre la planificación y sus específicas aplicaciones al campo educativo se contienen en el excelente trabajo *El planeamiento de la educación*, preparado por UNESCO para la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, celebrada en París, agosto 1968; hay versión española del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1968). Tampoco será ocioso recordar ahora—aunque en el texto y contexto del trabajo la idea aparecerá reiterada de modo obsesivo—que la planificación tiene exigencias insoslayables en los diversos campos de la Administración Pública.

(10) Conviniendo también en que la planificación no es sólo pura ciencia económica y que ésta—no obstante su indiscutible y conveniente actual base matemática—no constituye una ciencia exacta. Y conviniendo asimismo en que un plan no es un manejo ordenado de predicciones, elaborado por unos tecnócratas omniscientes, ni

Ya la elaboración de aquellas hipótesis necesita instrumentos administrativos, demanda una organización administrativa de la planificación (11). Pero sí, además, está claro que planificar no consiste sólo en elaborar un plan, sino que también hay que ejecutarlo, esa ejecución o puesta en práctica exige, a su vez, una organización administrativa que ha de ser muy diferente de la Administración clásica, de una Administración que, básicamente, se ocupaba de dictar reglamentos y actos administrativos y, a lo más, de prestar servicios públicos limitados.

Hay, pues, una conexión tan evidente como necesaria entre planificación socioeconómica y reforma administrativa. Mas como el consenso general sobre esta idea no tiene reflejo adecuado en la realidad, será preciso insistir con perseverancia (12).

3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE UNA SOCIEDAD INESTABLE

A) *Los rasgos cambiantes y acelerados de la sociedad y el papel de la Administración pública*

Public Service in the Temporary Society es el título de un trabajo del profesor FREDERICK C. MOSHER (13) que resume bien la situación inicial de base. Nos encontramos en una sociedad ines-

tampoco la moderna versión—la versión tecnológica—de un programa demagógico de promesas políticas.

(11) Cfr. JOSÉ LUIS MEILÁN: *La organización administrativa de los Planes de Desarrollo*, colección «Conferencias y Documentos», núm. 15, publicaciones de la ENAP, Madrid, 1966.

(12) Aquí resulta oportuno hablar no sólo de una organización administrativa adecuada a la planificación socioeconómica, sino del concepto de «infraestructura administrativa». La infraestructura administrativa comprende «el nivel general de alfabetización y educación, el número de teléfonos o de máquinas de escribir, la rapidez de comunicaciones entre las principales ciudades, la proporción de personas—muy numerosa en diversos países—que hablan idiomas o dialectos mutuamente incomprensibles, etc.»: Informe para las Naciones Unidas del Grupo Internacional de Estudios sobre Planificación Nacional (INTERPLAN), publicado bajo el título *Appraising Administrative Capability for Development*. United Nations Publications, Nueva York, 1969. Se trata, en mi opinión, de un trabajo verdaderamente lúcido, dentro de su brevedad (116 pp.), acerca de la problemática de la Administración pública contemporánea, de acuerdo con los más modernos planteamientos técnicos. Ha influido no poco en la orientación de este trabajo y será citado frecuentemente (existe traducción española, también de Naciones Unidas: *La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo*, Nueva York, 1970; las citas se harán, no obstante, sobre la versión original inglesa).

(13) «The Public Service in the Temporary Society», en *Public Administration Review*, enero-febrero 1971, pp. 47 y ss.

table, tremendamente cambiante, temporal (14). Situación de continuo cambio, de inestabilidad, que lleva consigo para la Administración pública la necesidad de asumir nuevos fines —sometidos también a una continua y rápida alteración— y de adoptar un planteamiento prospectivo de la reforma administrativa. Por ello vienen cobrando un relieve extraordinario los estudios prospectivos (15).

Aunque pudiera parecer contradictorio, al aumentar la incertidumbre, ante los «turbulentos cambios del ambiente», se hace más necesaria la planificación (16). La única posibilidad de mantener un grado suficiente de estabilidad en un medio ambiente complejo y cambiante reside en que la Administración desempeñe un papel más activo. A medida que los procesos autorreguladores se hacen menos seguros, la actitud pasiva de la Administración es más peligrosa. A este respecto, VICKERS ha hablado de «el fin de la caída libre». «Durante algún tiempo, cada cambio podrá estimularse a sí mismo y estimular a los otros cambios.» Esta es la época de la caída libre que está aproximándose a su fin, porque el medio artificial en que el desarrollo industrial nos está encerrando se hace demasiado imprevisible. Y tendrá que ser controlado, gobernado a mayor escala y con mayor intensidad. Es decir, más fuertemente planificado. Ahora bien, un dilema difícil que surge de esta situación es determinar hasta qué punto puede y debe sacrificarse la actuación presente de la Administración pública en aras de su capacitación para las cambiantes situaciones previsibles (17).

B) *El crecimiento del sector servicios. Un nuevo sector, el «cuaternario»*

Los procesos de desarrollo contemplados a escala mundial ofrecen una característica harto conocida: el desplazamiento ha-

(14) La idea está ampliamente desarrollada en el libro de WARREN G. BENNIS y PHILIP E. SLATER, *The Temporary Society*, Nueva York, 1968.

(15) Vid. en CARLOS PARAMÉS MONTENEGRO: *En torno al management*. Colección «Estudios Administrativos» de la ENAP. Madrid, 1971; pp. 123 y ss., bibliografía básica sobre futurología y prospectiva. También *Revista Española de la Opinión Pública*, números 21-22, 1970, número monográfico dedicado al tema de la futurología, y el libro de L. SEEZ: *L'Administration Prospective*. París, 1970.

(16) *Appraising*, p. 55.

(17) Cfr. APPRAISING, cit., pp. 53-56, de donde se han tomado las frases de VICKERS que aparecen en el texto.

cia el sector terciario o de servicios de un volumen creciente de la población activa y todo un conjunto de efectos en cadena, entre los que destaca el del aumento de la población urbana.

En una sociedad como la que ya claramente se apunta, el sector servicios pasa a ocupar el papel predominante. Dentro de él está enclavada la Administración Pública. El fenómeno se agiganta y hace más complejo en los últimos años al aumentar la demanda social de los servicios comunitarios: educación, servicios sanitarios y asistenciales en general. Hasta tal punto las magnitudes del fenómeno van adquiriendo relevancia que se habla ya de un nuevo sector de la población activa, el «sector cuaternario», que agrupa a los educadores de todos los niveles y especialidades, a los animadores sociales y culturales y a todas las profesiones relacionadas con la asistencia social y sanitaria y con la educación permanente. El número de personas dedicadas a estos quehaceres es cada día mayor y su volumen seguirá creciendo.

Es fácil imaginar que este fenómeno—sumariamente descrito— ha de tener un impacto importante en la Administración Pública. Ya es patente que dos de los sectores más problemáticos en muchos países son la Administración educativa y la Administración asistencial y sanitaria.

El nacimiento de ese nuevo sector de la población activa—el cuaternario— es un síntoma revelador de las *grandes tendencias* de evolución en el seno de las Administraciones públicas: aceleración del ritmo de cambio, progreso científico y técnico, revolución socio-cultural, extensión del sector público, nuevas dimensiones del poder, transformaciones políticas, etc.

En definitiva, nuevos problemas socio-económicos y políticos, nuevos fines de la Administración pública, nuevos objetivos para la reforma administrativa. Este podría ser un resumen de la situación.

II. La evolución de las ciencias administrativas: de Weber, Taylor y Fayol a la «Teoría de los sistemas»

4. MODELO WEBERIANO, TAYLORISMO Y FAYOLISMO; CONTROL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA: NECESIDAD DE REVISIÓN O SUSTITUCIÓN

Existen en la Administración pública ciertos planteamientos básicos o de principio—heredados casi todos de tiempos no lejanos—cuya operatividad o validez se ha perdido por completo: es el caso de la noción del Estado y de la Administración pública, cuyo *único fin* y competencia fuere la custodia de la Ley y del orden público. Y hay otros que presentan claros indicios de declive y necesaria revisión. Así, el modelo burocrático sistematizado por MAX WEBER, o las bases teóricas y soluciones organizativas de TAYLOR y FAYOL, o la naturaleza exclusivamente financiera y legal del control de la Administración pública (18).

La crisis de esos planteamientos se explica por muy varios y muy complejos motivos. Uno, de patente interés científico, lo detecta con claridad BERTRAM M. GROSS.

5. EL «GAP» INICIAL ANTE LOS PRIMEROS PROGRESOS DE LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL Y EL RUDIMENTARIO ESTADO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

BERTRAM M. GROSS ha puesto de relieve que ni la teoría ni las técnicas administrativas jugaron un papel de vanguardia en la revolución industrial ni progresaron a la misma velocidad que las primeras etapas de la industrialización (19). Dicho de otra

(18) Cfr. APPRAISING, cit., p. 4. El tema de la irrelevancia de los meros controles legales y financieros de la actuación interna de la Administración Pública (entorpecedora y formalista fiscalización *a priori* de gastos, control *a posteriori*—a veces, muy *a posteriori*—por órganos del estilo «Tribunal de Cuentas», etc.) preocupa en muchos países. Su transformación o sustitución ha de ser un objetivo concreto de reforma administrativa.

(19) *Management Strategy for Economic and Social Development*, documento presentado al United Nations Interregional Seminar on the Use of Modern Management techniques in the Public Administration of Developing Countries, Washington, 27 octubre-6 noviembre 1970, traducción española de la ENAP, colección «Conferencias y Documentos», Madrid, 1971, p. 35 de la versión original en inglés—las citas se harán sobre esta versión—. Es también, como en el caso del informe de INTERPLAN, *Appraising*, cit., un trabajo importante, aunque este de Gross tenga un mayor grado de sofisticación.

manera, ya en sus inicios existe un «gap» entre el estado de las técnicas de gestión administrativas y los avances—bastante por delante de aquéllas—de los procesos de industrialización. Efectivamente, los progresos más significativos sólo comenzaron con los trabajos de FAYOL y TAYLOR a finales del siglo XIX y comienzos del XX.

6. LAS ETAPAS DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

La evolución de las ciencias administrativas y sus técnicas puede sintetizarse en tres etapas.

En la primera, siglo XIX, el progreso de la industrialización en los países occidentales estaba exclusivamente ligado a la capacidad personal de los empresarios para poner en marcha sus organizaciones. Las técnicas usadas que tenían su origen en épocas anteriores podían reducirse a éstas: la contabilidad por partida doble, la contabilidad e intervención financiera y normas jurídicas habilitantes para la creación de nuevas organizaciones, para legitimarlas y allegar los necesarios recursos financieros. Añádase, por lo que al sector público se refiere, la importancia decisiva del presupuesto, cuyo proceso se encontraba cargado de legalismos y, además, se limitaba—¡el grave defecto perdura hoy en la mayoría de los países!—a una doble lista: de recursos dinerarios, por un lado, y de partidas máximas de gastos, por otros, sin que estas últimas representaran un programa definido o definible de actuaciones públicas (20).

7. LA ETAPA «O Y M»

La segunda etapa de esta evolución, en sus pasos iniciales, coincide sensiblemente con los principios del siglo XX, cuando la revolución industrial ha transformado ya el panorama de la Europa occidental y de los Estados Unidos de América. Aparecen

(20) El profesor ENRIQUE FUENTES QUINTANA, en su magistral estudio introductorio al libro de CHARLES SCHULTZE: *P. P. B. S. Política y economía del gasto público* (Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971), pp. 44 y ss., analiza con gran lucidez los defectos del presupuesto clásico, sintetizándolos en dos, que califica así: *hermetismo informativo funcional y hermetismo informativo temporal*.

entonces nuevas técnicas administrativas: el movimiento denominado *scientific management*, con sus estudios de tiempos y movimientos en el trabajo; mejora o simplificación de métodos, etc.; la contabilidad de costos y el presupuesto de capital; las técnicas de suministros y la Administración de personal, con una cierta componente de «relaciones humanas». Es la época del esplendoroso nacimiento de las oficinas de organización y métodos en los Estados Unidos y el de las propuestas de *performance* o *programme budgeting*, elaboradas por la primera Comisión Hoover para la reforma administrativa en 1947-49.

8. EL «MODERN MANAGEMENT», SUPERTECNIFICACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La tercera etapa arranca del final de la segunda guerra mundial. Se caracteriza, según el informe *Appraising*, por una creciente complicación (*sophistication*) de los anteriores métodos de gestión administrativa y por el nacimiento de otros nuevos. Nos encontramos ya en la época que llega hasta el inicio de la presente década de los setenta. En esta etapa, con mayor o menor virtualidad, se desarrollan las técnicas que se han dado en llamar del moderno *management*: la investigación operativa (*operation research*) (21); el análisis de redes (*network analysys*); el sistema de revisión y evaluación de programas (PERT); el método del camino crítico (CPM); la informática, la contabilidad y financiación administrativas (*managerial accounting and finance*); la economía y comercialización (*marketing*) administrativas; la ingeniería administrativa (*managerial engineering*); presupuestos de sistemas y análisis de sistemas (*systems budgeting and systems analysis*), el PPBS, etc. (22). Técnicas que, en su con-

(21) Tal vez fue el autor de este trabajo el primero que en España se refirió a la «investigación Operativa», y sus aplicaciones a la Administración Pública, aun no siendo especialista en la materia. Véase ANDRÉS DE LA OLIVA DE CASTRO: *Objetivos y técnicas de la reforma administrativa*, ponencia, «Actas de la Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa» (Santander, 19-26 julio 1957). Madrid, 1957; página 113.

(22) Sobre las modernas técnicas de gestión en la Administración Pública, vid. Informe de la delegación española, en «II Congreso Internacional sobre Formación de Personal Directivo», Alcalá de Henares, 23-26 septiembre 1970, pp. 44-83 (ejemplar en ciclostil). También *Appraising*, cit., pp. 27-30, y CARLOS PARAMÉS, *En torno al management*, cit., pp. 45 y ss.

junto, se pueden encuadrar dentro del marco de la «teoría de los sistemas», de la que se trata más adelante.

9. EL «MANAGERIAL GAP», PELIGRO PRESENTE Y AMENAZA FUTURA

Como se ha indicado, esta última etapa refleja con sensible exactitud la situación presente y augura no pocos rasgos de la futura. Pero no conviene hacerse ilusiones. Ya se ha visto que, en poco más o menos de un siglo—tal vez el punto de partida podría situarse en el apogeo del método de contabilidad por partida doble (23)—, la evolución de las ciencias administrativas, medida con los índices significativos de los métodos de gestión, ha sido vertiginosa. Y el proceso de evolución tiende a acelerar su ritmo.

Mas la conclusión podría ser algo decepcionante. Por un lado, se hace difícil seguir al día ese ritmo y poner en práctica los programas de capacitación que serían precisos; por otro lado, y esto es aún más grave, el índice o porcentaje de aprovechamiento para la mejora de la Administración pública que representan estos avances es, casi siempre, desesperadamente lento. Si no se sientan las bases para un cambio y se actúa decididamente—¡he ahí un buen objetivo de reforma administrativa!, el *managerial gap*, peligro presente, puede ser también una gran amenaza para el futuro.

III. La «Teoría de los sistemas» y la reforma de la Administración pública

10. EL ESQUEMA CLÁSICO «ESTRUCTURA-FUNCIONAMIENTO-BUROCACIA», PARA EL ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU REFORMA

En la exposición y análisis de los problemas de la Administración pública ha sido y es frecuente seguir un esquema ya clásico: estructura, funcionamiento, personal o burocracia. Era el

(23) Acerca del origen de la contabilidad por partida doble, en la obra de FRA LUCA PACIOLO DI BORGO SAN SEPOLCRO, *Summa de Arithmetica, Proportioni et Proportionalità*, Venecia, 1494, y de la generalización de este sistema a partir del siglo XVIII, vid., «Sobre el concepto de la contabilidad», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, IX, núm. 35, septiembre 1959, pp. 447 y ss.

esquema que presidía también el trabajo del profesor LÓPEZ RODA a que me referí al principio.

Según esa sistemática, la Administración pública se contempla bajo tres aspectos: el estructural, es decir, el orgánico, la «anatomía» de la Administración; el funcional, el relativo a los procedimientos jurídicos o técnicos, a los métodos y medios de trabajo, en suma, a la «fisiología» de la Administración, y, por último, la burocracia, el personal, el elemento humano, los hombres al servicio de la Administración.

Pero aunque otra sea la opinión popular, la Administración pública —sobre todo, a partir de la última postguerra— es un fenómeno esencialmente *dinámico*, cuya disección en frío y por partes, siendo útil para la enseñanza y para ciertas investigaciones, normalmente dará una imagen y un diagnóstico inexacto de lo que es la Administración pública real y viva y de sus fallos o defectos.

Porque sucede que la Administración pública no puede fotografiarse: sus fotos resultarán siempre movidas, borrosas; a la Administración pública habría que «filmarla» en movimiento (24). Al reflexionar sobre esa idea, he pensado en el *sino de la organización administrativa*. Sus estructuras, sus métodos de funcionamiento, y especialmente sus normas legales, en la mayoría de las ocasiones nacen desfasadas, ya desactualizadas o quedan pronto superadas por la realidad. Y esta reflexión también lleva a un planteamiento diferente—o, como hoy se dice, a un «modelo» diverso—para los análisis e investigaciones y para el enfoque de las tareas de la reforma de la Administración pública. Debe llevar, en suma, a la «teoría de los sistemas», a la concepción de la Administración pública *como un sistema* (25). Entendiendo por sistema «una entidad, conceptual o física, compuesta de partes interrelacionadas, interaccionadas o interdependientes» (26).

(24) La frase, no literal, se la oí al profesor VILLAR PALASÍ en un seminario que él dirigió hace pocos años en la Escuela de Alcalá.

(25) Vid. *infra*, párrafos 13-15.

(26) HANIKA: «Verso una scienza della gestione d'impresa», Roma, citado por CALIMERI: «La riforma della pubblica amministrazione vista come evoluzione del sistema», en *La Scienza e la Tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, núm. 1, enero-marzo, Roma, 1969, pp. 14-37; cfr. C. PARAMÉS MONTENEGRO: *En torno al management*, cit., pp. 55 y ss.

11. EL MODELO «ACTUACIÓN-ESTRUCTURA-MEDIO AMBIENTE», COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Guiado por esa idea de la real y necesaria dinamicidad de la Administración pública, me parece más conveniente sustituir aquel esquema tradicional—que podrá ser válido para otros fines, como el pedagógico, en ciertas ocasiones—por otro modelo analítico: «actuación-estructura-medio ambiente».

A) La *actuación* es lo primordial: conocer la naturaleza, cantidad y calidad de las actividades que se realizan y de los servicios administrativos que se prestan; su costo de prestación; los beneficios y perjuicios que llevan aparejados y la relación con esos costos, y también cómo modificar las relaciones «beneficio-producción (o *output*)-costos», bien directamente, bien mediante cambios en las estructuras o en el medio ambiente.

B) La *estructura*, tal como aquí quiere entenderse, comprende: los hombres y los recursos no humanos, organizados como subsistemas del sistema total «Administración pública» y enlazados por cierto tipo de relaciones internas que actúan con arreglo a distintos «códigos» (principios, criterios, normas legales) y bajo la dirección de unos «centros rectores» de la Administración pública. Estas serían las «variables estructurales» que, en su conjunto, proveen a la organización de la capacidad necesaria para las diversas formas de actuación administrativa.

C) El medio ambiente, cuyas condiciones legitiman, facilitan o niegan recursos a la total organización administrativa. La actuación de una organización se encuentra afectada vitalmente por sus relaciones con ese medio e incluso por la definición o caracterización de éste (27).

12. EL SECULAR MODELO EUROPEO CONTINENTAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DETERMINADO POR EL PENSAMIENTO JURÍDICO-POLÍTICO; DEL CONCEPTO DE «CORPUS» AL DE «PERSONA JURÍDICA» Y OTRAS CONCEPCIONES ORGANICISTAS Y ANTROPOMÓRFICAS

El pensamiento jurídico-político europeo ha tenido secularmente como eje de gravitación el concepto de *corpus* o *persona*, de conocidos antecedentes, sobre todo bizantino-medievales. Desde

(27) El «modelo» del texto en *Appraising*, cit., p. 67, y desarrollado a lo largo de todo ese informe de INTERPLAN para las Naciones Unidas.

entonces, la terminología antropomórfica ha sido de uso generalizado. GIERKE recordó cómo NICOLÁS DE CUSA calificaba los oficios del kaiser como las diversas extremidades de un cuerpo; a las leyes ordinarias, como los nervios, y a las leyes imperiales, como el cerebro, de modo que, mediante ellas, la cabeza—el emperador—quedaba sujeta. En las Partidas, el rey es la cabeza, y los miembros, los súbditos. SUÁREZ, a su vez, desarrolló el concepto de *corpus mysticum et politicum*—de manifiesta evocación paulina y teológica—para fundamentar el fenómeno del poder en la comunidad política, que no quedaba atribuido ni al pueblo ni al rey, sino a la comunidad como tal. Con ROUSSEAU los antropomorfismos para explicar la organización político-jurídica adquieren gran fuerza: el Gobierno sería el cerebro, el legislativo, el corazón. SIEYES, al equiparar el *établissement public* con el *corps de l'homme*, llamaría al poder legislativo la voluntad; al Gobierno, el pensamiento, y al ejecutivo, la acción. Con BONNIN, el legislador vendría a ser el cerebro, y la Administración, los miembros. Y este modelo había de informar todo el pensamiento del siglo XIX, en especial a nuestros clásicos OLIVÁN, POSADA HERRERA, COLMEIRO, y establecería el planteamiento dualista: por un lado, voluntad, deliberación, pensamiento, cabeza, para designar al legislativo; por otro, y enfrente, el ejecutivo o Administración, concebido como acción, movimiento, miembro, brazo.

La ruptura con esos antropomorfismos, que enseñorean el pensamiento jurídico del siglo XIX (BLUNTSCHLI, GIERKE, MOHL, GNEIST, etcétera) se producirá con el pensamiento jurídico-formal de LABAND, predominante hasta nuestros días. Pero el pensamiento sistemático, es decir, la toma como eje de gravitación de un modelo, habría de ser aún más férreo: la Administración del Estado (cfr. ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, artículo 1.º) como *persona jurídica* (28).

(28) Sobre el tema del epígrafe, confróntese JELLINEK: *Teoría general del Estado*, traducción española, 1929, capítulo VI, y los capítulos que tratan del concepto del Estado en el *Derecho político* de ADOLFO POSADA (con varias ediciones) y en el *Derecho político* de SÁNCHEZ AGESTA y ahora en sus *Principios de la teoría política*, Madrid, 1966. No haría falta decir que es un tema con bibliografía sobradamente conocida, lo que excusa citas más amplias. Pero sí merece subrayarse que la noción de «personalidad jurídica» continúa siendo, para un apreciable número de los tratadistas españoles, la clave de la Administración Pública y del Derecho administrativo. Lo que para mí no resulta tan claro.

13. LA «TEORÍA DE LOS SISTEMAS» Y SU INSTRUMENTO CARACTERÍSTICO,
LA TÉCNICA DE LOS MODELOS DE ORIGEN MATEMÁTICO

La «teoría de los sistemas» no implica una novedad total y absoluta; hay en ella también atisbos de ese antropomorfismo recordado en el párrafo anterior: el hombre, como *un todo orgánico* y dinámico, como un gran sistema en acción, del que forman parte integrante otros sistemas menores o subsistemas: respiratorio, circulatorio, óseo, nervioso, etc. Pero lo nuevo es —en una expresión inglesa casi intraducible si no se rodea de matices y explicaciones— el *approach*, lo que la aplicación de la teoría implica en los diversos campos en que viene siendo usada.

No puede desconocerse en este punto —análogamente a lo hecho notar respecto del pensamiento jurídico en el epígrafe anterior— la influencia determinante, causal en verdad, que en la «teoría de los sistemas» han tenido la teoría económica y los avances de la econometría. Se ha producido un verdadero trasvase de esquemas mentales de la ciencia económica, muy en consonancia, por lo demás, con un signo de los tiempos: la relevancia de todo lo económico, relevancia que se advierte hasta en el lenguaje del ciudadano medio y, cómo no, en la prensa y demás medios de comunicación social.

La «teoría de los sistemas» está, por otra parte, en estrecha relación con su instrumento primordial: los modelos matemáticos. Me atrevo a sospechar que sin ellos la *Systems theory* no hubiera pasado de ser una doctrina especulativa más en la extensa serie de planteamientos de naturaleza antropomórfica que ha tenido el tema del poder y de la Administración. Pero no. La «teoría de los sistemas» funciona. Aun reconociendo que en su difusión no falta un cierto deseo de *snobismo*, de *technological faddism* (29). Y reconociendo también que «pensar en sistemas», actuar «pensando en sistemas» —*systems thinkings* (30)—, no resulta fácil para una mentalidad latina, sobre todo cuando la formación de base es de predominio humanístico-jurídico, como sucede entre nuestros administrativistas.

(29) Sobre el abuso de la «Teoría de los sistemas», Gross: *Management Strategy*, cit., p. 43: *The word «system» is the most popular «fad word» in present-day management circles...*

(30) *System thinking* es el título de un libro —importante para el tema— de F. E. EMERY, Penguin Books, Londres, 1969.

14. EL «SYSTEMS APPROACH»

Fue el biólogo LUDWIG VON BERTALANFFY (31), partiendo de la base de que los organismos vivos son entidades totales que se relacionan con un medio, quien llegó a la conclusión de que la práctica de descomponerlos para su estudio en sus elementos componentes es metodológicamente errónea. Y lleva a conclusiones inexactas.

El mundo en que vivimos ofrece multitud de conjuntos ordenados (sistemas): el orográfico, el fluvial, el cuerpo humano (integrado por subsistemas, como antes se recordó). Sistemas que operan en el entorno de otros sistemas mayores. Frente a esta realidad, las diversas disciplinas científicas modernas han abordado el estudio de los diferentes fenómenos naturales, prescindiendo de la visión global y la perspectiva de conjunto: «Compartimentación» de la *Ciencia*, cuya primigenia unidad de otros tiempos aparece hoy maltrecha (32), aunque empiezan a abundar los intentos y las llamadas a una conveniente vuelta a la unidad sustancial, compatible con la más rigurosa especialización. Tal vez en el campo de la medicina es donde este fenómeno tiene ya expresiones más terminantes.

Insistiendo en lo antes dicho, en el mundo de las ciencias sociales las organizaciones pueden concebirse también como sistemas. Una organización es un sistema constituido para el logro de determinados objetivos, cuya consecución es, a la vez, una de las funciones asignadas a un sistema más comprensivo: la sociedad.

En una organización cualquiera cabe detectar numerosos *sub-sistemas*:

- En las empresas privadas: subsistema productivo, comercial, administrativo-contable, de personal, etc.
- En las organizaciones públicas: subsistema directivo, de

(31) L. VON BERTALANFFY: «General Systems Theory: A new approach to the Unity of Science», en *Human Biology*, diciembre, 1951, pp. 303-361. Vid. también, del mismo autor, *Problems of Life*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1950.

(32) Cfr. ALVARO D'ORS: *Sistema de las ciencias*, I y II, Pamplona, 1970. Nótese el expresivo título con respecto a la idea del texto: *Sistema de las ciencias*. Aunque, sin duda, el planteamiento de A. D'ORS no tiene conexión directa alguna con la *Systems theory*.

personal, de producción y/o suministro de servicios, financiero, etc.

¿Qué supone el *systems approach*? Supone abordar la problemática de las organizaciones:

- Globalmente, en todas las facetas relevantes.
- De modo coherente, la actividad de cada elemento del sistema (o de cada subsistema) sólo se entiende a la vista de su contribución al resultado final del sistema mayor en el que está inserto.
- Teniendo en cuenta la interdependencia, la alteración de cualquiera de las variables del sistema produce alteraciones en otro u otros.
- Abordar y resolver los problemas desde una perspectiva multidisciplinar, de modo que los logros y avances de todas las ciencias están integrados al servicio de la resolución de problemas complejos.
- En función de sus interacciones con el medio ambiente. Es esta última una característica primordial del *systems approach*.

Los objetivos fundamentales del *systems approach* vienen a ser, en resumen:

- Facilitar los caminos hacia la unificación de los métodos científicos.
- Mejorar los procesos de comunicación e información.
- Aumentar la eficacia operativa del conjunto.
- Mejorar los procesos de toma de decisiones (33).

15. SINOPSIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONCEBIDA COMO «SISTEMA»

Sin entrar en demasiados detalles, una versión simplificada de la Administración pública concebida como *sistema* podría ex-

(33) Cfr. CARLOS PARAMÉS: *En torno al «management»*, cit., pp. 55 y ss.; en el texto he podido utilizar la versión inédita para la segunda edición de esta obra que está preparando el autor. También, con citas bibliográficas seleccionadas—la bibliografía anglosajona sobre este tema, y en pocos años, es casi inabarcable—, GROSS: *Management Strategy*, cit., p. 44.

presarse en la siguiente sinopsis, en modo alguno —insisto— completa y movida sólo por un propósito ilustrativo (34).

1. *Demandas* que recibe o debe atender la Administración pública. Las «demandas» que el «sistema Administración pública» pretende satisfacer son, naturalmente, muy variadas y cada vez más numerosas. Se producen unas veces «de oficio» por la propia Administración y como efecto de las ideologías predominantes; así, la Administración pública de un país en el que esté vigente una ideología liberal deberá responder a demandas diferentes en el «cuánto» y en el «cómo» a las de una Administración pública de un país dominado por la ideología socialista. Pero en cualquier caso, y al margen de los sistemas políticos, la Administración pública recibirá —o deberá estar en condiciones de detectar y atender— «demandas» que se produzcan «a instancia de parte», a instancia o petición de sectores o grupos de intereses, o de la comunidad en general. De ahí que las Administraciones Públicas deban contar con adecuados canales o instrumentos de comunicación e información de abajo arriba, y no sólo —aunque también son precisos— de arriba abajo. Lo que importa es que la Administración Pública actúe y se mueva precisamente para dar la mejor satisfacción a esas demandas —muy cambiantes en el mundo de hoy— que necesita o exige la sociedad. Por ello, en la «Teoría de los sistemas» es un elemento esencial el estudio científico y la influencia determinante del medio ambiente (*vid. infra*) socio-político y económico, en el que la Administración pública está inmersa.

Conviene advertir el muy diverso significado y consecuencias de esta noción de las «demandas» que ha de atender la Administración pública si se compara con un capítulo característico de los manuales o tratados de Derecho administrativo europeo continental: el de los *finés* asignados por las leyes a la Administración pública y consiguientes *competencias administrativas*; conceptos, en general, de índole estática o bastante rígida por encontrarse delimitados y minuciosamente regulados por normas jurídicas. Frente a esa concepción iusadministrativista de los fines y competencias, la noción de «demandas» que debe

(34) Se pretende ahora en el texto exponer lo recogido en el párrafo 11 con un grado de desarrollo algo más significativo.

atender la Administración pública es de naturaleza esencialmente abierta, dinámica y flexible; está más próxima a la mentalidad y a las técnicas del *marketing* de las empresas privadas, y si bien la Administración pública no se mueve por el propósito de lucro, como aquéllas, no es ajena ya al interés por los estudios e investigaciones sobre satisfacción de la clientela—administrados—y nuevas necesidades y gustos de la misma, en una línea análoga, *servata distantia*, a los planteamientos del *marketing*. (Véase también lo que se apunta seguidamente sobre análisis de costos administrativos y evaluación de resultados o beneficios de la actuación de la Administración pública mediante indicadores de «satisfacción» de los administrados.)

2. Actuación de la Administración pública:

A) Los *inputs* o «entradas» que llegan al «Sistema Administración pública», recursos financieros de la Administración pública.

- Gastos de capital y gastos corrientes.
- Gastos de personal y mano de obra.
- Gastos directos e indirectos.
- Gastos invisibles (desgaste o envejecimiento del personal y del material, por ejemplo).
- Análisis de costos de todo lo anterior.
- Costos de oportunidades o beneficios que podrían haberse logrado si los mismos recursos se hubieran utilizado para obtener otros fines («productos», *outputs*).
- Costos sociales (35), etc.

(35) El concepto de costos sociales y el correlativo de contabilidad social son relativamente recientes. Se afirma que tales costos son inconmensurables con frecuencia. Pero también es cierto, como dice el informe INTERPLAN, que su consideración no debe omitirse. Omitirlos es ya asignarles un valor 0, que siempre será falso. Puede ser suficiente determinar si su valor es positivo o negativo, o bien asignar valores arbitrarios o convencionales, lo que siempre será preferible a ignorar la existencia y consecuencias de estos costos. Confróntese *Appraising*, pp. 19-20. Vid. también J. VALLARDE FUERTES: «Los costos sociales del desarrollo económico», en *Aspectos sociales del desarrollo económico*, XX Semana Social de España (Granada, 1961), Madrid, 1962, pp. 75 y ss. Conviene recordar también el *World Handbook of Political and Social Indicators*, que se publica en los Estados Unidos, y que ahora está en su segunda edición, a cargo de CHARLES L. TAYLOR y MICHAEL C. HUDSON.

B) Las actividades o *outputs*:

- Actividades, operaciones, servicios prestados, programas, misiones, etc., de la Administración pública.
- Su cantidad:
 - Frente a una opinión extendida en las Administraciones públicas, hay pocas actividades o servicios (*outputs*) administrativos no cuantificables o no mensurables; por supuesto, muchas veces con índices o baremos convencionales, pero siempre preferibles al simple instinto o «buen juicio».
- Su calidad:
 - Las posibilidades de medir la calidad del «producto» (*output*) administrativo son también muy grandes, a pesar de que la «mentalidad general reinante» en las Administraciones opina lo contrario. Existen hoy ya técnicas bastante avanzadas que pueden proporcionar mediciones cualitativas de un alto grado de aproximación. Podrían aducirse ejemplos numerosos y de importancia: técnicas de evaluación de servicios educativos; sanitarios; medios técnicos para medir la calidad de carreteras, ferrocarriles, transportes públicos en general, etc. (36).
 - La actividad para obtener recursos: reclutamiento de personal, adquisiciones de material, etc.
 - Las inversiones, no para la prestación de servicios públicos, sino para mejorar la propia organización administrativa.

C) Los resultados o beneficios de la actuación:

- Con independencia de su cantidad y calidad, importa también medir las ventajas o beneficios de

(36) Como indicador de la calidad de los servicios policiales en Alemania occidental y en USA, es habitual que las estadísticas anuales, junto al número de infracciones delictivas, hagan constar el porcentaje de las que fueron resueltas por esos servicios.

los resultados de la actuación de la Administración pública. Un ejemplo limite aclara la idea: puede haberse llevado a cabo un plan de construcción de viviendas en la adecuada cantidad y de excelente calidad, pero localizadas en zonas que han quedado despobladas en poco tiempo por migraciones interiores.

- Los beneficios de la actuación administrativa pueden evaluarse muchas veces en términos monetarios. Cuando esto no es posible hay que acudir a «indicadores de satisfacción del cliente» (37).
- Hay beneficios y perjuicios directos o indirectos (38).

D) Los métodos de gestión:

- De este punto se ha tratado en los epígrafes 6 a 8.

3. *La estructura.*—El contenido del concepto «estructura», en el modelo que se está exponiendo—ya se anticipó en el párrafo 11—, es más amplio que el del esquema tradicional referido en el párrafo 10; no se circunscribe a las unidades organizativas y su ordenación. Incluye el elemento personal que en el esquema tradicional constituía un sector separado. En definitiva, y siempre de modo resumido, el contenido de la estructura es esencialmente el siguiente:

A) Los recursos:

a) Recursos humanos: funcionarios de carrera («subsistema Función pública»), personal contratado al servicio de la Administración, cualquiera que sea su vínculo jurídico, etc.

b) Los recursos materiales, las cosas: locales, material de oficina, medios de transportes y de comunicaciones telefónicas y de otro género y, sobre todo, dinero.

(37) En *Appraising*, cit., p. 25, se enumeran algunos de naturaleza muy genérica, pero válida, que, en definitiva, suelen exigir hacer uso de encuestas y sondeos de opinión.

(38) «Un programa de construcción de carreteras puede aumentar indirectamente la importación de automóviles, haciendo perder su empleo a ferroviarios poco organizados y perjudicando en general el transporte en masa. Un programa de reforma agraria puede dar lugar a una disminución bastante considerable de la producción, pero aumentar por otra parte la satisfacción general y la estabilidad política». *Appraising*, cit., p. 25.

Tanto los recursos físicos como los monetarios no hay que olvidar que requieren justificación, uso y mantenimiento. Hay que huir de la peligrosa megalomanía traducida en un exagerado deseo de disponer de nuevos medios que rebasen la capacidad del personal para utilizarlos y mantenerlos o que estén infrautilizados (39).

c) Las reservas. El sistema de la Administración pública debe disponer de ciertas reservas, además de sus propios recursos humanos y físicos, de modo que sea posible acudir en casos de emergencia a recursos adicionales. «El dinero, el equipo y el personal de otras organizaciones cooperadoras o subordinadas pueden ser también importantes factores en la capacidad de la organización, aunque raras veces, o ninguna, se reflejen en su presupuesto, su plantilla de personal o sus organigramas» (40).

B) Las unidades de organización (subsistemas):

Los recursos humanos y materiales, unidos al dinero, se agrupan u organizan en diversos subsistemas. Cada subsistema, a su vez, puede encontrarse subdividido. Así habría que ordenar, de acuerdo con la teoría de los sistemas, todo lo que en la habitual terminología administrativa española se expresa al hablar de organización de la Administración central, de la Administración local, provincial, institucional o autónoma. O con ese mismo criterio establecer subsistemas de diferentes niveles dentro de un Ministerio: Subsecretaría, Direcciones Generales, Subdirecciones, Servicios, Secciones, Negociados, etc. Pero en la teoría de los sistemas para establecer esa ordenación interesan las funciones realmente ejercitadas por las diversas unidades más que las denominaciones oficiales de las mismas.

C) Las relaciones interestructurales.

El conjunto de elementos, configurados o no como subsiste-

(39) En este punto es de gran importancia práctica el tema de las construcciones de edificios públicos y su utilización adecuada. «Todos los cambios resultan más fáciles en estructuras provisionales que en edificios permanentes», *Appraising*, cit., p. 32. Como ya se ha dicho, la sinopsis que se está exponiendo en el texto responde a la del repetido informe INTERPLAN, *Appraising*, cit., capítulos II, III y IV. En el *White Papers*, sobre la reorganización de la Administración Central en Gran Bretaña, de octubre de 1970, al lado del análisis y propuestas sobre temas de evidente trascendencia, no se ha olvidado el de la localización física de las tareas de Gobierno. Los párrafos 55 a 57 del *White Papers* están dedicados a la que podría llamarse «macro-distribución en planta» de las unidades de la Administración central inglesa.

(40) *Appraising*, cit., p. 32.

mas, que vienen siendo enumerados precisan relacionarse internamente. Estas relaciones pueden establecerse sobre la base de principios y medios diversos. En este aspecto hay que considerar, entre otros, los puntos siguientes:

a) El principio de jerarquía, mediante el cual las unidades organizativas o subsistemas se agrupan con arreglo a un criterio de subordinación.

b) Las relaciones no verticales o jerárquicas, sino laterales u horizontales.

c) Las relaciones informales no previstas en normas legales que rigen el sistema organizativo, pero cuya influencia lejos de desconocerse debe utilizarse adecuadamente (41).

Con las relaciones internas tiene que ver el *feed back* (retroacción o realimentación). Pero por su importancia propia se expondrá separadamente.

D) Códigos y valores.

La expresión «código» tiene aquí un sentido absolutamente diverso al que se expresa al hablar, por ejemplo, de «código civil alemán» o «código civil español». Su contenido es mucho más amplio y comprende: las normas morales y éticas propias de la sociedad de que se trate y sus distintos grupos; las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, y las normas que rigen los procedimientos administrativos (aquí están comprendidos, pues, el Derecho constitucional y el Derecho administrativo), y también las normas o valores —no descritos o formulados— que habitualmente rigen el comportamiento social, así como los códigos profesionales de conducta. Igualmente se comprenden valores como el grado de lealtad a la organización (42).

E) Los centros rectores.

Los centros rectores de la Administración pública concebida como sistema son las personas investidas de autoridad o función directiva. Así: Jefe de Estado, Presidente de Gobierno, Minis-

(41) «Las unidades de distintos sistemas o unidades (por ejemplo, ministerios) mantienen, además, entre sí relaciones "especializadas" que forman otro sistema, como el sistema de planificación, el sistema financiero o el sistema de personal de todo el gobierno. De esa forma, cualquier unidad puede estar incluida en una unidad más amplia (y sujeta a su autoridad y responsabilidad) y formar al mismo tiempo parte de otra», *Appraising*, cit., p. 38.

(42) *Appraising*, cit., p. 39.

tros, Subsecretarios, Directores generales, Subdirectores, etc.; es decir, toda la gama de hombres que dentro del sistema Administración pública tienen posibilidad—formal o informalmente—de adoptar decisiones de diverso rango. Es evidente que el estudio de los centros rectores constituye un punto clave en el funcionamiento del sistema. Y también es obvio que, incluso en igualdad de niveles, no merecen igual atención todos los centros rectores; por ejemplo, todas las Direcciones generales. Así, el centro o centros rectores que tienen a su cargo las funciones financieras resultan de la mayor relevancia, habida cuenta de las consecuencias estratégicas de sus decisiones.

En un planteamiento de reforma administrativa tendrá, lógicamente, carácter prioritario cuanto se refiera a los centros rectores del sistema Administración pública: su concentración o dispersión (por ejemplo, un posible problema de dispersión anárquica de centros rectores por proliferación de entes autónomos), modos de acceso a la titularidad de los centros rectores, renovación de los titulares, etc.

4. *El medio ambiente.*—El «sistema Administración pública» no se mueve en un vacío social. Por el contrario, la Administración pública está inserta en un medio ambiente, de doble alcance o amplitud. Por un lado, un medio ambiente *inmediato*, el de las organizaciones, grupos o personas con las que mantiene relaciones específicas la Administración pública, tanto por lo que hace a los *inputs* como a los *outputs*. Por otro, un medio ambiente más amplio, *contextual*, toda la sociedad, y no sólo la del respectivo país, sino la de todo el mundo (relaciones internacionales).

El planteamiento científico del conocimiento e influencias del medio ambiente, de los condicionamientos que implica, etc., para la Administración pública es, seguramente, una de las ventajas mayores que aporta la teoría de los sistemas aplicada a la Administración pública. Y en relación con ello, el mecanismo del *feed back* constituye un elemento de primer orden.

5. *El «feed back».*—El mecanismo del *feed back* ha tenido su asiento y desarrollo primitivos dentro de la moderna teoría de la comunicación social. Por comunicación se entiende aquí el *mensaje* (que aplicado a nuestro caso de la Administración pública está representado por las actividades o *outputs* de la mis-

ma) que un emisor—un individuo, un grupo, la Administración pública—hace llegar a un receptor, individual o colectivo—en nuestro caso, los administrados—, que deben percibirlo.

En este proceso de comunicación pueden surgir una serie de interferencias (físicas, psíquicas, culturales, políticas, etc.) que dificulten la captación del mensaje o el aprovechamiento de la actividad o producto por el receptor, o que lo deformen. Para detectar esas interferencias no basta con el estudio previo de las características del receptor (el público, los administrados) o la selección adecuada de los medios para producir y hacer llegar el mensaje, producto, actividad o servicio. Será preciso averiguar cuáles son los efectos o impresiones que el mensaje, actividad o servicio produce en los receptores o presuntos destinatarios (los administrados), suponiendo que la recepción se haya producido.

Este «efecto de retorno», *feed back* (también se traduce por «retroacción» o «realimentación»), que, en definitiva, viene a ser la información automática acerca de los efectos de las actividades de un sistema sobre el medio ambiente, no debe ser sólo consentido, sino buscado y provocado (encuestas, sondeos de opinión, etc.). En el supuesto, casi ideal, de que el «mensaje» o actuación de la Administración pública sea captado, aceptado y aprovechado perfectamente y sin interferencias, también será preciso analizar ese efecto para medir el impacto causado.

Al admitir ese efecto de retorno o *feed back*, el emisor del mensaje o el sistema que genera la actividad, producto o servicio, debe comprometerse—aunque sólo fuere por razones utilitarias— a introducir las modificaciones necesarias en sus *outputs*, a adecuarlos a las necesidades expresadas por los destinatarios o administrados. Bastará, a veces, con corregir las interferencias que se hubieren suscitado. Pero, sobre todo en el caso de los *outputs* de la Administración pública, será preciso modificar su contenido o los demás elementos del sistema que intervienen en su elaboración.

El *feed back* constituye, por otra parte, una fuente de ideas y sugerencias, reabriendo—realimentando— el proceso de funcionamiento del sistema sin solución de continuidad.

Hasta aquí, el esquema sinóptico—y como tal, muy incompleto—de la Administración pública concebida como un sistema

dinámico. Creo, sin embargo, que es suficiente para deducir las aplicaciones, prácticas y positivas, de tal concepción y llegar a un planteamiento diferente—pleno de posibilidades operativas—de la reforma administrativa; un planteamiento que dé a ésta impulso renovado, superador de los inconvenientes de otros enfoques—casi siempre parciales y coyunturales—que han venido obstaculizando su eficacia en la mayoría de los casos.

No ignoro que el enfoque de la «Teoría de los sistemas» representa un giro de ciento ochenta grados en el pensamiento dogmático predominante sobre la Administración pública en los países latinos. Pero me atrevo a afirmar que ese giro deberá producirse si se quiere que las Administraciones públicas del—no sé si bien llamado—«modelo napoleónico» o europeo continental, se aprovechen de los avances en los métodos de gestión; si se desea—por decirlo de algún modo—que el salto *del bolígrafo al ordenador electrónico* se realice por nuestras Administraciones públicas con mayor rapidez y eficacia para los intereses de la comunidad que aquel otro salto *de la pluma de ave a la máquina de escribir*, que—ciertamente—no representó un apreciable alivio de los males administrativos.

La concepción o enfoque de la Administración pública como un sistema no implica, sin embargo, que pierda interés otra de las grandes cuestiones de la reforma administrativa: la de las estrategias y las tácticas para esa reforma. Al examen de algunas posiciones de esa cuestión se dedica la última parte de este trabajo.

IV. Estrategias y tácticas para la reforma administrativa

16. REFORMAS ADMINISTRATIVAS ESTRATÉGICAS Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS TÁCTICAS

Al tratar de cómo llevar a cabo la reforma de la Administración pública, hasta hace pocos años no se advertía gran preocupación por distinguir estrategia y táctica, reformas de naturaleza estratégica y reformas administrativas de índole táctica.

Parecía suficiente emplear expresiones más sencillas, como la que daba título a un libro de L. MARIANI, «Los caminos de la reforma administrativa» (43). En cambio, estudios más recientes, sobre todo de especialistas americanos, prestan una atención notable a esa matización. Es característico el planteamiento de la idea en la obra de BERTRAND M. GROSS, *Management Strategy for Economic and Social Development* (44). Para Gross, un modo corriente de distinguir las tácticas de las estrategias, es decir, que «las primeras se extienden a un área más limitada en un período de tiempo más corto, mientras que las segundas tienen mayor alcance y duración». Pero más importante es el grado de responsabilidad de unas y otras. Para Gross las decisiones tácticas, en ausencia de un marco estratégico, vienen a resultar irresponsables, se mueven casi siempre en el ámbito de lo puramente rutinario. Además, las reformas tácticas tienen el inconveniente de concentrarse excesivamente en tareas o puntos específicos, faltos de un planteamiento estratégico o de conjunto. «Muchos documentos nacionales de planificación y desarrollo son monumentos trágicos al fracaso en la selección estratégica.» Se han elaborado con frecuencia respondiendo al «doble principio de: a) unir planes o programas separados que emanan de cada gran Ministerio, o b) ofrecer algo a cada grupo activo de presión o regional». A esta táctica la denomina Gross *laundry list planing*, «planificación infantil» (45). La conclusión es, evidentemente, favorable al planteamiento estratégico, fundamentado en criterios de apreciación total del sistema a reformar y de selectividad, con establecimiento de alternativas.

En definitiva, la reforma administrativa, en cuanto actúa sobre un sistema tan complejo como es la Administración, exige una estrategia que contemple el sistema en su unidad, aunque no actúe al mismo tiempo sobre la totalidad.

(43) *Les chemins de la Reforme Administrative*. París, 1958.

(44) Vid. también GERALD E. CAIDEN: *Administrative Reform*. Penguin, Londres, 1970, pp. 203 y ss., que recoge dieciséis principios o máximas de estrategia para las reformas.

(45) Literalmente: «Planificación de la lista de la lavandería»; GROSS: *Management strategy*, cit., p. 77; también pp. 70 y ss.

17. REFORMAS ADMINISTRATIVAS TOTALES Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS MENORES

Con un lenguaje menos sofisticado, pero en la línea de las ideas recogidas en el párrafo anterior, ALBERT WATERSTON escribió hace algunos años un trabajo titulado *Administración pública, ¿para qué? Una consideración pragmática* (46). Un estudio muy esclarecedor, cuyas ideas principales merecen ser recordadas.

A) *La tendencia hacia «la gran reforma» administrativa*

Teniendo en cuenta la magnitud y el alcance del problema de la Administración pública en los países en vías de desarrollo, se comprende—decía WATERSTON—que exista una tendencia—por parte de todos aquellos que comprenden su necesidad—a proceder a una gran reforma administrativa, es decir, intentar una mejora general de la Administración pública o, al menos, de una parte estratégica de ella, como el régimen de funcionarios civiles. Así es frecuente recomendar la creación de un órgano de administración para el desarrollo o de una Comisión de la Función Pública o Comité para el Servicio Civil. Organismos de semejante naturaleza pueden, en efecto, llevar a cabo una acción eficaz si encuentran condiciones adecuadas y, sobre todo, cuando reciben el apoyo firme y decidido de las autoridades políticas. Pero la experiencia enseña que, por sí sola, la creación de uno de estos nuevos organismos—aun estando bien concebidos—representa muy poca o ninguna mejora para la Administración pública: con el tiempo resulta que el nuevo organismo no es inmune a los males, a los defectos, del resto de la Administración pública que pretende mejorar.

Propuestas de reformas administrativas globales que—en teoría—parecían deseables y sensatas, con frecuencia han concluido en soluciones desfiguradas y fragmentadas, tras una puesta en práctica que guardaba poco parecido con lo que se pensaba en

(46) El artículo se publicó en español en la revista *Anales de Economía*, número 14, Madrid, abril-junio 1966, pp. 161 y ss.

un principio. En otras ocasiones en que la instrumentación de un ambicioso plan de reforma administrativa se llevó efectivamente a cabo de la manera en que estaba proyectado, se demostró que la reforma estaba por encima de la capacidad de absorción de una Administración pública y de un personal que se encontraba firmemente arraigado en ideas y procedimientos de tradición diferente (47).

Surge, por consiguiente—añadía WATERSTON—, la pregunta de si el fallo de la mayoría de los esfuerzos por mejorar la Administración pública no puede tener su origen, muchas veces, en haber intentado hacer demasiadas cosas. Se ha hablado, a este respecto, de un método que intentaría «resolver problemas, dejando que los deseos vuelen por delante de nuestra capacidad»; método caracterizado por «peticiones repetidas, incesantemente, de una completa, definitiva y rápida solución a las dificultades que se están encontrando» (ALBERT HIRSCHMAN, citado por WATERSTON) (48). Debería tenerse presente incluso una cierta «capacidad para no tratar de hacer cosas» (*capability not to try to do things*) (49).

B) *La tendencia a las minirreformas*

La tendencia opuesta a la gran reforma, a la reforma administrativa omnicompreensiva o macrorreforma, tiene también partidarios. Se trata de los defensores de lo que yo llamaría sistema de las «minirreformas continuas». Sin emplear esta denominación, EDOUARD BONNEFOUS —en un libro que puede considerarse ya clásico para Francia, *La Réforme administrative*, París, 1958—proporciona una descripción y defensa de este sistema. Ante tantos fracasos repetidos de los intentos de lograr una gran reforma de la Administración pública, «une leçon se dégageait à l'évidence. On ne transformerait pas d'un seul coup

(47) Cfr. WATERSTON, *ob. cit.*, pp. 162-163, con cita de ejemplos de países concretos. En cierto modo, la reforma de la Función pública en España, por la ley 109/1963, de 20 de julio, puede ser también un buen ejemplo.

(48) Cfr. WATERSTON, *ob. cit.*, p. 164.

(49) *Appraising, cit.*, p. 37. Es curioso que en el *White Papers* sobre la reorganización de la Administración Central en Gran Bretaña, de octubre de 1970, el párrafo 2 diga expresamente que «el Gobierno ha estado pretendiendo hacer demasiadas cosas».

de baguette magique l'ensemble des services publics. Au lieu de s'attaquer d'emblée aux structures et de repenser toute la doctrine, c'est dans le chemin moins spectaculaire mais plus efficace du fonctionnement interne des services qu'il fallait s'engager. Procéder à un ajustement continu des méthodes en prenant successivement les différents services, tel devait être le travail à accomplir. Une nouvelle école de la réforme administrative allait naître. Priorité serait donnée aux questions de méthode, de rendement et d'efficacité. En procédant ainsi, on s'inspirerait du grand mouvement, d'organisation du travail qui a transformé le monde depuis cinquante ans».

Esta línea corresponde, sobre todo, a la segunda etapa de la evolución de las Ciencias administrativas, la etapa de las oficinas de O y M encargadas de la realización de estudios continuos para lograr la racionalización del trabajo, la simplificación de los procedimientos administrativos, el coste y rendimiento de los servicios públicos: en suma, la llamada «productividad administrativa».

Sin desconocer las ventajas de semejante sistema —que hasta cierto punto yo mismo defendí hace años para la Administración española (50)—, es preciso resaltar que la experiencia ha demostrado su lentitud e insuficiencia.

18. LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA POR NÚCLEOS

En el trabajo citado, y como vía intermedia entre las reformas omnicomprensivas y las minirreformas, WATERSTON defendía (51) la que puede denominarse estrategia de los *núcleos* de reforma. Quiere indicarse con ello que, ciertamente, cuando no es factible una reforma administrativa total, omnicomprensiva, siempre son posibles reformas parciales. Pero tales reformas o mejoras parciales de la Administración «no tienen por qué ser improvisadas, fragmentarias e inoperantes»; si se conciben y planifican cuidadosamente pueden producir resultados inmediatos considerables sobre los problemas más urgentes y suministrar

(50) *Objetivos y técnicas*, cit., p. 118.

(51) WATERSTON, *ob. cit.*, pp. 168 y ss.

además una base adecuada para una ulterior reforma administrativa global (WATERSTON).

La fundamentación de esta estrategia radica, a mi juicio, en la aportación que para la reforma administrativa representan las técnicas de la planificación del desarrollo—o si se prefiere, las técnicas del desarrollo planificado—. Por un lado, y como se ha subrayado, es utópica e inoperante una planificación del desarrollo sin una paralela mejora de la Administración pública; y por otro lado, la planificación del desarrollo lleva consigo la determinación precisa de programas y proyectos prioritarios. Pues bien, esos programas y proyectos concretos—bien sean de carácter territorial o bien de carácter sectorial; por ejemplo, mejora del sector industrial o del sector agrícola, programas de vivienda o de urbanización, etc.—, que se consideran de prioridad preferente, proporcionan o señalan, a su vez, los «núcleos», también concretos y prioritarios, de reformas administrativas parciales. Reformas administrativas parciales, pero planificadas y no fragmentarias, sino conectadas racionalmente con el respectivo plan de desarrollo socio-económico.

19. ALGUNOS EJEMPLOS DE ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS DEL «MODERN MANAGEMENT»

GROSS (52), para la introducción de las técnicas modernas de gestión administrativa, expone:

A) *Las tácticas de difusión inducida*

Las denominadas tácticas de difusión inducida pueden consistir en: a) actividades o programas especiales de formación; b) selección de sectores específicos, bien los más atrasados—por ejemplo, recaudación de impuestos—, bien los de más alto rendimiento, de modo que el éxito en los mismos contribuya a la difusión general de los métodos empleados, y c) tácticas de persuasión para introducir las nuevas técnicas de gestión.

(52) *Management strategy*, cit., pp. 65-67.

B) Creación de «*task forces*» o grupos de trabajo «*ad hoc*» en sectores problemáticos

La creación de estas *task forces* es considerada por Gross de naturaleza estratégica. Naturalmente, este procedimiento no es nuevo ni sólo aplicable al campo de la reforma de los métodos. Últimamente, en los Estados Unidos la preparación de las reformas de Nixon (*The President's proposals for Executive Reorganization*, Wáshington, 1971) se llevó a cabo por una *task force* dirigida por ALAN DEAN. Los «grupos de trabajo», constituidos oficialmente en España para la reforma de ciertos Ministerios (Educación y Ciencia, Agricultura, Industria), responden a la misma metodología.

C) El «*incremento articulado*» («*jointed incrementalism*»)

La idea que late bajo la extraña expresión de «*incremento articulado*», debida a CHARLES E. LINDBLOM, enlaza en cierto modo con la reforma por núcleos seleccionados estratégicamente, de WATERSTON. Se trata de evitar las actuaciones que consisten en «salir malamente del paso» (*muddling through*): admitir las reformas menores o parciales—frecuentemente, las únicas posibles—, pero dentro de una estrategia general a largo plazo. Reformas de pequeños pasos, de miles de pasos, convenientemente articulados. Pero evitando a toda costa el *disjointed incrementalism*, las pequeñas reformas con desarrollo no armonizado (53).

20. LOS MÉTODOS EXPERIMENTALES: REFORMAS PILOTO Y ADMINISTRACIÓN PARALELA

CHARLES DEBBASCH (54) reconoce que la reforma administrativa ha venido marcada casi siempre por el signo de la ambición: «Par un train de réformes savamment congues et brutalement appliquées, les gouvernants pensaient pouvoir exorciser les dé-

(53) Gross: *Management strategy*, cit., pp. 84-86.

(54) «Méthodes modernes de la réforme administrative», en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, núm. 9, enero-marzo, 1969, pp. 21 y ss.

mons qui hantent la machine administrative». Convencido del fracaso de estos planteamientos ambiciosos, considera que los dos métodos óptimos para la reforma administrativa son la experimentación, mediante reformas piloto, y la Administración paralela.

A) *Las reformas piloto*

El método experimental consiste en «rodar» sobre el terreno la reforma que se proyecta antes de generalizarla. Para ello se acude, a semejanza de los prototipos empleados en los procesos de fabricación industrial, a poner en marcha reformas o experiencias piloto. Son varios los ejemplos que de esta manera de actuar ofrece la Administración pública francesa en épocas recientes. Así, un Decreto de 10 de abril de 1962 (modificado por otro de 21 de marzo de 1963) estableció una nueva organización de los Servicios del Estado en cinco Departamentos piloto: Corrèze, Eure, Seine-Maritime, Vienne, Isère. Análogamente, otro Decreto de 29 de julio de 1963 estableció circunscripciones de acción regional en Bourgogne y Haute-Normandie, también con carácter piloto. Después de esas experiencias, por Decreto de 14 de marzo de 1964 se reformó la organización de los servicios del Estado en los Departamentos y las regiones (55).

Hay otros ejemplos interesantes en la propia Administración francesa: así, las reformas piloto de los procedimientos de ordenación de pagos (56).

B) *El método de la Administración paralela*

Ante los problemas que plantea la esclerosis de la Administración tradicional—dice DEBBASH— hay dos vías posibles: o des-

(55) Vid. *Reformas de los departamentos y regiones de Francia*, con nota preliminar de José Luis MELLÁN. Colección «Conferencias y Documentos» de la ENAP, núm. 7, Madrid, 1964. Sobre la reforma regional francesa, con vicisitudes políticas bien conocidas, hay bibliografía numerosísima. Un resumen relativamente al día en J. ROCER, *Boletín de Documentación del Fondo para la Investigación Económica y Social*. Confederación Española de las Cajas de Ahorro, vol. II, fascículo 2, Madrid, abril-junio 1970.

(56) Cfr. DEBBASCH, *ob. cit.*, p. 23.

prenderse de las estructuras antiguas y sustituirlas por otras nuevas, adaptadas a los problemas actuales; o *tout en laissant subsister l'univers ancien*, crear Administraciones especializadas más modernas que, con técnicas renovadas, lleven a cabo los nuevos objetivos y tareas de la Administración. Esta segunda vía fue defendida calurosamente por PISANI (ex Ministro francés de Agricultura y de *Equipement*), en un artículo publicado en la «Revue française de science politique», de 1956. A PISANI se debe la ya conocida dicotomía entre Administración *de gestión* y Administración *de misión*. A partir de 1958, la idea de la Administración de misión se admite oficialmente. Numerosas Administraciones especializadas se desarrollan de acuerdo con el modelo de PISANI. Pueden citarse como ejemplos: *Délégation générale à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR); la *Délégation générale à la recherche scientifique et technique* (DGRST); la *Mission interministérielle d'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon*; la *Mission d'aménagement du littoral d'Aquitaine*; la *Délégation à l'informatique*, etc.

En la actualidad, afirma DEBBASCH, cada vez que se emprende una operación compleja, la Administración clásica es dejada de lado en provecho de una Administración *ad hoc* o *de misión* (57).

21. LA REFORMA ADMINISTRATIVA MEDIANTE «MECANISMOS OBJETIVOS Y CIEGOS»

Una curiosa «estrategia» ha sido propuesta por L. SFEZ en su obra *L'Administration Prospective*, París, 1970. Su tesis, según él comienza por reconocer, es muy simple: «jusqu'à là, on a trop souvent posé le problème de la réforme administrative en termes d'appels à la bonne volonté de l'administration. Ces appels de style démocrate-chrétien, socialiste moderne, au club JEAN MOULIN, ont visé à transformer l'administrateur par une réforme de sa conscience. Participation de l'ensemble des fonctionnaires, équipes pluri-disciplinaires de recherche et d'action, intégration de l'administré dans la vie administrative et dans les finalités de l'administration, tels étaient les maîtres mots des réformateurs. Appels sympathiques, mais totalement inefficaces».

(57) DEBBASCH, ob. cit., pp. 25 y ss.

No serán tampoco —continúa SFEZ— las voluntades del Gobierno y del Ministro encargado de la reforma administrativa las que puedan modificar el estado de cosas. Las esclerosis son siempre el reflejo de la sociedad en que se producen. Ni serán tampoco circulares u otros textos más solemnes los que modificarán las aptitudes profundas de todos los franceses. No se «desburocratiza» por medios burocráticos o no se descentraliza por medios centralizadores. «Las verdaderas reformas no pueden operarse sino *par des mécanismes objectifs et aveugles qui viennent broyer les routines et les scléroses.*»

¿Cuáles son esos instrumentos objetivos y ciegos? La respuesta de SFEZ es terminante: los métodos modernos de gestión. Desde este punto de vista —dice— «la implantación de la informática y de la RCB (*Rationalisation des choix budgétaires*) en la Administración francesa —por citar sólo dos ejemplos— son explosivo entre las manos de la Administración. Las máquinas y las técnicas de conceptualización que implican ponen en movimiento un proceso irresistible de innovación» (58).

V. Final

22. CAMBIO SOCIAL Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Mucho quedaría por decir, mucho por profundizar. El tema de la reforma administrativa presenta una amplísima gama de cuestiones de diverso orden: político, jurídico, económico, sociológico, técnico. Encierra el peligro de incurrir en abstracciones excesivas, que prescindan de las peculiaridades de cada país y momento histórico. El peligro también —del que queda alguna constancia en las páginas anteriores— que representan las continuas mutaciones y avances de las ciencias y técnicas que afectan a ese complejo y apasionante fenómeno que se llama «Administración pública».

Al poner el ya obligado punto final surgen dudas, interrogantes. ¿Serán suficientes los nuevos planteamientos o estrategias de reforma? ¿Tendrán la virtualidad necesaria para servir

(58) SFEZ, *ob. cit.*, pp. 9-10.

de instrumento del cambio social en la proporción en que tal cosa es posible? La reforma administrativa—lo ha puesto de relieve CAIDEN— es un factor relativamente menor en la totalidad del cambio social si se la compara con problemas como la insuficiencia del nivel cultural, las innovaciones tecnológicas y tantos otros. «El cambio social es sólo una parte del incesante flujo que caracteriza el universo. Incluso elementos que parecen estables, tales como las relaciones entre las galaxias en el espacio, el rostro físico de la Tierra, la apariencia biológica y cultural del hombre, cambian sin cesar. Nada permanece igual; nada se repite de modo idéntico. Hay una tensión dentro de todas las cosas que las hace transformarse, variar, alterarse, desviarse, hacerse distintas... Pero el hombre no puede limitarse a contemplar esos cambios sin causa; busca los eslabones de una cadena que simplifique, explique y ordene el caos universal» (59).

A forjar un eslabón de esa cadena, que ponga lógica, coherencia, racionalidad en ese sector del mundo en transformación que es la Administración, se han encaminado siempre los movimientos de reforma administrativa. Tras ese objetivo, sólo relativamente alcanzable, han marchado las construcciones teóricas, las innovaciones técnicas. Incluso este fue, dentro de sus reducidas posibilidades, el propósito de nuestro trabajo.

(59) G. E. CAIDEN: *Administrative Reform*, cit. Londres, 1970; p. 44.