



ESTUDIOS

NUEVAS TENDENCIAS HACIA LA EFICIENCIA EN EL ESTADO SOCIAL *

351.84:35.06

Por ONORATO SEPE

Sumario: 1. La necesidad de la eficiencia en el moderno Estado social. Obstáculos y dificultades en el plano de la organización y de la acción administrativa.—2. La racionalización de los mecanismos y la agilización de los controles.—3. Tentativas de racionalización a través de nuevas técnicas de presupuesto; la experiencia del PPBS.—4. La regularidad administrativa como instrumento de eficacia.

1. La necesidad de la eficiencia en el moderno estado social. Obstáculos y dificultades en el plano de la organización y de la acción administrativa

EN un trabajo no muy reciente, pero tampoco demasiado lejano, se dice que «el Estado social tiene como fin y razón de existencia la consecución de aquellas condiciones que permitan a la mayoría vivir en paz y *confort* en la propia sociedad nacional, de forma que todos tengan las más amplias posibilidades de perfeccionar y realizar la propia individualidad» (1).

* Este artículo constituye un capítulo de un trabajo más amplio en trance de aparición. Su publicación en nuestra Revista se efectúa con permiso expreso de su autor. La traducción del texto original ha sido realizada por Carlos Feal Lago.

(1) G. DEMARIA: *El Estado social moderno*, Padua, reedición 1982 (1.ª edición, 1946), páginas 38-39; BENVENUTI: «El Estado, los organismos intermedios y la evolución de las clases», *Actas de la XXXI Semana social de los católicos de Italia*, Bari, 1958, página 15 y ss. La bibliografía sobre el tema es vastísima. Véanse, con carácter indi-

Se trata de una acepción del Estado social que parece derivación directa de las doctrinas cameralistas, y que en todo caso se enlaza con el pensamiento librecambista. Tal Estado tiene dos categorías de fines, una muy general (asegurar la libertad, la igualdad y la propiedad) y otra dirigida a permitir la realización de algunos grandes intereses públicos (defensa; organización del Derecho; bienestar; elevación, difusión e incremento de la cultura; progreso técnico; eliminación de algunas desigualdades; desarrollo máximo de las relaciones entre los pueblos; impulsión de la producción de riqueza; participación de todas las categorías sociales en la dirección económico-social de la producción). Es ésta una relación con la que se puede estar de acuerdo, con tal de que se la inserte en un contexto normativo, organizativo y de actuación que se apoye sobre la participación de los ciudadanos, sobre la necesidad de igualar los puntos de partida, y principalmente sobre aquella *igual dignidad social* que es postulada por el artículo 3.º de nuestra Constitución.

Es sintomática, no obstante, la observación de que cualquiera que sea el valor que se quiera dar a la relación de Demaria, permanece firme e indiscutible su afirmación de que «para juzgar el grado de eficiencia *actual* de las Administraciones públicas es preciso ver si, en concreto, éstas alcanzan los fines indicados, y en qué medida, tiempo y persistencia. Solo así es posible establecer cuáles son las formas estatales de administración caducas o incapaces para lograr una mayor felicidad de todos los componentes de la sociedad nacional. Sólo así es posible contribuir con seriedad a los esfuerzos que en tantos sectores se están ya haciendo, y que con toda probabilidad se harán aún más en el futuro, sobre el contenido y la forma a dar a las nuevas estructuras estatales» (2).

Ello está en correlación con un principio históricamente verificable: «la eficiencia social de las administraciones estatales

cativo, los *Cuadernos de Justicia, Funciones y ordenamiento del Estado moderno* (Milán, 1961), y *Persona, sociedades intermedias y Estado* (Milán, 1958), con trabajos e intervenciones de numerosísimos juristas; DEL VECCHIO: «El Estado y los problemas sociales actuales», en *El Estado moderno y sus problemas*, Turín, 1967, p. 113 y ss.; A. CARACCIOLLO: *Estado y sociedad civil*, Turín, 1960, p. 53 y ss.; O. PASINI: «Los problemas del Estado democrático en la sociedad en desarrollo», en el volumen *Estado-Gobierno y Estado-sociedad*, Milán, 1969, núm. 135.

(2) DEMARIA, *op. cit.*, pp. 38-39.

decrece al crecer o al prolongarse en el tiempo los cometidos a ellas encomendados» (3). «El carácter inveterado de las instituciones públicas les quita mucho de su originaria eficiencia», lo que significa que las estructuras y los modos de acción administrativa se modifican con el transcurso del tiempo y devienen inadecuados, por lo que es preciso un continuo proceso de adaptación a la realidad actual, al que deben hacer frente. El principio se expresa hoy diciendo que toda función requiere un tipo particular de organización, de modo que pueda ser adecuada, cada vez, al desarrollo de su función específica (4). La organización y los métodos de trabajo deben ser siempre planteados y resueltos en el plano de la funcionalidad inmediata, válida también, dentro de lo previsible, para un futuro próximo, de forma que se obtenga para el mayor tiempo posible y sin tener que recurrir inmediatamente a modificaciones, un sistema que dé un buen rendimiento, es decir, que sea eficiente. ¿Cuántas veces se ha producido, especialmente en materia de organización de la función pública, que las normas promulgadas por el Parlamento (o por el Gobierno, por delegación) han sido modificadas y completadas inmediatamente después, porque no respondían ya, incluso desde el momento de su entrada en vigor, a las aspiraciones de los interesados, o bien a las necesidades de la Administración pública? Dado que el satisfacer, dentro de límites razonables, las aspiraciones de los interesados constituye elemento de la eficiencia, porque incide sobre el complejo mecanismo de la organización y de la acción administrativa, no se puede decir que las modificaciones tan rápidamente sobrevenidas no hayan cooperado a la eficiencia, incluso en el sentido del que se quiere denominar Estado social, no pudiendo desconocerse que un tal Estado debe buscar aquella solución óptima que realice la satisfacción del mayor número y cantidad de intereses en el ámbito del fin a alcanzar.

Recientemente se ha precisado que el Estado contemporáneo, que es responsable del desarrollo de toda la colectividad nacional en el ámbito de normas constitucionales inmutables,

(3) DEMARIA, *op. cit.*, p. 39.

(4) GUARINO, G.: «De nuevo sobre los modelos diferenciados», en *Escrito de Derecho público de la Economía*, II, Milán, 1970, p. 63.

como la de la igualdad y la remoción de los obstáculos que de hecho puedan limitarla (igualación de los puntos de partida), desarrolla dos actividades de tipo diverso: una tradicional, dirigida a la producción de bienes y servicios jurídicos (y que está todavía sólidamente anclada en el principio consolidado de la legalidad), y otra, más moderna, dirigida a la producción de servicios económicos, y que se inspira a menudo en el tipo de organización privatista. Este fenómeno lleva a afirmar que «el mundo de los intereses de que son portadores sujetos públicos se presenta hoy de idéntica forma al mundo de los intereses de que son portadores los sujetos privados..., y nos muestra que también los intereses de la esfera pública son heterogéneos» (5). La solución clásica, que consideraba homogéneos los intereses públicos (y homogeneizaba también la organización que debía satisfacerlos) ha perdido valor para quien se pregunte si la regla del orden, de la graduación entre los distintos intereses que ha dominado en el Derecho público clásico es aún hoy válida o debe ceder ante la mutabilidad del ambiente social. «El jurista debe responder que las reglas del orden valen; el sociólogo se complace en desmentirlo, mostrándole, según los lugares, el no-orden, el desorden, el arbitrio; el jurista le responde que no se puede teorizar sobre aspectos patológicos de la realidad: el sociólogo replica que el Derecho se hace sobre la realidad, y así el diálogo continúa sin fin en torno a este problema, que es uno de los mayores de nuestro siglo» (6).

De otro lado, la expansión de la acción administrativa, lejos de llevar al desarrollo de modelos autoritarios y de una normativa basada sobre lo que se ha llamado poder de imperio, se funda en gran parte hoy sobre modelos privatistas y sobre normas que, aun refiriéndose al modo de actuar de la Admi-

(5) M. S. GIANNINI: *Derecho administrativo*, I, Milán, 1970, p. 107; C. MORTATI: *Instituciones de Derecho público*, I, Padua, 1969, p. 41. Sobre este punto, F. HEADY: *La Administración pública: perspectivas de análisis comparado*, Bolonia, 1968 p. 84 y siguientes.

(6) GIANNINI, M. S., *op. ult. cit.*, I, p. 107. Junto a la organización formal, preparada por normas jurídicas, existe la efectiva, presente y operante en un determinado momento. La ciencia de la administración, que quiere ser realista, dirige su atención hacia el mundo en que el Derecho actúa, más que hacia el mundo de la organización formal. Véase sobre este punto G. TREVES: *La organización administrativa*, Turín, 1971, p. 35.

nistración pública, prevén reglamentaciones no autoritarias de la actividad a desarrollar, reconduciendo la disciplina al cauce del Derecho común (7).

Ello se refleja también sobre las instituciones de justicia administrativa, que son una de las más típicas manifestaciones del Estado liberal, es decir, del Estado en el que la burguesía encontraba su mejor y más perfecto instrumento porque le permitía toda la libertad necesaria y estaba «dotado de la eficiencia y la autoridad precisas para garantizar y proteger la manifestación de tal libertad» (8). La justicia administrativa,

(7) M. DUVERGER: *Instituciones políticas*, París, 1968, p. 53; A. SPREAFICO: *La Administración y el ciudadano*, Milán, 1965, p. 81 y ss.; AMORTH: «Nuevas estructuras del Estado», en *Justitia*, 1952, p. 377; BENVENUTI («Administración pública y Derecho administrativo, en *Anuario de la Universidad Católica*, años 1955-57, p. 289) observa que «en el estudio de las instituciones positivas se han venido determinando elementos nuevos, que en un cierto momento han parecido propios no solamente de la hipótesis administrativa estatal, sino válidos en cualquier otro campo del Derecho».

«Ciertamente, no es sin razón como ello ha podido producirse precisamente en el campo de la Administración pública, porque en el mismo operaban más inmediatamente los fermentos de transformación de nuestra civilización, y por ello no solamente del Estado, sino de toda la sociedad. Estos fermentos, al manifestarse por primera vez en el terreno más sensible de la Administración pública, se han venido transformando poco a poco en elementos vitales y vivificadores de toda la sociedad. Por una combinación, cuya fortuna, para quien contemple la historia desde un punto suficientemente alto, es quizá más aparente que real, la ciencia del Derecho administrativo se encontró con que tenía que trabajar en el mismo punto en el que de manera especial se aplicaban y continúan aplicándose las fuerzas que tienden a transformar nuestra actual estructura social. En ese punto, la misma ha podido captar la aparición y formación de teorías, de instituciones, de principios que traducían en nuevos elementos jurídicos la novedad del nuevo orden social. Es por esta razón por la que la ciencia del Derecho administrativo ha podido producir así un trabajo cuyos resultados escapaban a las más prácticas exigencias de un campo más amplio, determinando aquellos nuevos elementos que la civilización contemporánea iba poniendo en el seno del ordenamiento jurídico.

Y si tales elementos, en su aspecto, tienden a veces a ordenarse en un sistema abstracto, formando casi una pura topología y haciendo así del Derecho administrativo una discusión en torno a formas puras cuya elegancia corre pareja con la más sutil abstracción, en otro aspecto aquéllos vienen afirmando, sin embargo, cada vez más su existencia real y su real consistencia en el conjunto del ordenamiento.»

Del mismo autor, véase «Mundo económico y Administración pública», en *Ciencia y técnica de la organización en la Administración pública*, 1960, p. 423.

(8) M. NIGRO: «Silvio Spaventa y la justicia administrativa como problema político», en *Revista trimestral de Derecho público*, 1970, p. 737; M. S. GIANNINI: «Curso general sobre la justicia administrativa», en *Riv. dir. e proc. civ.*, 1963, p. 552 y ss.; G. MILE: «La justicia administrativa», en *Escritos para el centenario de la unificación*, Vicenza, 1968, p. 18 y ss.; P. VIRGA: *La tutela jurisdiccional en relación con la Administración pública*, Milán, 1971, p. 3; BENVENUTI, voz «Justicia administrativa», en *Enciclopedia del Derecho*, vol. XIX, Milán, 1969.

Véase la áspera crítica de CHIODI (*La justicia administrativa en el pensamiento político de S. Spaventa*, Bari, 1969, *passim*) a la introducción del sistema de justicia administrativa en Italia. Se ha tratado de un reforzamiento de la legalidad formal en el ejercicio de la actividad administrativa para garantizar a los ciudadanos la imparcialidad de los poderes públicos y la distinción entre política y Administración

con sus instituciones, servía para asegurar aquel tipo de eficiencia (respecto de la legalidad formal) de que tenía necesidad el Estado liberal. Pero el desplazamiento de los intereses y de las formas organizativas hacia el cauce común vacía a tales instituciones de contenido, porque los problemas de las rela-

y no para asegurar el *buen gobierno*. Ahora bien, si ello tiene el mérito «de constituir la más válida atemperación interna del poder, en cuanto elimina del mismo, si no el contenido, sí el ejercicio arbitrario e irresponsable» (op. cit., p. 135), de otro lado elude la necesidad de adecuar el panorama legal al panorama real y constituye una acción obstaculizante del liberalismo frente al progreso de las nuevas ideas, que, en tanto que políticas, podían impulsar al ordenamiento y a la acción administrativa hacia formas nuevas y más democráticas.

En sentido contrario a esta construcción, véase Nigro («Silvio Spaventa y la justicia administrativa como problema político», en *Revista trimestral de Derecho público*, 197, p. 728), el cual pone de relieve que «el Estado liberal y burgués llvaba en sí mismo, en su estructura jurídica total y en su *funcionalidad* social global, la razón de institución de una justicia administrativa», y destaca el pensamiento de GNEIST, para el cual, en la acción administrativa, además de la forma, tutelable por el juez ordinario, y la sustancia (no sometible a juicio por ser expresión de poder discrecional), hay un tercer elemento, que no se sale de la ley en cuanto forma, pero que «por espíritu parcial—*iniquitas*—aplica la orientación de la ley en provecho de algunas y daño de ctros» (GNEIST: «El Estado según el Derecho», en *Biblioteca de Ciencias Políticas*, VII, Turín, 1891, p. 1294). La creación de un juez en la Administración constituye el correctivo indispensable para que la justicia administrativa aparezca como «el corolario necesario de la naturaleza y de la función del acto administrativo, características del Estado liberal del ochocientos; y, dado que el acto administrativo es, juntamente con la ley, la pieza clave del Estado de Derecho del ochocientos, un Estado en el que la burguesía reconoce su mejor instrumento, porque mientras que de un lado le permite todas las libertades que precisa, por otro está dotado de la eficiencia y la autoridad necesarias para asegurar y proteger la manifestación de tal libertad, he aquí que se configura plenamente el enlace intrínseco y esencial entre la creación de instituciones de justicia administrativa y la fisonomía ideológica y política del Estado liberal del ochocientos» (Nigro, op. ult. cit., p. 737).

Nigro, por otra parte, que está particularmente atento a los fenómenos de funcionalidad y de eficiencia de la Administración, no deja de destacar que «si la justicia administrativa es elemento complementario de la estructura del Estado liberal, debería permanecer y desaparecer con este tipo de Estado: ¿se trata, pues, de una institución que ha agotado su temporada, que sobrevive como residuo de un período histórico sustancialmente concluido y que está destinada a desaparecer apenas se complete la transformación del Estado liberal en Estado comunitario y social? (página 747). Es obvio que el interrogante, planteado en términos, por así decir, brutales, parece retórico, y no se puede dejar de admitir que en el nuevo tipo de Estado se agregan elementos nuevos a los preexistentes, que permiten una cierta continuidad y enriquecen el sistema (LEGENDRE: «Historia del pensamiento administrativo francés», en *Tratado de Ciencias administrativas*, París, 1966., pp. 25 y ss.).

Por otra parte, cuando los Estados liberales se han provisto de instituciones de justicia administrativa, éstas se han enlazado siempre a orientaciones preexistentes desde el punto de vista formal. Es obvio que si se considera—como en la ideología liberal—el interés individual del particular como coincidente con el interés de la Administración, las instituciones de justicia administrativa aparecerán como los mejores tutores no sólo de la legalidad, sino de la eficiencia de la acción administrativa. Nigro ve en ello una continuidad con la ideología ya existente en el Estado, y examina, por tanto, si en la conservación del sistema justicial (oportunamente modificado) puede estar la vía de salida. Pero subraya la existencia de un «Estado inquieto, perplejo, presa de continuas convulsiones y de lacerantes antítesis», en el que existen «metamorfosis y contradicciones», sobre todo en las relaciones entre au-

ciones entre el Estado y los ciudadanos se contemplan de modo diferente y porque la misma estructura, el modo de ser del aparato se sitúa en una configuración histórico-ambiental del todo diversa. «Se pasa del formalismo y de la abstracción del Estado liberal (un ente con propia subsistencia, constituido por oficinas cubiertas por administraciones profesionales) a la *corporeidad* del Estado comunitario (un complejo de grupos, ten-

toridad y libertad; en el que se observan, de un lado, una tendencia de desarrollo de orientaciones tradicionales, pero, de otro, también líneas de tendencias netamente destructoras, que comportan radicales mutaciones en las relaciones entre Estado y ciudadanos. El Estado administra poco de manera autoritaria, mientras que gestiona empresarialmente muchos sectores, con una suerte de abandono del principio de autoridad. Sucede que «la acción de los sujetos públicos no se diferencia, o se diferencia cada vez menos, de la de los sujetos privados... y disminuye la misma posibilidad de concebir una jurisdicción *doméstica*, una jurisdicción del Estado sobre sí mismo, como en el fondo es la jurisdicción administrativa»; pero al mismo tiempo sucede también que al «impulso de disolución del aparato administrativo le acompaña en nuestra sociedad un impulso de reforzamiento...», por lo cual «si en la vertiente comunitaria del Estado posliberal las instituciones de justicia administrativa no tienen carta de ciudadanía, las mismas aparecen en su justo lugar en la vertiente dirigista y social de este Estado» (Nigro, *op. ult. cit.*, p. 756 y ss.).

Que las instituciones de justicia administrativa deban sobrevivir, parece fuera de dudas. No obstante, es preciso considerar su funcionalidad en el ámbito de un juicio que no sea exclusivamente jurídico formal. Tal necesidad, sin embargo, no ha sido aún plenamente advertida por los juristas. El mismo Nigro, en efecto, continúa moviéndose en el cauce de la concepción *legalidad igual a eficiencia*, cuando, auspiciando una solución de síntesis, afirma que «las razones que aconsejaron a los monarcas franceses primero, y después a los revolucionarios del mismo país, y después a los padres de todas las justicias administrativas del ochocientos (incluido Spaventa), sustraer la acción administrativa al control de los jueces ordinarios son válidas también hoy: asegurar el pleno despliegue (correcto, pero también eficaz) de la acción administrativa. Aún hoy parece imperar la exigencia de que la tutela contra la actividad de la Administración pública se organice de modo que la misma no paralice, directa o indirectamente, la acción administrativa, antes bien, procure a un tiempo la satisfacción del interés del particular y el de la misma Administración; y, por tanto, que la misma funcione como control del ejercicio del poder contemplado en su pura dinámica, control provocado no por el «derecho subjetivo», que está situado antes o después de dicha dinámica o que en todo caso es independiente de ella, sino por los «intereses» inmediatamente implicados en la misma y empeñados (juntamente con la Administración) en expurgar toda deformación.

«Persisten, pues, las razones de existencia de un sistema de justicia administrativa, y persiste, si bien ya no de forma exclusiva, aquel particular modo, modo autoritario, elástico (discrecional) y puntual de ejercicio de la acción estatal—el acto administrativo—, que constituye el presupuesto y proporciona el objeto de una típica jurisdicción administrativa» (Nigro, *op. ult. cit.*, p. 758 y ss.).

En esta visión garantista, aunque atemperada por el acertado reconocimiento de una indispensable revisión del sistema, dirigida a atenuar las asperezas de la justicia administrativa «ordenada de modo puro», para acomodarla a los principios de democracia, no hay mucho aportado por el eficientismo administrativo, y ello no porque la justicia administrativa se ponga en contra del mismo, sino por el simple hecho de que lo ignora (si es que directamente no lo desdén). De otro lado, debe concordarse plenamente con Nigro al estimar que tal forma de justicia está ligada al Estado tal como hoy es, y resultará inconcebible sólo en nuevas formas de organización social que superen la del Estado. Véase, finalmente, P. CALANDRA: *Parlamento y Administración*, I, Milán, 1971, p. 165 y ss.

dencialmente autogobernantes y aspirantes a la unificación mediante formas nuevas de coordinación y representación); se eliminan los confines entre Derecho público y Derecho privado y surge una suerte de Derecho común; cambia el concepto de interés general y el nexo entre el mismo y el interés de la Administración pública, y entre el mismo y los intereses de los particulares» (9). Se sigue de ello que la tutela del ciudadano (y correlativamente, la de la Administración) no precisa de un juez especializado (10).

(9) Nigro, *op. ult. cit.*, p. 755.

(10) Por otra parte, ha de observarse que la necesidad de la construcción de un Estado social lleva a la acentuación de aspectos dirigistas y programadores. El Estado es intervencionista, incluso a través de los demás sujetos que maneja, y debe controlar la acción complementaria de la particular, así como controlar las inversiones de capital, público y privado. El cometido de tal control está en gran parte encomendado al aparato administrativo, «el cual compensa con funciones incrementadas en el campo económico y social la dimisión de autoridad a que le constriñe el movimiento democrático y descentralizador». La desaparición de las instituciones de justicia administrativa, que hubiera sido obvia con formas de organización social del todo nuevas que constituyesen una superación del Estado, no es generalmente admitida en el Estado de transcripción, y es incluso compatible con oportunos ajustes y adecuaciones a los nuevos modos de ser de la Administración y a sus nuevas estructuras (Nigro, *op. ult. cit.*, pp. 756 y ss.). Es cierto, sin embargo, que los ajustes se adecuan con lentitud a las nuevas necesidades y operan a menudo como fuerzas retardatarias más que como instrumentos de eficiencia.

Ello vale también para las instituciones de justicia que han nacido y se han desarrollado en un clima y en un mundo jurídico-social del todo diverso.

CHIODI (*La justicia administrativa*, cit., pp. 124 y ss.) ha demostrado que en Italia, en el siglo pasado, cuando se creó el sistema de justicia administrativa, no se planteó con precisión a qué tipo de Estado se aspiraba, es decir, si a un Estado de derecho del tipo alemán o bien a un Estado administrativo de tipo francés. Se quería a los dos conjuntamente, y se dio vida a un *Estado de derecho impropio*. Es decir, se dio al Estado de derecho un contenido burocrático acentuado y se creyó al mismo tiempo que se podía fundar un ordenamiento libre. Ahora bien, «cuanto mayor es el aparato burocrático centralizado de un país, tanto más se determina en el mismo una estructura reaccionaria, que deviene el obstáculo más resistente para toda renovación, y contra el que incluso las revoluciones han chocado en vano».

Es decir, nace aquel tipo de Estado denominado administrativo, en el que el Derecho «tiene por fin la justificación del Estado» (p. 127).

BENVENUTI (voz «Justicia administrativa», cit.), después de haber afirmado que «la idea de fondo, de la cual ha partido el desarrollo de la construcción del Estado moderno y el correlativo complejo de relaciones entre Estado y ciudadanos, era precisamente la de una esfera de libertad, estrechamente ligada al derecho natural de «posser» la propia persona y los propios bienes, en la que la libertad y la igualdad de los individuos se ligaban estrechamente a tal primordial disponibilidad», precisa que tales ideas de fondo «constituían la trama filosófica de la Revolución francesa y de las Constituciones que la han seguido, y han dominado culturalmente la legislación unificadora italiana en cuanto a la Administración pública y a la justicia administrativa. Se quiere en realidad dar una protección jurisdiccional a los derechos naturales del ciudadano frente al Estado; los derechos subjetivos, que eran confiados al juez ordinario, eran los derechos de propiedad y de libertad, aquellos mismos derechos estructurados por el Derecho romano y que la filosofía del siglo XVIII había replanteado sobre bases naturalistas. El artículo 2.º de la Ley de 20 de marzo de 1865, número 2248, E, realizó el Estado de derecho desde el punto de vista de

Se observan, pues, tendencias que suponen un contraste entre el desarrollo de los mecanismos publicitarios y los modos y los medios de perseguir los fines públicos. Ciertamente, como ha escrito GIANNINI, «la realidad administrativa del mundo contemporáneo no admite generalizaciones, sino que requiere análisis articulados, incluso erizados de distinciones. El mundo en que vivimos—empleando un lenguaje metafórico—continuamente manifiesta una actitud de crítica frente al Estado, por su pequeñez en ciertos aspectos; por su tamaño, que excede de la medida humana, en ciertos otros, pero no sabría vivir si el mismo no existiera. Las Administraciones públicas son hoy el factor más importante de la vida asociada y, por tanto, de la individual de cada uno. Nadie sabría vivir civilizadamente en un mundo en que las Administraciones públicas no funcionasen y no proporcionasen bienes y servicios de modo masivo» (11).

El Estado contemporáneo no es sólo Estado de Derecho, sino que es también Estado social, y debe concurrir, juntamente con todos los ciudadanos, al progreso de toda la sociedad, y es responsable de la misma, encontrando su razón de existencia en el desarrollo de las funciones que ha asumido, y al mismo tiempo en la coordinación de las actividades individuales para elevarlas a actividades comunitarias (12). El Estado social responsable debe «disciplinar, estimular, controlar e incentivar múltiples elementos, de modo que la colectividad reciba los beneficios máximos» (13).

la relación ciudadano-Administración, sobre tales premisas y con tales límites. Fue posible para aquel legislador concebir una valoración entre acto administrativo del Estado y derechos individuales, casi como si el primero hubiese de ceder y perder su eficacia frente a algunos de estos derechos, que precisamente por ser fundamentales y naturales no podían resultar comprometidos por la acción administrativa del Estado, sino que podían ser limitados o condicionados solamente por la ley. Este fue el cuadro neto e ideal que tuvo presente el legislador antiguo: la historia posterior se encargó de desmentir el alcance y la adecuación de aquel cuadro».

(11) M. S. GIANNINI: *Derecho administrativo*, I, Milán, 1970, p. 59. Sobre la influencia de las estructuras administrativas y sociales sobre la organización administrativa, véase NICRO, «Ciencia de la Administración y Derecho administrativo», en *Revista trimestral de Derecho privado*, 1970, p. 859.

(12) Véase BENVENUTI: *El ordenamiento republicano*, III ed., Venecia, 1965, p. 48; GUARINO: «Eficiencia y legitimidad de la acción del Estado: las funciones de la contabilidad del Estado en el marco de una reforma de la Administración pública», *Escritos de Derecho Público de la Economía*, Milán, 1970, II, p. 170.

(13) GUARINO, *op. cit.*, p. 171.

Se sigue de ello que un Estado tal debe plantearse el fin de la eficiencia global como fin primario, en cuanto la ineficiencia de los órganos públicos, como la de los particulares, no podría dejar de imputarse al mismo (responsabilidad no limitada a sectores singulares, sino global).

El valor de la eficiencia en el Estado social está, pues, no tanto en el hecho de que el Estado añada a los fines preexistentes, y que se había también planteado, un nuevo fin (como tal, añadido), el de la eficiencia, sino en la necesidad de utilizar todos los esfuerzos propios y los de la comunidad con el fin de alcanzar los mejores resultados y los más convenientes a la sociedad misma: el Estado existe y debe operar coordinando todos los esfuerzos y dirigiendo todos los recursos para la mejor consecución de los resultados.

Puede, pues, decirse que la socialidad del Estado debe verse sobre todo en esta tensión hacia la eficiencia, en este sentirse llamado por toda la comunidad cuando los resultados son inadecuados a los sacrificios impuestos a los particulares componentes.

Es evidente que en tal concepción (o, como también se dice, «filosofía») el problema no consiste en atribuir al Estado fines nuevos o diversos, sino en considerarlos todos globalmente y en poner el acento sobre el esfuerzo que es preciso hacer para armonizarlos. El problema del Estado social moderno se traduce, por tanto, en un conocimiento de sí mismo y de los propios objetivos, en una preparación precisa de programas de acción en relación con los tiempos y los medios, en la construcción de un mecanismo adecuado que no sea dispersivo, en la ejecución de los programas preparados dentro de los límites financieros y de tiempo prefijados, en la realización de todas aquellas intervenciones que permitan a los sujetos comunitarios participar en la actividad general, insertarse en ella en su propio puesto y concurrir al esfuerzo por la consecución de los resultados queridos (14).

(14) El principio privatista de que para la consecución de los objetivos es preciso efectuar una sabia distribución de los recursos es, sin duda, también un principio de ciencia de la Administración, que se traduce en los conceptos de programación y de control. El primero determina los objetivos a perseguir, los tiempos a emplear, la distribución de los recursos. El segundo, no se limita a la revisión de la actividad

Si tal es la concepción del Estado social, parece inmediatamente evidente que los problemas de fondo del Estado son la organización del mecanismo y la preparación de los medios óptimos para el desarrollo de la actividad. He aquí por qué se pone hoy tan intensamente el acento sobre la necesidad de revisar (reformular) el mecanismo, de un lado, y, de otro, sobre la necesidad de dar lugar a nuevos sistemas y nuevas técnicas, así como a procedimientos más ágiles que los tradicionales.

Uno de los mayores obstáculos para la realización de estos objetivos deriva de la existencia del mecanismo tal cual el mismo es, y de las resistencias que provienen de él: resistencias debidas al temor de lo nuevo y, sobre todo, resistencias derivadas de la necesidad de salvaguardar y tutelar intereses personales (de carrera, financieros, de prestigio). El primer aspecto está ligado a aquella suerte de mitificación de instituciones y órganos por la que simplemente el hecho de tocarlos podría parecer una profanación que comportaría peligrosas consecuencias (piénsese en la afirmación del señor Spenlow en el *David Copperfield* de Dickens) (15).

Las fuerzas sobre las que se apoyan algunas organizaciones son siempre difíciles de desmitificar. El mito, como es sabido, se debe no tanto a un valor propio, efectivo, sino a una elaboración de la fantasía que da fuerza a la narración de un suceso.

realizada por otros, sino que tiende a insertarse en las diversas fases del procedimiento para evitar tener que recurrir a las medidas sólo en el momento terminal.

El proceso programatorio (que incluye en sí mismo también la actividad de control) se inicia con un análisis profundo de la situación de hecho y establece los objetivos a alcanzar en un tiempo determinado; distribuye después los diversos cometidos y las distintas responsabilidades, determinando los índices de los resultados y los tiempos de los controles en relación con el programa. Valora después los resultados conseguidos por cada unidad operativa singular y provee a las necesarias correcciones y a las indispensables adecuaciones en el curso del período fijado. (R. N. ANTHONY: «Planning and control systems: a framework for analysis», *Graduate School of Business Adm. of Harvard Un.*, Boston, 1965, p. 24.) Véase también R. K. WILKINSON: «Economic planning at a sub-regional level; policy and practice», en *La planificación en los entes locales*, Barcelona, 1971, pp. 287 y ss.

(15) Uno de los más graves motivos de ineficiencia de las Administraciones modernas viene dado por la complejidad de estructuras, agobiadas por pesadísimos mecanismos burocráticos. Las Administraciones «sont cloisonnées entre elles. L'information pertinente circule mal entre la base et le sommet, elles sont ligotées par un carcan de règles et de procédures, elles sont laissées sans possibilité d'initiative, elles sont déchirées par des conflits stérilisants et défensifs entre groupes» (J. C. TROENIC: «Le PPBS et l'administration publique: au delà du changement technique», en *Anuario internacional de la función pública*, 1970, 71, p. 111; véase también CROZIER: *El fenómeno burocrático*, París, 1964).

Hace años se puso de relieve lo que había ocurrido con nuestra legislación sobre la unificación administrativa, y precisamente con la ley de 20 de marzo de 1865, número 2248. Se ha tratado de una legislación apresurada, que ha tomado en préstamo experiencias ajenas, extrañas a la conciencia de los particulares y a la conciencia nacional, nacida bajo el impulso de la necesidad. Sólo el mito podría acreditarla y hacerla vivir, pero esta vida, precisamente por ser mítica, se desarrollaba fuera de la historia contemporánea y comportaba la necesidad de evitar críticas o modificaciones, de modo que tal normativa permaneciese «intangible y sagrada en la integridad de su sistema» (16).

Así ha ocurrido que las leyes de 1865 están aún vigentes en parte. Se fundan sobre una concepción garantista, la del Estado liberal, que inspira aún hoy toda nuestra organización y toda la acción administrativa, y que concibe la eficiencia desde el punto de vista del respeto, más formal que sustancial, de la norma jurídica, impidiendo el desarrollo de una Administración ágil y capaz de hacer frente a sus problemas (17). Dadas las fuentes de las que ha nacido, es inidónea para hacer frente a las cambiantes relaciones entre las clases sociales y para comprender la diversa función social de la propiedad privada, o el valor de las intervenciones económicas del Estado.

Pero aún más grave es el hecho de que las normas, gracias al sistema del formalismo jurídico, especialmente cuando no están basadas en la realidad social, son del todo inadecuadas para adaptarse a las mutables exigencias de la sociedad, y devienen un rito idóneo sólo para reforzar el mito; formas, pues, a respetar y observar escrupulosamente aún cuando no sirven para la tutela de ningún interés concreto y actual (18). En tal

(16) F. BENVENUTI: «Mito y realidad en el ordenamiento administrativo italiano», en *La unificación administrativa y sus protagonistas*, Vicenza, 1960, pp. 74-75.

(17) Por otra parte, «la idea de que la Administración está, por su naturaleza, dotada de la facultad de efectuar por sí sola, sin el auxilio de las técnicas elaboradas en otros sectores de la vida pública, la valoración de los intereses, públicos y privados, de cuya composición debe resultar la decisión administrativa, si bien no tiene ya crédito en el plano del debate político y cultural, vive aún en el Derecho positivo y en la práctica administrativa». F. T.: «Buena evolución y justicia en la Administración británica: la encuesta pública», en *Administrar*, 1971, núm. 33, p. 95.

(18) F. BENVENUTI, *op. cit.*, pp. 78 y ss. Véase, por lo que respecta a la situación italiana actual, el trabajo de J. NOBECOURT (*L'Italie à vif*, París, 1970, pp. 58-59): «La legislación administrativa es algo muy distinto. Las Cámaras son sus víctimas, al igual que la burocracia del Estado. Es anacrónica y tan minuciosa que paraliza

concepción hierática de la organización y de los procedimientos, el reformar deviene particularmente difícil: las resistencias impulsan a aplicar, no reformas, sino tímidas y parciales rectificaciones, modestos retoques o remiendos, que comúnmente tienen el triste privilegio de tener presentes algunas disfunciones sectoriales, pero que dañan en el ámbito general, empeorando la situación. El ejemplo más llamativo lo da la historia, desde 1865 hasta hoy, de la ley municipal y provincial, cuyos principios, tomados de leyes albertinas anteriores el Estatuto, se querrían aún hoy considerar válidos frente a las precisiones constitucionales dirigidas a afirmar la importancia de las autonomías locales.

Resulta difícil, en general, tocar la organización, y cuando se hace, ello ocurre con criterios peyorativos por insertarse en

la ejecución de las mínimas decisiones adoptadas a nivel político. Un principio ha guiado su desenvolvimiento: desconfianza sin restricciones hacia cualquiera que esté llamado por su función a manejar fondos públicos. Ni una lira se gasta sin haber franqueado cinco barreras administrativas: aprobación por el Parlamento del compromiso de créditos, verificación de "legitimidad" por el Consejo de Estado, control de los contables centrales de cada uno de los ministerios eventualmente interesados, acuerdo del representante del Tesoro y paso por el Tribunal de Cuentas.

¿Cuál es el resultado de todo esto sino la lentitud legendaria de toda gestión administrativa? Entre la decisión y el comienzo de la realización de una obra pública transcurre una media de novecientos días. El *dossier* de construcción de un edificio público debe atravesar 283 controles obligatorios, o sea un plazo de mil catorce días, antes de los dos años necesarios para construirla. El repertorio de las leyes y reglamentos de Administración civil comprende cerca de 100.000 textos, que se rectifican, se reajustan, se modernizan, se superponen y que, cuando son rigurosamente respetados en el transcurso de las "huelgas de celo" de la función pública, paralizan la vida del Estado durante meses después del fin de la huelga.

Analizada bajo todos sus aspectos, esta anemia no encuentra, en efecto, remedio práctico sino en la iniciativa individual de los funcionarios. Estos se encuentran, a su vez, limitados por la dilución de la responsabilidad, que únicamente la "recomendación" de una personalidad política llega a comprometer cuando el peticionario recurre a ella. Una cifra expresa suficientemente los avatares de un expediente: el de un asunto sencillo cuesta al Estado entre 20.000 y 40.000 liras.

Uno de los resultados se concreta en los "*residui passivi*", es decir, los "restos pasivos" de los créditos de inversiones votadas y no comprometidas. En cada ejercicio se acumulan, para ser anulados al cabo de cinco años si durante este plazo el itinerario de los actos administrativos no ha sido recorrido. Entre tanto, son gastados para otras inversiones anteriores que, a su vez, habían esperado a reunir todas las firmas. A finales de abril de 1970, estos "restos pasivos" alcanzaban la cifra de 8.298.000.000 de liras.

Este fenómeno sitúa bien el epicentro de los tornados sociales ante los cuales crece la impaciencia de los italianos: viviendas, escuelas, infraestructura de transporte, en suma, todas las obras que dependen de la gestión del Estado y de las inversiones públicas han sido objeto de programas ya antiguos, cuya ejecución hubiera hecho amainar ampliamente las reivindicaciones actuales. El Parlamento y los Gobiernos han realizado su cometido, pero el embotellamiento se produce en la Administración del Estado no tanto por responsabilidad de los funcionarios, sino por la reglamentación que están encargados de aplicar.»

el cauce de los principios de legalidad (19) y de homogeneidad sancionados por la normativa de 1865. Piénsese, por ejemplo, en el Ministerio de las Participaciones Estatales, al cual se ha tratado de dar, en el momento de su creación, un modelo organizatorio nuevo, diferenciado respecto del de los demás Ministerios, es decir, idóneo para hacer frente a los nuevos cometidos que se le encomiendan.

Con la legislación delegada, mediante la cual habría de reformarse hoy la Administración central y periférica del Estado, esta aberración de un ministerio diverso, que rompía el orden social y renunciaba al fetiche de la homogeneidad, no podía dejar de ser vista como desviación a reconducir al cauce de la ortodoxia, por lo cual se intentan todos los esfuerzos para modificar una ley racional y basada sobre criterios modernos.

Pero a ello concurre indudablemente el otro aspecto a que se ha hecho alusión. La conservación del sistema existente (sea bueno o malo) encuentra su más eficaz defensa en la burocracia, porque también ésta (al menos aquella parte que ha alcanzado los más altos niveles, hasta el de *incompetencia*) (20), se manifiesta temerosa de novedades que modifiquen la organización existente y creen nuevos problemas de ambientación y de adaptación. A este temor se añade también el interés en que no se toque nada de lo que hay, salvo que las mutaciones se traduzcan en beneficios personales. Por lo cual es preciso, o impedir del todo las modificaciones, o bien hacer que de las mismas deriven mejoras o aceleraciones de carreras, incremento de los emolumentos, adquisición de nuevas indemnizaciones, prestigio y, en lo posible, la suma de beneficios diversos. Obviamente, en esta tentativa de orientar las modificaciones en

(19) «El principio de legalidad es el escudo protector no sólo de la libertad de los ciudadanos, sino también de la fuerza de la Administración, porque, al limitar a la ley el trazado del campo en el que la Administración ha de moverse, impide a ésta, ciertamente, operar más allá de tales confines, pero le atribuye también un espacio legítimo y custodiado de acción. En los Estados en los que rige el principio monárquico, la ley (la competencia legislativa, la materia legislativa) marca directamente el límite del poder de la Administración, y al mismo tiempo el límite del poder del Parlamento» (NICRO: «Silvio Spaventa y la justicia administrativa como poder político», en *Revista trimestral de Derecho público*, 1970, p. 732).

(20) L. J. PETER R. HULL: *El principio de Peter*, Milán, 1970, pp. 30 y ss.; véase también C. WRIGHT MILL, *Le cols blancs*, París, 1970, pp. 185 y ss., traducido WHITE COLLAR, *The American middle classes*, Oxford University, 1951.

favor propio, la preocupación de la eficiencia del nuevo aparato y de la funcionalidad del procedimiento modificado deviene del todo marginal y accesoria respecto de la preocupación del propio particular.

2. La racionalización de los mecanismos y la agilización de los controles

En el proceso de racionalización de los organismos administrativos contemporáneos, los problemas más difíciles a resolver son los de la organización de los mecanismos y, sobre todo, de los controles sobre la adecuación de los medios y de los esfuerzos a los fines a alcanzar. Problemas difíciles, porque es preciso fundarse sobre criterios en todo diferentes a los tradicionales. De un lado, los mecanismos, anticuados y lentos, no responden ya a las necesidades de los servicios. De otro, los controles, en el Estado de Derecho, han sido siempre planteados como garantía de la legitimidad del acto o del comportamiento, y no como controles de gestión. Sólo cuando comienza la proliferación de numerosos entes públicos nace la problemática de los controles no jurídicos, si bien con escasa claridad, porque los controladores están siempre y sobre todo atentos al aspecto garantista. Prueba de ello son las largas discusiones habidas, no sólo en el Parlamento, sino en la prensa y en la doctrina, sobre el alcance del precepto 100 de la Constitución, que prevé la *participación* del Tribunal de Cuentas en el control de la gestión financiera de los entes a la que el Estado contribuye con carácter ordinario. En realidad, no se ha puesto nunca el acento sobre el efectivo alcance de esta participación de la Corte; probablemente el legislador constituyente ha querido precisamente significar la necesidad de la aportación del juicio jurídico del Tribunal de Cuentas para un reexamen global de la gestión, control que no puede detenerse en el análisis de una mera concordancia formal entre acción administrativa y normas jurídicas. Ha faltado esta profundización, y se ha dado lugar a la ley de 21 de marzo de 1958, número 959, en la cual la participación del Tribunal

aparece con una formulación ambigua (20 bis), que produce dudas de interpretación y, sobre todo, una distorsión de los cometidos encomendados al Tribunal de Cuentas (y ello prescindiendo del otro grave problema de si la necesidad de adopción de modelos diversificados de organización administrativa no tiene también por corolario la ulterior necesidad de utilizar tipos de control distintos y no homogéneos, adecuados a la naturaleza y a las funciones de los sujetos o de los órganos a controlar) (21).

No basta, pues, afirmar que existe el problema de la atemperación de los controles «con las exigencias de la agilización y de la oportunidad de la acción administrativa» (22), ni basta pensar en una diversificación de los controles según la naturaleza de las distribuciones y de la distinta finalidad de los tipos de gasto, o bien preocuparse exclusivamente de una descentralización de los controles «con el fin de simplificar su manifestación, acercándola a la concreta realización de la acción administrativa.» (23).

No basta, porque permanece sin solución el problema de fondo, y porque no se tiene la audacia de pensar en la verdadera esencia de la empresa del Estado y de las a ella ligadas; se trata, en sustancia, de grandes empresas destinadas a producir servicios y beneficios, y a realizar fines de manera socialmente económica. Así como existe, y no hay dudas sobre ello, una nueva filosofía del Estado, responsable del desarrollo de toda la

(20 bis) R. COLTELLI: «La valoración del Tribunal de Cuentas sobre la gestión financiera de los entes subvencionados por el Estado», en *Investigación sobre las reglas organizativas de la buena evolución de la Administración pública*, Milán, 1971, páginas 749 y ss.

(21) Sobre este punto, véase GUARINO: «De nuevo sobre los modelos diferenciados», en *Escritos de Derecho público de la Economía*, II, Milán, 1970, pp. 66 y 67.

(22) E. COLOMBO: «Introducción del ministro del Tesoro a las manifestaciones de celebración del primer centenario de la Contabilidad general», Roma, 1969, p. 10. No obstante, el mismo ministro ha afirmado que «entre las exigencias del control y las de la eficiencia no existe ninguna contradicción; estimo más bien que, por el contrario, el uno puede representar un instrumento de la otra, si en la estructuración de los controles, por encima del mero formalismo, se tiene en cuenta la sustancia de la acción y la persecución de los objetivos a que ésta está dirigida. Ello se podrá realizar no solamente a través de la simplificación de los controles, sino también a través de la diversificación del control según la naturaleza del gasto, la mayor descentralización de los controles y la consiguiente responsabilización de los funcionarios que los tienen encomendados y, finalmente, la asignación de un control dirigido a determinar la adecuación de los medios empleados a los fines conseguidos» (ivi, pp. 19 y 20).

(23) *La Contabilidad General del Estado*, Roma, 1969, p. 194.

sociedad nacional, así también debe crearse una nueva filosofía de los controles que se adecue a la primera y colabore con ella en vez de situarse en una posición de antagonismo en cuanto ligada a esquemas superados.

Es obvio que la solución no puede, por tanto, obtenerse con tímidas reformas, fundadas siempre sobre esquemas tradicionales, inadecuados a la nueva realidad.

Es claro que el control no debe ser considerado como yuxtaposición o contraposición, ni mucho menos como mera determinación de conformidad con los cánones. Es preciso hacer referencia a una especie de control global que se inserte en el procedimiento y se complete con la participación (24). Obviamente se trata de algo a lo que se llega gradualmente. Por ejemplo, las informaciones deben ser lo más difundidas posible, hacia arriba y hacia abajo, es decir, en todas las direcciones, de modo que todos estén al corriente de lo que se hace y por qué se hace. Si ello es importante en las empresas privadas, lo es mucho más en la Administración pública, que debe estar abierta a la observación y a la crítica del ciudadano.

La colaboración de los operadores se manifiesta en el trabajo de grupo, y es excitada al grado máximo; las decisiones no se adoptan sólo en el vértice (o con delegaciones o algunas aperturas a la desconcentración), sino en toda la organización y de manera coordinada; los empleados deben participar lo más posible en la determinación de las opciones operativas que se refieren al trabajo; es preciso reducir al mínimo la descentralización de las funciones de revisión y de control; es ne-

(24) «La participación puede fácilmente llevar a un sistema de control mucho más completo y eficaz que el realizable en una estructura burocrática tradicional» (A. S. TANNENBAUM, S. MOZINA, J. JEROVSEK, R. LIKERT: «Testing a Management Style», en *Problemas de gestión*, 1971, 3-4, 21). La participación se realiza en una empresa privada estableciendo, por ejemplo, objetivos organizativos como una integración satisfactoria entre necesidades y aspiraciones de los miembros de la organización y las de las personas que tienen relaciones funcionales con ella a través de la formación de niveles de influencia recíproca, la creación de una eficaz cadena de coordinaciones internas y el desarrollo de un flujo y de un intercambio continuo de informaciones que faciliten las decisiones y las opciones (*ivi*, p. 22). Ello conduce a la eliminación de los celos recíprocos entre oficinas y, por tanto, elimina también la problemática de los controles vistos como sanción.

La participación implica un sistema de control y de comunicación que implica a todos los miembros de la organización en el procedimiento decisional, dando lugar a un control de eficacia superior al que se puede encontrar en las organizaciones tradicionales.

cesario evitar la creación de organizaciones informales o materiales, que resisten y se oponen a las formales; los datos sobre costes, sobre productividad y todas las demás informaciones son empleados para un autocontrol y para la resolución de los problemas de trabajo y de productividad (25).

(25) La importancia de la información es fundamental en las Administraciones modernas porque toda mejora o tentativa de mejora se funda las más de las veces sobre resultados de experiencias precedentes. Se hace preciso, pues, un estudio sistemático de los precedentes para poder utilizar las lecciones de las anteriores experiencias (*feedback*) (MARSHALL W. MEYER: «Automation and Bureaucratic Structure», en *American Journal of Sociology*, 1970, traducido en *Problemas de gestión*, 1971, número 1; T. PAULSSON FRENCKNER: «La puesta a punto de métodos operacionales de gestión; lo que implica para la formación de los jefes de empresa», en *Revista internacional de ciencias sociales*, 1968, I, pp. 34 y ss.). Véase también B. CHUBB: *The control of public expenditure*, Oxford, 1951.

La Administración implica conocimientos específicos y generales (ciencias) para adecuarse a las diversas realidades concretas; en los límites de lo posible, recurre a los métodos lógicos y al razonamiento, a los procedimientos científicos, al cálculo, a las medidas cuantitativas; tiende a reducir al mínimo el campo de lo irracional y del empirismo; pero se funda también tanto sobre la cualidad de pensamiento, como la instrucción, el juicio, la creatividad, la imaginación, el sentido de las proporciones, la visión panorámica, *l'esprit de finesse*, como sobre la cualidad de acción y de dirección.

La dificultad de realizar la eficiencia deriva, más que de imperfecciones organizativas, de ignorancia de datos, es decir, de la falta de una información suficiente.

Es fácil advertir que los contrastes internos derivan no solamente de defectos de información y de coordinación, sino también de sudomotivos de prestigio, en base a los cuales aun conociendo, por ejemplo, el hecho de que la misma investigación se efectúa por otra oficina, se prefiere repetirla, en vez de renunciar a ella y servirse de datos recogidos en otro lugar. Se deriva de ello que el problema de unificar la recogida de datos para ponerlos al servicio de todos aquellos operadores que puedan necesitarlos es un problema ante todo político, y que comporta el poder de disponer, a alto nivel, a quién ha de corresponder efectuar las investigaciones, la elaboración, la conservación y la actualización de los datos para cada sector.

¿Puede hablarse de un banco de datos? La palabra banco podría parecer que no es la más idónea, porque hace pensar sobre todo en un organismo que desarrolla un servicio dirigido hacia el exterior, es decir, a un conjunto de usuarios indeterminado. Podría hablarse más bien de un archivo de datos (pensando no en la función de los archivos especiales de las diversas Administraciones o de las distintas oficinas, ni tampoco en la de los archivos del Estado que tienen el cometido de conservar y poner a disposición de los estudiosos todo el material que pueda ser considerado de un cierto interés, porque existe una división por sectores altamente especializados, pero hay una imposibilidad de obtención inmediata, es decir, de servicio). Nominalismo aparte, para actuar bien, para desarrollar una acción administrativa eficiente, es preciso que a quien le compete adoptar una decisión pueda conocer los resultados de experiencias precedentes y pueda disponer de todos los datos actualizados concernientes al fenómeno político-social sobre el cual ha de incidir la acción administrativa. Esta concepción del banco o del archivo de datos termina siendo más restrictiva, pero más realizable en la práctica. La característica de los denominados bancos es la de ser un archivo (o, si se prefiere, una biblioteca), pero con carácter esencialmente dinámico, para responder en el más breve tiempo posible (la tendencia es a la casi inmediatez, que los especialistas llaman *tiempo real*) a la búsqueda de los usuarios consumidores, con el fin de dar a conocer selectivamente las informaciones a los distintos interesados, según sus exigencias específicas. Ello, nótese, puede ocurrir como consecuencia de solicitudes específicas, como —y esta es la parte más importante y delicada— independientemente de éstas. Es el organismo mismo el que,

El estudio de la gestión de empresas privadas ha mostrado que se alcanzan mejores resultados en aquellas organizaciones que se fundan sobre el principio del consenso participativo respecto de aquellas que están organizadas sobre normas obligatorias de trabajo, estricta vigilancia, rígida jerarquía. En estas

al seleccionar las informaciones llegadas, cuida de su transmisión a los usuarios, advirtiéndoles de la existencia de nuevos datos. Por tanto, además de la función de conservación e inmediata obtención a petición, existe la importante función de informar también a aquellos que no pensaban en pedir los datos, pero que pueden tener necesidad de ellos porque trabajan en aquel determinado sector y que, previsiblemente, se han asociado al organismo como usuarios.

Así entendido, se comprende que el término banco es más adecuado que el de archivo o biblioteca, precisamente porque el mismo se presta también a una función socio-económica incentivante.

La información es un patrimonio colectivo. De ello se deduce que el difundir la información es hoy un deber social que puede encontrar límites objetivos sólo en determinados motivos de secreto y en el respeto a la *privacy*.

Obviamente, este concepto social de la información se refleja en el modo de ser de las estructuras administrativas, así como sobre la acción de los poderes públicos. Nuestras instituciones tienden a ser compartimientos estancos, encerradas en sus propias torres; el denominado secreto de oficio y el principio de la reserva han sido llevados al paroxismo, con la intención no sólo de negar al ciudadano el derecho a la información, sino también de evitar que otro órgano u otro sujeto público pueda aprovechar aquellos datos que han sido recogidos y conservados.

Todo ello, naturalmente, queda por encima de los problemas más propiamente técnicos, conexos con la creación y utilización de los bancos de datos, pero no es quizá la cuestión más importante y de más difícil solución. Hoy, la entrada de la automatización en las Administraciones del Estado se ha producido ya; puede incluso decirse que hay una carrera hacia la adquisición de nuevos aparatos. No obstante, también aquí juega, o puede jugar, un papel negativo el motivo de prestigio, comportando dispersión de fuerzas y de medios. Los problemas de la mecanización, de la automatización y de los bancos de datos, si no son coordinados y racionalizados, corren el riesgo de hacer aumentar las tendencias centrifugas. Aquéllos han de ser, pues, resueltos a través de un órgano central que sopesa las necesidades, sin exasperaciones ahorrrativas, sino con una cuidadosa previsión de las utilidades presentes y futuras, y con eliminación de las duplicidades y dispersiones. Con ello no se quiere decir que, por ejemplo, pueda haber en el ámbito de la Administración del Estado un único elaborador con diversas terminales, porque también las máquinas, para ser utilizables, no deben ir más allá de una cierta dimensión, y deben tener un cierto grado de especialización. Y ello también para poder valorar cuáles son los datos útiles y poder establecer cuándo y cómo eliminar los que obstaculizan o están anticuados. Sólo dentro de razonables límites de magnitud podrán encomendarse a las máquinas programas de archivo y de distribución igualmente razonables, a fin de obtener un sistema equilibrado de relaciones. (Sobre estos problemas, véase ampliamente UVE THOMAS: *Los bancos de datos en la Administración pública*, OCDE, París, 1971.)

El conocimiento casi inmediato de los datos, de los precedentes, puede conducir no sólo a una decisión más rápida (e igualmente mediata), sino también a un resultado más exacto, porque no está viciado por previsiones intuitivas o por groseros empirismos. En este sentido, todo banco de datos, en el límite que se ha indicado, es un factor de eficiencia, porque facilita la solución de los problemas concretos y hace más fáciles las arduas opciones en los problemas generales, en los que las variables a sopesar son numerosas y es difícil establecer, *a priori*, si la opción debe ser económica o política.

Los auxilios de naturaleza técnica, hasta ahora demasiado descuidados por los cultivadores del Derecho puro, son hoy indispensables y comportan no sólo la

últimas, en efecto, hay escasa cooperación, poca seguridad, elevado absentismo, por lo que la productividad resulta elevada sólo durante un breve período inicial, y deviene baja con el paso del tiempo. En cambio, en las empresas organizadas según el principio del consenso existe un sentido de seguridad y de confianza recíproca en todos los que forman parte de la orga-

necesidad de instrumentos (máquinas), sino sobre todo de hombres que sepan usarlas, es decir, que tengan una preparación técnica adecuada. La falta de uno u otro de estos factores conduce a un desequilibrio y agrava la ineficiencia. Por tanto, por encima del problema de la creación de los bancos de datos en la Administración pública no está tanto el de adquisición de maquinaria como el de la formación del personal especializado. Se podría objetar que las casas productoras de máquinas tienen personal idóneo para usarlas y están muy dispuestas a ponerlo a disposición de la Administración pública. Pero a tal solución se oponen varias consideraciones: ante todo, la de la falta de utilización del personal ya existente, y que, con la introducción de las máquinas, resultaría excesivo (problema, por lo demás, no difícil de resolver los lapsos notablemente breves, a través de absorciones, transferencias, salidas voluntarias, etc.); en segundo lugar, el de la falta de cualificación de los técnicos reclutados en la industria para la exacta comprensión de los problemas de la Administración, lo cual podría conducir a programas imperfectos o equivocados y, por tanto, a ulteriores dispersiones; en tercer lugar, existe el problema, que no hay que infravalorar, de la delicadeza de manejar datos que afecten directamente a la Administración pública y cuyo uso es bueno que sea reservado sólo a aquellos que están ligados por relación de empleo y reglamentados por normas que afectan al comportamiento de los empleados públicos.

Se han puesto de relieve algunos peligros y algunas perplejidades. Es preciso, por otra parte, insistir sobre la cuestión de fondo: la ampliación de la esfera de actividad de la grandísima empresa que es el Estado comporta la necesidad de actuar racional, rápida y económicamente. Para hacerlo es necesario conocer antes de actuar, es preciso tener los citados para valorar las consecuencias de una determinada medida en la realidad político-social en la que ha de insertarse.

Actualmente, como es notorio, cada sector de Administración se procura los datos cognoscitivos de manera empírica; incluso los intercambios de informaciones, cuando se verifican, se producen de manera empírica y episódica. La lentitud de los procedimientos se da, sobre todo, en la fase de instrucción, es decir, en aquella en la que la Administración trata de procurarse los datos cognoscitivos. La creación de sistemas para la recogida y distribución de datos se produciría precisamente en esta fase para reducir tiempos. También existe actualmente un estancamiento de los datos en las Administraciones que los han recogido. Es preciso, pues, crear un sistema que, con referencia a los modos de concreta persecución del interés público, efectúe la armónica circulación de los datos y de las informaciones entre las Administraciones públicas, basado sobre normas que establezcan la obligación recíproca de comunicar las informaciones relativas a los sectores encomendados a las Administraciones singulares.

Con la adopción de un sistema de orden general se llegaría a realizar aquella coordinación de la acción administrativa querida por la Constitución, como criterio constante de la actividad administrativa del Estado. Ello conduciría a un salto de calidad en la acción misma.

El aspecto más cualificante del sistema, a través de la integración de los datos, se manifestaría en obtener un producto cualitativamente diverso respecto de la mera recogida archívesca de datos de diversa proveniencia; de tal modo, el nuevo criterio de orientación administrativa viene a estar influenciado por la introducción del ordenador electrónico.

El intercambio integrado de informaciones conduciría a un nuevo tipo de organización de las oficinas públicas, para aplicar el principio del artículo 97 de la Constitución, es decir, la buena marcha y la imparcialidad, permitiendo reducir a

nización; ello tiene como consecuencia actitudes favorables hacia los superiores; lealtad de grupo, bajo absentismo y elevada productividad y, en consecuencia, costes reducidos, elevados beneficios, notable grado de eficiencia. El estilo sobre el que se funda la organización deviene causa de las actitudes, de las motivaciones y de los comportamientos de los singulares participantes y se verifica lo que hace decenios hubiera parecido una paradoja, es decir, que el menor acento puesto sobre la disciplina y sobre la rigurosa observancia de reglas da lugar a mecanismos que son los más ordenados y disciplinados y, por tanto, los más eficientes (26).

límites despreciables los errores en la fase de formación de los actos administrativos.

La auspiciada circulación de los datos y de las informaciones entre las Administraciones públicas encuentra apoyo en una serie de directrices y de observaciones formuladas en el ámbito de las respectivas competencias por la Presidencia del Consejo de Ministros (Circular de 6 de marzo de 1968, núm. 458.1.1.2), por la Contabilidad General del Estado y por el Tribunal de Cuentas (véase *Informe al Parlamento* sobre el balance general del Estado para los ejercicios financieros 1966, 1967, 1968 y 1970). También por parte del Consejo de Europa (véase *Informe*, de 9 de mayo de 1968, número 2.562) se ha considerado con particular favor la institución de un banco de datos, que, en el ámbito de los acuerdos entre las Administraciones centrales y las locales, permitiría obtener una visión más adecuada a la multiplicidad de la realidad de todas las Administraciones.

Como es obvio, existen límites al intercambio de las informaciones: hay casos en que determinados actos o documentos están protegidos por el secreto, pero al margen del secreto previsto por la norma subsiste, con carácter general, el principio de la publicidad, como criterio que informa la mayor parte de la actividad administrativa.

Es el legislador quien ha de precisar si existen datos que no deben ser revelados, o cuya fuente no debe conocerse. Los demás datos no están tutelados, y las Administraciones, cuando falte la norma limitadora, no deben oponerse a la circulación de las informaciones.

Hay también el aspecto de la creación de un servicio público para difundir las informaciones. El principio de la publicidad impone en efecto que el ciudadano debe conocer la marcha de la Administración pública, y que, en el interior de la Administración, no ha de haber compartimientos estancos. Se deriva de ello el carácter obvio de los intercambios entre las diversas Administraciones.

El problema de la utilización por parte de los particulares de los datos adquiridos de la Administración podría resolverse estimando que la disponibilidad de los datos ha de concretarse en un servicio público a favor de los ciudadanos. Estos, así, estarían en situación de ejercitar del modo más eficaz el control sobre la gestión de la cosa pública.

(26) «La empresa no puede existir sin autoridad y sin disciplina; pero más que multiplicar los casos de aplicación o de empleo de estas armas peligrosas, conviene buscar estructuras administrativas que minimicen el empleo de la autoridad, que orienten y coordinen por medio de la motivación, dejando mayor espacio a la iniciativa y a la responsabilidad individual» (O. GELINIER: «Una participación que responda a las necesidades de los hombres», en *Hombres y técnicas*, 1971, enero, 315). Es preciso también tener presente que una dirección participadora o participación funcional es la utilizada como método de dirección con vistas a mejorar la eficiencia de la gestión a todos los niveles. Es un arte difícil, y es irrealizable sin una excelente información sobre los hechos, sobre los valores monetarios, y presupone

La organización fundada sobre la participación es obviamente compleja, mucho más que la de tipo tradicional. Exige un empeño absoluto y sin reservas mentales por parte de los dirigentes; éstos pueden aumentar sustancialmente sus propias posibilidades de control, confirmando mayores poderes a sus subordinados, descentralizando no sólo potestades de dirección sino también de control, y conservando para sí sólo la facultad de supervisión intermitente (27).

Nótese que es preciso evitar, como es obvio, el peligro de hacer demagogia: si ello es un peligro relativo en una empresa privada, es mucho mayor en un ente público, donde el problema de los resultados de balance no comporta riesgos (o al menos riesgos inmediatos) de despidos. La participación mal planteada (es decir, demagógica) conduce a menudo a la lentitud de la decisión, a decisiones de compromiso adoptadas por los dirigentes responsables en el deseo de resultar gratos a los empleados. Ello se puede evitar con fórmulas de intereses comunes y de incentivo. Es preciso igualmente evitar la multiplicación de órganos consultivos y de control (la reiteración de la misma operación es siempre antieconómica, y produce lentitud, especialmente si no comporta una ampliación de la panorámica, sino sólo una duplicidad de examen).

En efecto, una participación sustancial precisa de presupuestos psicológicos (respecto del hombre) y de intervenciones económicas cada vez que es necesario (y ello en la Administración pública no siempre es realizable), pero sobre todo hace necesaria una visión unitaria de los problemas a resolver. En Inglaterra se ha publicado recientemente un libro blanco sobre la reorganización de la Administración central, basado precisamente sobre principios eficientistas y sobre la más racional utiliza-

un eficiente sistema administrativo, una buena red de comunicaciones, un cierto grado de consenso sobre el sistema de dirección. Los jefes deben renunciar a la autocracia, los subordinados a la tranquilidad que deriva de la irresponsabilidad; en definitiva, se pide a todos una mayor madurez (*ivi*). Véase, por último, E. C. ROMERO: «Dinámica de la planificación en los órganos locales: información y participación», en *La planificación en los entes locales*, Barcelona, 1971, pp. 65 y ss.

(27) P. BARCOT (*Vieillesse du Prince*, Paris, 1969, p. 68 y ss.) ha observado que el gran error de nuestra sociedad consiste en el abuso del bien común en función del mando y del placer de imponer la propia voluntad.

ción de los recursos disponibles (28). Junto a criterios organizativos inspirados en los cometidos homogéneos a desempeñar, se ha propuesto la creación de una Oficina central de control administrativo, atribuyéndose a la misma especialmente el cometido de examinar globalmente las propuestas de acción administrativa a nivel político, no tanto para dar un consentimiento a las propuestas provenientes de las diversas oficinas, sino más bien para poner de relieve los puntos y las razones de disenso (en cierto modo, es lo que hace entre nosotros, en el plano de los gastos, la Contabilidad General, y es lo que debería ser realizado por una oficina —si existiera— de la Presidencia del Consejo, que sirviese para hacer efectivos los cometidos de coordinación encomendados al presidente por la Constitución).

Es cierto que los problemas de reorganización y de eficiencia son sentidos casi en todas partes, y de ello son prueba los numerosos trabajos que han aparecido a este respecto. Se ha citado el libro blanco de la Gran Bretaña, relativo a la reorganización de la Administración central. Al mismo tiempo se discuten allí los problemas relativos a la descentralización regional de funciones ministeriales, tanto para acentuar el contacto con los administrados y adaptar los principios generales de Administración a la situación particular de los singulares territorios, como por motivos de agilidad y rapidez de acción. La descentralización debería encontrar manifestaciones más eficientes en el marco de las regiones de planificación, y podría incluso llevar a la creación de oficinas especiales de rango ministerial para cada región (29).

Las instancias son muchas, y a menudo dan lugar a la creación de nuevas instituciones y de nuevos oficios. Pero no siempre se resuelve ello en un mejoramiento del aparato administrativo.

En cuanto a las reformas francesas, por ejemplo, se ha observado que la creación del Comisariado para el Plan ha dado lugar a un verdadero y propio caso de ineficiencia operativa: ha nacido como una oficina autónoma, con cometidos de investigación

(28) N. JOHNSON: «La reorganización de la Administración central», en *Public Administration*, 1971, pp. 1-12.

(29) J. A. CROSS: «The Regional Decentralisation of British Government Department», en *Public Administration*, 1970, p. 439.

exclusivamente, bajo la dependencia de un ministro sin cartera. La oficina, incluso por el hecho de que no está dotada de medios, no puede orientar directamente la acción administrativa (de igual forma que en Italia la Oficina para la Reforma de la Administración influye sobre las demás Administraciones mucho menos que el Ministerio del Tesoro y la Contabilidad General, a quien corresponde, en sustancia, la última palabra —a nivel administrativo y antes del Consejo de Ministros— sobre cualquier tentativa de reforma).

Se ha propuesto distinguir las estructuras administrativas en relación con los cometidos a largo plazo o bien inmediatos que deben ser perseguidos. Se habla así de estructuras de prospectiva, es decir, las que se ocupan de las realizaciones y de la ordenación futura, y por tanto a largo plazo; de estructuras de proyección a corto plazo; de estructuras de impulso y coordinación; finalmente, existen las estructuras de gestión en sentido propio. La diversidad de conformación de estas estructuras-oficinas debería asegurar una progresión gradual de la acción, de la ideación a la ejecución, así como la concatenación de las diversas actividades (30).

En algunos Ministerios franceses han surgido verdaderas y propias oficinas de prospectiva, entre las cuales ha de recordarse la inserta en la Dirección General de Investigación Científica, en la Presidencia del Consejo, que promueve actividades de investigación para la Administración, reúne los elementos necesarios para la elaboración de la política científica nacional, y la que forma parte de la Delegación de Informática que se refiere a la valoración previa de todas las necesidades en materia de informática, tanto globalmente como por sectores, estableciendo también los modos comunes de utilización de los elaborados por toda la Administración.

A diverso nivel, el problema se plantea también para las grandes ciudades. La reorganización administrativa de Nueva York ha sido nuevamente afrontada (31), con la transformación de los

(30) L. SFEZ: *La administración prospectiva*, París, 1970; L. NIZARD: «El sabio, el ciudadano y el político ante la prospectiva», en *La planificación en los entes locales*, Barcelona, 1971, pp. 94-104.

(31) H. N. MANTREL: «Reorganización de la administración de la ciudad de Nueva York», en *Public Administration*, 1970, pp. 191 y ss.

numerosos departamentos en pocas (diez) unidades administrativas, con el fin de hacer más flexible la organización, aumentar la responsabilidad de los dirigentes, crear una coordinación entre las diversas oficinas de línea y reducir a muy pocas las de *staff* (programación, personal, legislativa, inspección y control, protección de los derechos civiles). De igual manera se ha reorganizado la ciudad de Hamburgo, con la reducción de los centros de dirección de 23 a 14, y la institución de programas plurienales de reestructuración, que permitan la verificación periódica de las necesidades y la adecuación de los mecanismos a las exigencias administrativas (32).

Se observa un esfuerzo continuo en la búsqueda de sistemas eficientes. Los problemas no son ya de un país aislado o de una ciudad concreta. De aquí la importancia de las profundizaciones con visión amplia de experiencias extranjeras, y con gran intercambio de informaciones recíprocas (33).

3. Tentativa de racionalización a través de nuevas técnicas de presupuesto; la experiencia del PPBS

Las modernas tentativas de racionalización del aparato administrativo y de la acción de la Administración recurren a menudo a nuevas técnicas y a nuevos sistemas aptos sobre todo para plantear de manera correcta los problemas presupuestarios.

Apenas es preciso advertir que en el mundo de hoy numerosos problemas financieros están ligados a las relaciones internacionales con mucha mayor intensidad que en el pasado. Piénsese en las cuestiones derivadas de la creación del MEC, o bien en las repercusiones creadas por la crisis del dólar. Piénsese en el derecho de establecimiento en el ámbito del MEC, o bien en las consecuencias de la jurisprudencia de la Corte de Justicia en el ámbito interno. Piénsese también en la introducción de un nue-

(32) U. BECKER: «Das Strukturelle Instrumentarium vom Regierung und Verwaltung und Verwaltungsführung», en *Management Int. Review*, 1970, núm. 1.

(33) Esta es la importancia de los estudios y de los congresos organizados por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, de Bruselas. El último congreso se ha celebrado en Roma, en septiembre de 1971, y se ha ocupado, entre otras cosas, de las consecuencias del progreso técnico sobre los procedimientos y sobre las estructuras, y de nuevos sistemas de plan y de presupuestos.

vo sistema tributario y aduanero impuesto por las obligaciones internacionales. Es evidente que todos estos factores no pueden dejar de influir sobre la organización de la Administración pública, que debe adecuarse a las exigencias internacionales, y sobre los modos y los tiempos de la acción administrativa.

Pero también deteniéndonos a considerar sólo la situación interna italiana, el fermento de renovación aparece conexo no sólo a la obsolescencia del aparato tradicional, sino también a efectivas necesidades derivadas de fenómenos nuevos.

La creación de las regiones se debe a una voluntad política, pero comporta consecuencias sobre el aparato administrativo que la Administración tradicional del Estado no parece haber apreciado aún en su complejidad e integridad. Las regiones manifiestan —si bien en formas no del todo ortodoxas— una voluntad también política que tendrá grandes repercusiones sobre el aparato administrativo general y sobre los procedimientos: aquéllas no quieren la organización administrativa estatal como tal, porque estiman que las normas que la regulan están envejecidas y no son aptas para dar lugar a una construcción eficiente. Han proyectado ya su modo de interpretar el artículo 117 de la Constitución, que debe ya considerarse superado en su letra porque se refería a una Administración diversa y no idónea para realizar un Estado social. La relación de las materias a transferir del Estado a la región es del todo irracional, y conduce a una distribución irracional e irrealizable de las funciones. O bien es realizable empeorando la situación actual. Basta un solo ejemplo: una de las materias a transferir es la de los tranvías y líneas de autobuses de interés regional. La aplicación literal de la Constitución impone el despedazamiento de las competencias entre el Estado y las regiones, según se trate de ferrocarriles o tranvías, de líneas de autobuses de interés regional (¿y son tales sólo las que se desarrollan en el ámbito de una región concreta?) o de líneas de interés interregional, con duplicación de oficinas, con aumento de la burocracia y con un probable mayor costo y lentitud de la acción administrativa. Es evidente que por este camino no se puede llegar a un aparato eficiente, por lo que el tema de las nuevas técnicas y de los nuevos sistemas aparece como

paños calientes y no como un verdadero y propio sistema terapéutico adecuado al mal a curar.

No obstante, los nuevos métodos pueden actuar no sólo como remedios sintomáticos, sino con una repercusión hacia atrás, precisamente demostrando que el aparato reacciona mal frente a tales sistemas por culpa de su constitución intrínseca: es ésta la que ha de ser modificada también para dar vitalidad y eficiencia a los nuevos hallazgos técnicos.

Este ciclo se está verificando ya en otros países, y buena prueba de ello son las mismas críticas dirigidas a los nuevos métodos y a las modernas técnicas. Es sabido que uno de los métodos para establecer si la acción administrativa resulta o no eficaz consiste en determinar el grado de realización de los objetivos que habían sido prefijados en correlación con los gastos efectuados (33 bis).

La ausencia o escasez de resultados demuestra la inutilidad de los gastos, porque la eficiencia presupone una utilización óptima de los recursos, lo cual parece difícilmente realizable con el sistema del presupuesto preventivo anual, ya superado, y sobre todo inadecuado desde el punto de vista operacional.

Más idóneo y racional parece hoy el sistema del *programme budgeting*, dirigido sistemáticamente a determinar y a formular los objetivos de la Administración en todos los principales sectores de intervención, y a reunir, incluso bajo diferentes programas, las diversas actividades que contribuyen a la realización de los objetivos. Tiende también a definir y a valorar los diferentes programas de acción susceptibles de alcanzar objetivos específicos, con el fin de proporcionar luz a quien tiene la responsabilidad de las opciones y las decisiones. Con el PPBS se tiene una cuantificación de los recursos utilizados para desarro-

(33 bis) La eficacia del control sobre la gestión se funda principalmente sobre la realimentación del proceso decisonal (*feedback*): las informaciones sobre los resultados derivados de una decisión son enviadas a quienes han tomado tal decisión, a fin de valorar sus resultados, confrontarlos con otros casos análogos e identificar los sectores en los que deben ser adoptadas otras decisiones similares o diferentes. El *feedback*, por tanto, se presenta como una recogida de informaciones que facilita el procedimiento que conduce a la decisión. Por esto constituye una grandísima ayuda para la formación del presupuesto y para la planificación en general en cuanto a todas las decisiones relativas a la utilización de los recursos públicos.

llar las diversas actividades; la determinación y la valoración —en lo posible— de los productos y los resultados concretos de la actividad; la indicación de los gastos y de las realizaciones en programas y presupuestos plurienales; la definición y el análisis continuo de las principales operaciones; la obtención y la actualización de los datos idóneos para permitir un control regular de los resultados por medio de un sistema de gestión integrado (33 ter).

Está fuera de duda que la experimentación y la aplicación de nuevas técnicas, como la aludida, puede contribuir a realizar los principios del Estado social. Hasta ahora, las tentativas más interesantes a este propósito, por su amplitud y globalidad, son precisamente las que se aplican al presupuesto con la realización de este nuevo sistema.

No obstante, la valoración del mismo ha dado lugar, en la doctrina y en la práctica, a afirmaciones contrastantes.

Es sabido que el PPBS, como enfoque sistemático interdisciplinar del análisis y la valoración de las alternativas de programa, es utilizable tanto en el sector público como en el privado. Con el mismo puede efectuarse una investigación de los elementos necesarios para realizar una elección entre los modos alternativos para conseguir los objetivos. Se ha observado, sin embargo, que los conocimientos exigidos por este tipo de análisis requieren el examen de la validez de previsiones, que no siempre pueden manifestarse en términos numéricos y monetarios, es decir, en términos ciertos. La contabilidad tradicional se funda sobre todo en el grado de verificabilidad de los datos contables (lo cual es utilísimo a los efectos de control, pero no de la plani-

(33 ter) El análisis es un elemento fundamental para la formación de un programa anual o plurienal. A través del enfoque sistemático y analítico es posible definir los objetivos, elaborar las estructuras de los programas, fijar los criterios de *output*, dividir los costes, formar los presupuestos, delegar las responsabilidades, escoger los procedimientos de verificación y control.

Pero al margen de este tipo de análisis general (que contribuye, por tanto, a efectuar aquellas elecciones fundadas sobre la utilización óptima de los recursos), hay un análisis de profundidad, que se realiza para llevar a cabo una detallada comparación de los programas, de los proyectos, de los planes, de los gastos y de las inversiones alternativas, a fin de realizar objetivos específicos. Este segundo tipo de análisis es particularmente importante para plantear la acción y verificar la eficiencia de los servicios públicos: como es obvio, las técnicas de análisis deben variar en relación con la diversidad de las actividades.

ficación), y no siempre es idónea para proporcionar datos utilizables con el sistema del PPBS (34).

Por algunos ha sido considerado el PPBS como un renacimiento de la mística de la organización científica del trabajo. Según sus autores, permitiría separar lo que es esencial de lo secundario, y encontrar siempre la solución óptima, reconduciendo el pluralismo al orden, la complejidad a la simplificación, la discontinuidad a la linealidad. Donde hay discontinuidad, o sea desorden, el PPBS trata de imponer el orden de su racionalidad, pero no ha de creerse que ello constituye un absoluto y que sea completamente realizable. Es preciso evitar caer en construcciones un tanto utópicas, como la de la organización científica del trabajo o como la de Cándido y del mejor mundo posible.

En realidad, el PPBS permite superar los límites de las técnicas científicas de Fayol y de Taylor, es decir, la contraposición, a menudo arbitraria, entre fines y medios, entre dirección y ejecución. En efecto, es posible programar y racionalizar al mismo

(34) L. NIZARD: «El sabio, el ciudadano y el político ante la prospectiva. ¿La difusión de información sobre el futuro, es un instrumento de liberación o de dominación?», en *La planificación en los entes locales*, Barcelona, 1971, pp. 95 y ss. El autor observa que la prospectiva corre el riesgo de conducir a una simplificación abusiva de la realidad conocida a través del análisis; véase también T. O. СОФИЧ: «Nuevos sistemas integrados en materia de plan, programa, presupuesto», *Informe al XV Congreso de Ciencias administrativas*, Roma, septiembre 1971; M. SCHIFF, A. Y. LEWIN: «The impact of people on budget», en *The Accounting Review*, 1970, página 4; G. H. HORSTED: *The Game of Budget Control*, N. Y., Assen, 1967, pp. 8-103.

La introducción de sistemas como el *programme budgeting* ha conducido a modificaciones en la verificación de los costes, es decir, a una ampliación de la función tradicional de verificación, que va más allá de la simple constatación sobre la concordancia o no de los gastos conforme a la legitimidad. En Suecia, de modo especial, se ha introducido un control de eficacia dirigido a analizar la utilidad de los proyectos de interés público. La aplicación del sistema es gradual, y se completará en 1973, cuando la especial Oficina Nacional de Costes controle la eficacia producida en los diversos organismos administrativos como consecuencia de la acción programada a través de una verificación de los fines y de los medios, que constituye la razón de ser de la Oficina. Se trata de establecer (definir) un canon preciso en base al cual se pueda valorar la eficacia del órgano (o del sujeto) desde el punto de vista contable; desde el punto de vista económico, se deberán descubrir los aspectos susceptibles de mejoramiento, y los que necesitan de un análisis más profundo. La Oficina de Costes se servirá a tal fin de un conjunto de informaciones sobre la situación de las diversas figuras subjetivas examinadas, sobre la actividad desarrollada, sobre los resultados obtenidos y sobre el grado de realización de los fines. Este nuevo sistema de verificación tiene el valor de despertar ideas y de proporcionar sugerencias sobre las posibles medidas idóneas para incrementar la eficacia de los mecanismos y de la acción, a través de una valoración analítica de los resultados (S. I. IVARSSON: *Programme Budgeting in Sweden: Experiments, experiences and effects*, Estocolmo, 1970).

tiempo la elección de los medios y la ejecución. Es sabido que en la práctica —y las experiencias de programación italianas lo confirman plenamente— se verifica que la programación solo de los medios deviene un factor de inercia, sin la ejecución del programa en los plazos previstos. El PPBS confronta fines y medios, y puede adecuarse a las modificaciones de los fines de la Administración, transformándolos en objetivos cuantificables, es decir, puede adecuarse a la realidad político-social de una Administración en movimiento y de una clase política no dispuesta a considerarse constreñida por programas preparados que no correspondan ya a sus fines actuales (aunque contingentes), impidiendo eventualmente paralizaciones (queridas precisamente por aquellos que habrían de efectuar lo que no quieren).

Se ha constatado que la Administración organizada del modo tradicional no ha opuesto una resistencia preconcebida a la introducción de nuevos métodos. Los dirigentes juzgan toda innovación desde un punto de vista prevalentemente egoísta y de carrera, es decir, se plantean el problema de las ventajas y desventajas financieras, de carrera o de prestigio que pueden producirse para ellos, y tratan, en todo caso, de orientar toda mutación de modo que redunde en beneficio propio. No obstante, en Francia los dirigentes se han mostrado suficientemente convencidos de que el mejoramiento de la acción administrativa no puede producirse a través de una modificación de los procedimientos jurídicos: «il est frappant de constater que les partisans du PPBS sont en même temps les fonctionnaires les plus favorables au développement de l'emploi de méthodes inspirées du calcul économique et sont les plus critiques à l'égard de l'efficacité dans l'administration de méthodes reposant sur l'utilisation de la règle juridique: la rationalité économique remplace la rationalité légaliste».

También en Francia, mediante una investigación se ha determinado que cerca del sesenta y siete por ciento de los funcionarios consideran las reglas jurídicas inidóneas para racionalizar la acción administrativa, por ser fuente de rigidez e ineficacia. El ochenta y cinco por ciento es también de la opinión de que el

cálculo económico constituye la única directriz posible para obtener la racionalización esperada (35).

También en Italia una precisa investigación sociológica ha puesto de relieve, hace algunos años, la apertura de la burocracia a las innovaciones y a los nuevos sistemas. Se ha hablado concretamente de una «tendencia autogeneradora de la burocracia» (36), y ello aunque la aspiración a reformas es «sumamente abstracta, fragmentaria, minada por preocupaciones particularistas, discontinuas» (37). Sólo en algún sector se ha podido hallar que el fenómeno innovador se traduce «en postulados precisos y concretos, como la formalización del procedimiento administrativo, el desarrollo del trabajo colegial, la bipartición de la carrera en cometidos de *staff* y de línea, la organización de la información interna» (38).

En una investigación más reciente se ha puesto de relieve que la introducción de nuevos métodos en la Administración estatal italiana presenta también dificultades conexas con la reconversión del personal, las mutaciones de *status* y de escalafón, las modificaciones de estructura y de organización. «Se teme que los controles aumenten y que la oficina se asemeje a una división, organizada según criterios eficientistas, análogos a los industria-

(35) Uno de los problemas que plantea la introducción del sistema del PPBS es la racionalización de las relaciones entre los expertos del sistema (los técnicos) y aquellos que han de utilizar el servicio. A menudo se crean murallas de incompreensión, sobre todo porque los funcionarios que han de utilizar los nuevos métodos quieren saber qué consecuencias se derivan no sólo para la acción administrativa y política del propio sector, sino también para su personal posición en el mecanismo.

Ello se ha lamentado sobre todo en Francia: «rassamblés dans les services constitués ad hoc, placés au sommet de l'appareil hiérarchique, les experts tirent d'une telle situation du prestige et du recul face aux pressions des cellules opérationnelles, mais en même temps, ils manquent d'une bonne connaissance de la réalité des pratiques au sein des ministères, sont peu informés sur ce qui se passe dans les bureaux et évaluent mal les problèmes humains que soulève l'application de la réforme. D'où ce paradoxe en France d'une méthodologie souvent audacieuse et généralement de valeur technique comparable avec celle d'autres pays, mais d'un retard certain dans la mise en oeuvre réelle des procédures élaborées. Les experts bénéficient parfois de trop de confort, de trop de moyens et de prestige pour qu'ils se sentent obligés de se confronter à la réalité» (J. C. THOUENIC: «L. PPBS et l'administration publique: au delà du changement technique», *Anuario internacional de la función pública*, 1970-1971, Instituto Internacional de Administración Pública, suplemento número 18, pp. 100 y ss.).

(36) DE MARCHI: *La burocracia central en Italia. Análisis sociológico*, Milán, 1965, p. 314.

(37) DE MARCHI, *op. cit.*, p. 317.

(38) *Ivi*, p. 317.

les, con el cese de los pequeños privilegios de incontrolada o escasa actividad. Se teme (y se constata) que informaciones que anteriormente eran custodiadas porque el tener su llave daba poder y prestigio, resulten de amplio o mayor dominio, con los consiguientes desplazamientos de poder burocrático desde los vértices a los microcosmos» (39).

La falta de preparación frente a la novedad lleva a veces a considerar los nuevos sistemas y los medios técnicos como una especie de cajitas mágicas que deberían resolver todos los problemas. Se corre también algún riesgo, «desde el momento que ahora ya no se puede infravalorar al ordenador, porque el alto dirigente debe tenerlo como símbolo de *status*, sólo porque cualquier director general se considera deshonrado si no ha obtenido un aumento de medios superior al del vecino; pero, satisfechas estas exigencias de prestigio, nace el preciso deseo de detenerse allí, sin que incautos reorganizadores vengan a fastidiar con reorganizaciones, agilizaciones de procedimientos, personal especializado y *software*. De forma que el ordenador, en estos casos, es utilizado de forma limitada e incongruente, a veces como simple aparato tipográfico» (40).

En conjunto, en Italia, si bien se han producido aplicaciones en el campo del análisis empírico o de la automatización administrativa (para la sustitución de algunas escrituras), se tiene, en cambio, pocos ejemplos de realizaciones de un control de gestión global o de análisis profundizados o para ayuda de la elaboración de decisiones a un nivel que no esté sólo limitado a la fase de recogida de datos o de operaciones elementales.

Los efectos de la aplicación del PPBS han sido examinados sobre todo en los Estados Unidos. Estas constituyen hasta ahora las experiencias más interesantes, incluso porque la adopción del nuevo sistema no ha dejado de suscitar críticas, debidas, por otra parte, más al hecho de que el PPBS ha sido introducido en la Administración pública improvisadamente y sin una adecuada

(39) A. PREDIERI: *Los ordenadores electrónicos en la Administración del Estado*, Bolonia, 1971, p. 25.

(40) PREDIERI, *op. cit.*, pp. 26-27. Véase también la comunicación de R. ONOFRI al «XV Congreso IISA» (Roma, septiembre 1971).

preparación, que no a la funcionalidad en sí del sistema mismo (41).

En realidad no faltan aspectos ampliamente positivos, porque el PPBS ha hecho necesario que las diversas Administraciones procediesen a una clasificación orgánica de su actividad en función de los objetivos a alcanzar o de los bienes y servicios a producir. La investigación y la delimitación de tales objetivos han permitido generalmente examinar las distintas actividades de un contexto menos angosto que el tradicional, y someter a discusión los mismos fines de las diversas actividades a desarrollar.

El esfuerzo fundamental se ha dedicado al análisis de los programas de intervención (y sobre todo de la posibilidad de realizar soluciones alternativas) y a las previsiones de resultados con valoración de la eficiencia y de los costos. Se han efectuado numerosos análisis de los nuevos programas, con la consecuencia de influir racionalmente sobre las decisiones a adoptar.

Los defensores del sistema estiman que el mismo permite establecer fácilmente las prioridades y conducir a una modificación de los programas preexistentes. A ello debe añadirse el resultado psicológico derivado del hecho de que numerosos dirigentes, inducidos en el pasado a considerar la preparación del balance del propio sector como un inevitable perjuicio, han advertido que las previsiones del presupuesto son estudiadas y meditadas, y constituyen ya, de por sí, política y Administración en el sentido más abierto posible.

Los que se han opuesto se han detenido, en cambio, sobre el costo del sistema del PPBS y sobre la dificultad de efectuar análisis satisfactorios. En lugar del análisis, las Administraciones se limitan a exhibir puras y simples descripciones de sus actividades y de las justificaciones a posteriori de los programas elaborados sin base científica. En otros términos, el sistema no ha tenido el efecto esperado de someter a discusión todos los programas precedentes, para examinar su validez desde puntos de vista generales.

En todo caso, aun comenzando a aplicar los principios sólo para el futuro y para los programas nuevos, se deberían obtener

(41) S. B. BOTNER: «Four years of PPBS: an Appraisal», *Public Administration*, 1970, pp. 423 y ss.

resultados positivos. Las desilusiones derivadas de la aplicación del nuevo sistema son en parte debidas a la confianza exagerada y taumatúrgica que se había puesto en el mismo (42) y en su aplicación a amplia escala, sin una previa maduración y sin tentativas de experimentación práctica en algún sector limitado.

Se ha producido, por otra parte, una resistencia, en parte inconsciente, debida al ambiente en el cual debía de haber sido introducido el sistema, es decir, la resistencia de la burocracia, sobre todo a alto nivel, por los acostumbrados motivos de celos, por el temor de perder prestigio, por la desconfianza hacia las novedades. Son fenómenos sabidos de todos los que tienen un mínimo de experiencia de oficinas administrativas en cualquier parte del mundo. En efecto, en los Estados Unidos se ha notado que las posibilidades más racionales de aplicación del sistema y los resultados más apreciables se han producido en las Administraciones más jóvenes y menos contaminadas por las tradiciones burocráticas.

Morissens ha puesto bien de relieve algunos de los inconvenientes que se han producido en la fase de aplicación (43); ha faltado, en la aplicación del PPBS, una delimitación precisa de los cometidos asignados a cada una de las organizaciones tradicionales. Es sintomático el papel que las diversas Administraciones estatales estimaban que podían hacer cumplir al PPBS en relación con el Bureau of Budget (BOB). Dado que la Oficina de Presupuestos (como nuestra Contabilidad General) ha destacado el de reducir las previsiones (y las correspondientes solicitudes) de los distintos Ministerios, estos últimos estimaban que podían servirse del PPBS no para mejorar y racionalizar las propias decisiones y los programas de acción administrativa, sino para justificar sus propias peticiones.

Los análisis se efectuaban, pues, no con criterios objetivos, sino orientados por específicas intenciones curialescas. Sólo donde el sistema fue considerado como un verdadero y propio instrumento ministerial, es decir, para mejorar la actividad del

(42) M. L. MORISSENS: «La experiencia americana del PPBS y sus enseñanzas», *Res publica*, vol. XII, 2, p. 134; A. WILDAVSKY: «Rescuing policy analysis from PPBS», *Revista de Administración Pública*, 1969, núm. 2; CH. SCHULTZE: «The politics and economics of public spending», en *The Brookings Institution*, Washington, 1969.

(43) *Op. cit.*, p. 138.

Departamento, se efectuaron los análisis con mayor seriedad. Pero ello ha sido dañoso, porque la Contabilidad ha continuado reduciendo las previsiones (considerando esto como su propio cometido primario) y ha actuado en sentido negativo allí donde las previsiones eran racionales y no comportaban reducciones de las asignaciones.

Ello lleva a estimar que, desde el punto de vista de la acción administrativa, es esencial que el aparato administrativo funcione y desempeñe sus propios cometidos de acuerdo con la denominada regularidad. Se trata, en otros términos, de renunciar a la tendencia de las Administraciones públicas a detenerse en el inmovilismo, a encerrarse en posiciones que no tienden al *optimizing* (a la satisfacción de las instancias de los ciudadanos del modo mejor, es decir, a la plena eficiencia) y a menudo tampoco al *satisficing* (que establece el nivel de los objetivos alcanzables y que es plenamente realizable a través del PPBS), sino que se refugia en el *adaptivizing* (es decir, aporta sólo las modificaciones indispensables para evitar una reducción del grado de eficiencia ya alcanzado). Es claro que esta simple adaptación (sea ésta pasiva o bien activa) no puede conducir con el tiempo más que a una disminución del nivel de productividad, y por tanto de eficiencia, porque la adecuación pura y simple llega siempre con un cierto retraso (y, en todo caso, a saltos) respecto de las nuevas exigencias y de las necesidades aumentadas.

Para que se pueda considerar regular la acción administrativa es preciso, en cambio, que se asegure el *satisficing*, de modo que la acción sea eficiente en el tiempo, tienda a un aumento de la eficiencia y, en todo caso, excluya la posibilidad de una disminución de eficiencia.

4. La regularidad administrativa como instrumento de eficiencia

Se ha dicho ya que la verificación de la eficiencia de la acción administrativa no se resuelve en un juicio de legitimidad, sino «en la constatación de la racional proporción de la adecuación histórica de la acción administrativa en su producción, articu-

lación e instrumentación respecto del fin preestablecido» (44). Es ésta una proposición que implícitamente precisa que el juicio de eficiencia no puede detenerse hoy en la satisfacción del dato formal. Ello es un producto del proceso histórico. Cuando el único modo de *pesar* la actividad administrativa está constituido por la relación con la norma, es decir, está dado por el canon de legitimidad, la acción eficiente es la conforme a la norma. Cuando la acción administrativa tiene libertad de movimiento en el ámbito de las normas o al margen de ellas, el canon formal no basta ya.

No obstante, el canon no puede ser la eficiencia, porque éste es el fin y sólo es verificable a posteriori. Es preciso que los juicios analíticos a priori estén integrados por algún factor que ofrezca una mayor certeza de la racionalidad de la acción, y ello sólo se puede encontrar en la regularidad del actuar mismo (45). La acción administrativa regular, en todos sus varios aspectos, deberá dar lugar a la eficiencia.

(44) R. BETTINI: *El principio de eficiencia en la Ciencia de la Administración*, Milán, 1968, p. 82.

(45) Es preciso hablar de regularidad y no de racionalidad, porque los conceptos son distintos, si bien, para nuestros fines, el comportamiento racional se traduce en una acción administrativa regular.

Un comportamiento es racional cuando es capaz de intuir y tener en cuenta las relaciones que existen en una situación dada, para evitar que el acto sea consecuencia de impulsos, sentimientos, deseos, sean conscientes o inconscientes.

En el campo organizativo existe racionalidad cuando una serie de acciones es ordenada y orientada hacia un fin predeterminado, y cada elemento de la serie tiene su puesto adecuado y funcional. La racionalidad afecta tanto a la organización como a la actividad, y excluye fines que podrían ser irracionales (omitir los socorros en caso de terremoto) o antijurídicos (organización de la Mafia). El criterio para establecer si la serie de acciones es funcionalmente racional o no, se deriva de la referencia a un fin preciso y de la previsibilidad de la realización.

En el campo privado, sobre todo industrial, existe una precisa racionalización de la organización en virtud de fines productivos, perfectamente previsibles anticipadamente.

La racionalidad funcional de la organización se distingue de la sustancial: esta última se entiende como capacidad de dar un juicio independiente (la racionalidad funcional hace de cada término medio un simple robot), dejando el cometido de la intuición y de la responsabilidad a quienes dirigen el proceso de racionalización (K. MANNHEIM: *El hombre y la sociedad en una edad de reconstrucción*, Milán, 1959, pp. 50 y ss.).

En el campo administrativo se considera racionalidad la proporción históricamente determinable entre medios y fines, por lo cual es racional aquella acción calculada exactamente para alcanzar determinados objetivos sin comprometer otros. Sobre este punto, por último, M. ALEMANNO, «Estructura organizativa, regularidad y controles en la Administración pública de la economía», en *Ciencia y Técnica de la organización de la Administración pública*, 1970, 4, p. 639.

Pero, ¿qué es la regularidad? Comunmente se entiende que es regular lo conforme a las reglas, lo que entra en la previsión de una norma (normalidad). Pero en sentido más lato, regularidad es también adecuación o conformidad del comportamiento no sólo con reglas específicas, sino también con cánones genéricos de orden en relación con situaciones espaciales o temporales. La regularidad es orden, y proporción, y equidad, y puntualidad, y metodicidad y medida, y moderación y uniformidad; se contrapone a la anormalidad, a la excepcionalidad; es incompatible con la ilegalidad y con lo extraordinario, y con lo que comunmente se define como desarreglo y heterocliticidad.

Es evidente que cuando un comportamiento administrativo, o un procedimiento (omitimos hablar de acuerdo, porque éste, como momento final del procedimiento, está implicado en el primero: si es regular el procedimiento, el acto conclusivo no podrá dejar de ser regular, y viceversa), presenta todos los aspectos (y no sólo los jurídico-formales) de la regularidad, debe ser eficiente. Inversamente, cuando un procedimiento presenta aspectos de irregularidad, es ineficiente, aunque legítimo, en cuanto no realiza el postulado de la regularidad.

El razonamiento podrá quedar más aclarado con algún ejemplo obtenido de la jurisprudencia. El Consejo de Estado ha estimado legítimo el comportamiento de la Administración que ordenó la remoción de un elemento publicitario instalado junto a una autopista, sin que ello se hubiera producido en casos análogos. Existiría en este caso concreto una apreciación técnica no sometible a juicio sobre la peligrosidad del cartel publicitario (46). Aquí hay respeto del principio de la legitimidad formal, pero el juez ha evitado pronunciarse (tampoco podía) sobre la falta de equidad, sobre la adecuación al fin, sobre la punibilidad del comportamiento de la Administración en relación con los casos similares. Queda la duda (si bien no está demostrada) de que, en conjunto, el comportamiento de la Administración no haya sido regular, sobre todo porque ésta, al defenderse, se remitía a motivos de discrecionalidad no valorables por el juez-controlador. En cambio, si hubiese afirmado que, *melius re perpensa*,

(46) «Consejo de Estado», IV, 15 de mayo de 1970, núm. 342, en *Consejo de Estado*, 1970, II, 811.

había modificado un modo genérico de apreciar el caso concreto del género y había decidido que se hacía necesaria una mínima elasticidad y un mayor rigor (salvo la necesidad contingente y limitada en el tiempo de respetar las autorizaciones ya concedidas anteriormente), el comportamiento hubiera sido regular. Ello, por ejemplo, fue reconocido cuando había una ordenanza de demolición de obras de edificación abusivas, a pesar de que en la zona ya existieran otros edificios precedentes construidos con análogos abusos. Aquí la irregularidad afecta al pasado, y la Administración manifiesta correctamente su propia voluntad de adoptar un comportamiento más rígido (47).

En este punto se puede precisar que la regularidad de la acción administrativa presupone, como se ha dicho, la conformidad con las reglas (normas) y la adecuación a otros cánones no jurídicos de acción: la eficiencia de la acción desarrollada es la resultante de un procedimiento regular, es decir, que ha tenido en cuenta los diversos factores.

Por ello, existirá regularidad cuando la acción administrativa pueda ser considerada imprescindible en relación con las normas jurídicas (finales, instrumentales, procedimentales); en relación con la plenitud de conocimiento de los problemas y de las consecuencias de la actuación; respecto a las relaciones entre las diversas figuras subjetivas que intervienen en el procedimiento; respecto de la valoración de los intereses primarios y secundarios; respecto de la prospectación de los efectos de la acción en orden al interés general de buena administración y de resultados eficientes; respecto al empleo de tiempo y de medios, humanos y financieros, utilizados para alcanzar el resultado mismo (rapidez y economicidad). Una investigación que abarque todos los aspectos del concepto global de regularidad conduciría a un análisis minucioso de toda la actividad administrativa en su conjunto.

Este concepto global de regularidad es ciertamente más amplio que el aceptado actualmente por los teóricos de la Ciencia de la Administración. Entre los estudiosos recientes ha calado

(47) «Consejo de Estado», IV, 3 de junio de 1970, núm. 395, en *Consejo de Estado*, 1970, I, p. 870.

más en el tema Cataldi (48), el cual ve el problema de la regularidad conexo directamente con el de la adecuación constante y sistemática de la acción administrativa a las necesidades públicas. La regularidad es un *ajuste* de la acción, es decir, una guía, una dirección, para la normalidad y fisiología de la acción, y es ella misma fisiológica y operativa; hace referencia al reexamen o a la revisión, y no es una acción desarrollada, sino una acción en desarrollo» (49). Es éste un concepto que reconduce la regularidad al control, allí donde la regularidad es más bien el modo de ser de la acción misma; por otra parte, el concepto de que la regularidad esté *en la acción* no escapa a Cataldi cuando habla de nuevo examen o de revisión *de la acción en desarrollo*, si bien hace también un juicio de la acción, como algo externo, cuando la regularidad es un atributo que no puede pertenecer a los controles. «El concepto de regularidad y de mejoramiento, ambos aspectos fisiológicos de la acción, tienen como exigencia constante la valoración y revaloración de la acción; tienen también la ulterior exigencia de no valorar una acción singular, sino un conjunto de acciones, un comportamiento en un cierto arco de tiempo, con una valoración global que permita apreciar por entero la regularidad y la posibilidad de mejoramiento» (50).

La conclusión se deduce de la aceptación de la tesis de que la definición de regularidad deriva del concepto de aquel tipo de inoportunidad que no es clasificable como vicio del acto; por otra parte, si en vez del acto se considera, como hace la doctrina contemporánea, el procedimiento, será difícil dejar de considerar la inoportunidad como vicio. Es cierto que el concepto de regularidad que encontramos en las normas está siempre conexo a valoraciones que son específicamente jurídicas: así, las *irregularidades* previstas por la ley de 30 de abril de 1969, número 153 (artículo 27, letra d), o las indicadas en la ley de 21 de marzo de 1958, número 259 (artículo 8), que regula el control del Tribunal de Cuentas sobre los entes denominados subvencionados.

(48) G. CATALDI: *Fundamentos generales de la Ciencia de la Administración*, Milán, 1969, pp. 225 y ss.

(49) *Op. cit.*, p. 235.

(50) CATALDI, *Op. cit.*, p. 235.

La regularidad es, por tanto, adecuación y congruidad, en el sentido de valoración y apreciación de los medios a preparar en relación con el fin a conseguir.

No parece, en cambio, que la misma ofrezca un parámetro idóneo para garantizar una objetividad diversa (en relación con la de la legitimidad y de la oportunidad) y que denuncie «un comportamiento desaconsejado por reglas, normas o lógicas del actuar, comportamiento que se acerca en un cierto sentido al ilícito, más que a la ilegitimidad y a la inoportunidad» (51). Tampoco sobre esta afirmación se puede estar de acuerdo, porque tiende a reconducir el concepto de regularidad al ámbito de las valoraciones a posteriori y de naturaleza jurídica, transfiriéndole concretamente del campo publicista al de las responsabilidades (¿cómo puede existir un ilícito sin una norma que lo prevea?).

Es exacto, en todo caso, que la regularidad afecta en todo caso al aspecto fisiológico del procedimiento administrativo, mientras que la doctrina, que pone el acento sobre los poderes, especialmente los discrecionales, ejercitados por la Administración, se preocupa de la determinación y de la eliminación de eventuales vicios del procedimiento. La regularidad, en cambio, es un concepto global que orienta el desarrollo de la actividad y la misma organización de las oficinas. Se diferencia de la eficiencia en que es verificable en base al resultado (y, por tanto, comporta también una verificación de la aplicación de la regularidad), porque constituye un medio (mientras que la eficiencia es la actitud para alcanzar el resultado querido).

La misma se determina en la acción, con el encuentro entre aquello que se ha querido y lo que se ha obtenido en relación con la actualidad, o bien con una proyección en el futuro (eficiencia relativa la primera; eficiencia absoluta la segunda).

La regularidad, desde el punto de vista finalista, es el medio para alcanzar los fines; la puntual realización de los fines da lugar a la eficiencia. Así se explica que en el sistema garantista legal la eficiencia sea la legitimidad: el fin es la conformidad con el canon legal; la confrontación se hace con éste y no con lo querido. Ello lleva también a la teorización de los controles

(51) CATALDI, *op. cit.*, p. 241.

externos, tipo Tribunal de Cuentas, en los que el resultado que la Administración debe perseguir acaba por ser (teóricamente) indiferente para el controlador (control abstracto).

La estructura organizativa es regular cuando es idónea para asegurar el resultado; por tal motivo, la organización de una fábrica se funda sobre los datos de regularidad estudiados por las ciencias empresariales.

El error de la Administración pública es que ha comenzado a considerarse empresa muy tarde, e incluso cuando lo ha hecho ha creado confusión entre organización y fines empresariales, y organización y fines públicos. Los Ferrocarriles del Estado sólo recientemente han tratado de depurar el presupuesto de las cargas denominadas extra-empresariales y de aquellos gastos que se han mantenido en interés de la Administración del Estado. Pero la depuración ha sido parcial, porque hubiera debido tener en cuenta todos aquellos servicios que por motivos sociales debe prestar la empresa por debajo de su costo (por ejemplo, los transportes de mercancías pobres), o aquella parte de la organización que no puede suprimir por motivos militares y sociales (troncos con escaso tráfico o bien ramas secas). Es necesario precisar que la falta de completa depuración es también querida, porque la confusión permite evitar tener que establecer necesariamente una estructura regular y dirigida a la eficiencia sustancial (redimensionamiento de oficinas y de personal; eliminación de despilfarros, etc.).

Lo que se dice para la organización de las empresas productoras de servicios industriales (lo expuesto para los ferrocarriles puede ser aplicado a los monopolios, e incluso dará lugar a observaciones más comprometidas), se agrava para las oficinas dirigidas por la Administración, que no están tampoco pensadas bajo el aspecto de la regularidad, sino que están regidas por la ley de Parkinson.

Así se explican las duplicidades, las interferencias, los celos. La organización administrativa parece realizar en su interior una concurrencia en la irracionalidad y en el despilfarro (lo demuestran los mismos informes del Tribunal de Cuentas al Parlamento). Obviamente, la irregularidad del aparato produce irregularidad en las funciones. Si existen tres aparatos diversos para

ocuparse del mismo asunto, los tres deberán de intervenir en el procedimiento. Si ello se debe a motivos técnicos, la regularidad de la acción no queda comprometida. Puede ocurrir, en cambio, que sea debido a irregular organización, y entonces la actividad nace ya irregular por efecto de la concatenación entre organización y acción. El servicio sanitario asistencial es uno de los ejemplos más macroscópicos de irregularidad (e ineficiencia) que existen en Italia (52), y no es preciso demostrarlo. Es indudable que la raíz del mal está en la organización fraccionada y no homogénea de los diversos entes que se ocupan de ello. Esto produce irregularidad en la actividad, si bien ésta, considerada en sí misma, podría por ventura ser considerada como carente de defectos (53).

(52) Véase M. S. GIANNINI: «Las incongruencias de la normación administrativa y la Ciencia de la Administración», en revista trimestral de *Derecho Público*, 1954, páginas 286 y ss.

(53) Piénsese en nuestra organización sanitaria asistencial. El presidente de la Obra de Maternidad e Infancia, en una entrevista del 27 de septiembre de 1970 (*Messaggero*, 27 de septiembre de 1970) se lamentaba de que, después de cuarenta y cinco años de existencia, el Ente no hubiera llegado a funcionar regularmente, porque debe arrastrar «una infinidad de fardos inútiles, perdiendo de vista el único objetivo que debe proponerse».

El presupuesto total del Ente es de 35 millares de millones anuales, pero sólo el 11 por 100 (menos de cuatro millares de millones) se gasta en las finalidades primarias, que son las de la asistencia a las madres y a la infancia desde el punto de vista obstétrico, pediátrico y psico-pedagógico, mientras que el remanente se dedica a otros fines. También aquí es evidente que cualquiera que sea la regularidad y el *optimum* de la acción desarrollada, el resultado será siempre negativo, porque la organización es equivocada.

Pero también un mecanismo que consideraban perfecto por su organización y eficiencia, la Escuela Superior francesa de la Administración pública (ENA) ha sido objeto de vivas críticas, que han conducido a profundas modificaciones en su estructura y en sus criterios de reclutamiento y didácticos.

El reclutamiento del personal de las carreras directivas de la Administración estatal francesa se producía, desde hace más de veinticinco años, como es sabido, a través de la admisión en la ENA —Escuela Nacional única de Administración— de los candidatos licenciados, que, para ser admitidos a dicha Escuela, superaban una prueba de concurso. Al término de tres años de estudios con internado en la Escuela tenía lugar un «concurso de salida», destinado no sólo a excluir a los alumnos que demostrasen no haber obtenido provecho suficiente de las enseñanzas específicas que les habían sido impartidas, sino sobre todo a establecer una graduación general de aquellos que cada año eran admitidos en las plantillas de las diversas ramas de la Administración civil.

Hasta ahora, los primeros en la graduación del «concurso de salida» de la ENA eran asignados a los puestos de plantilla disponibles, en el orden, en las carreras directivas de los «Inspectores de Hacienda», del Tribunal de Cuentas, del Consejo de Estado, de la Administración de Asuntos Exteriores y de la Administración prefecticia. Los remanentes se insertaban, con el grado de *administrateur civil* (correspondiente a nuestro «consejero»), en las carreras directivas de los demás Ministerios.

Este sistema, que había parecido ideal para la elección del personal para las carreras directivas más prestigiosas, así como en general para toda la Administra-

De lo expuesto, resulta claro que la persecución de la eficiencia en el nuevo tipo de Estado, que se está dotando casi insensiblemente de estructuras diversas de las del ochocientos (sobre

ción estatal francesa, ha dado origen a una grave crisis en que ha entrado la ENA.

Ante todo, sucedía que cada año, apenas conocidos los resultados del «concurso de salida» de la ENA, las grandes sociedades privadas, los bancos y los más importantes organismos públicos que operan en el campo económico sustraían a las carreras directivas estatales a los primeros en la graduación del concurso. Por lo cual, todos los que no eran sustraídos de tal modo a la Administración estatal terminaban por adquirir en un cierto sentido las características de «residuados» en la primera elección, y resultar, como tales, psicológicamente frustrados.

Sin embargo, al margen de este fenómeno, que tiene su lógica y que el sistema de reclutamiento de la ENA no hace sino poner de relieve, la crisis era más compleja, porque la gran mayoría de los alumnos de la Escuela procedía de un solo Instituto universitario francés, el Instituto de Estudios Políticos de París. Ello refleja también para este caso particular la imagen de lo que ha sido definido como la «sociedad bloqueada». Otro problema, más insalvable que el primero porque se refiere a la concepción misma del sistema de la ENA, era el de la desigualdad de las carreras ofrecidas a los alumnos de la Escuela en el momento de la salida de la misma. En Francia, ser admitido en uno de los *grands corps* del Estado es muy diferente que la entrada en una rama normal de la Administración civil. La pertenencia a uno de los *grands corps* significa prestigio social, independencia, posibilidad de ser adscrito a funciones sumamente diversas, además de otras muchas ventajas morales y materiales. Los que están excluidos de ellos tienen, en cambio, unas posibilidades de carrera muy distintas.

Por tanto, la Escuela, aun teniendo el mérito de mantener a un alto nivel de calidad al personal que ingresaba en las carreras directivas más prestigiosas, obtenía con este sistema el resultado negativo que de cada cien de sus alumnos, ochenta jóvenes funcionarios estaban frustrados desde el momento de su admisión en las plantillas orgánicas. Por lo cual la Escuela no formaba ya funcionarios que amaban su tarea, sino jóvenes que detestaban los cometidos a que eran destinados, con independencia o contra su voluntad, y que iniciaban el servicio del Estado alimentando ya sentimientos de injusticia y preocupación de fracaso personal. Los *grands corps* del Estado recibían su contingente de personal excepcional; pero para otras ramas de la Administración francesa en general, el sistema no parecía ya el mejor posible, como por el contrario se había pensado en el momento de la creación de la Escuela.

Los resultados ineficientes derivaban no de irregularidad en la gestión de la Escuela ni de la bondad y modernidad de las enseñanzas impartidas, sino del planteamiento mismo del sistema sobre el que se fundaba la institución.

Las críticas y las dificultades de funcionamiento de la Escuela han llevado a la promulgación del Decreto número 71-787, de 21 de septiembre de 1971, que ha establecido nuevas normas para el acceso a la Escuela y para su funcionamiento.

En la intención del legislador, el acuerdo, aun manteniendo el «principio fundamental» de la unidad de reclutamiento y de formación de los cuadros superiores de la Administración pública, debería conseguir múltiples objetivos, como la diversificación del reclutamiento, la posibilidad de dar a los alumnos una formación general común y una especialidad ligada a la diversidad de las funciones administrativas a desempeñar.

Hasta ahora, para superar el concurso de admisión a la ENA, los estudiantes habían de pasar necesariamente a través de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de París: con el resultado de que los estudiantes de provincias, y más en general, los menos pudientes, acababan por ser excluidos de las listas de candidatos. Para obviar este estado de cosas, el decreto prevé ante todo la institución, junto al viejo concurso de admisión para los estudiantes (basado sobre el Derecho Público), de un segundo concurso (basado sobre la economía). Ello debería permitir también a aquellos cuya formación universitaria ha sido de carácter económico, insertarse útilmente en la Escuela. Para la participación en el concurso de admisión,

todo a través de intervenciones económicas y el denominado accionariado de Estado), tanto que se ha podido afirmar que más que de Estado social hay que hablar hoy de Estado económi-

en vez de la licenciatura, se exige sólo haber superado el examen final del tercer año de la Facultad de Jurisprudencia, o de Ciencias económicas (con la consiguiente ventaja de rebajar la edad media de los candidatos). Se prevé también la posibilidad, si bien con carácter excepcional, de que pueda presentarse al concurso de admisión también quien no esté en posesión de los títulos indicados. Por otra parte, para permitir a los estudiantes que residen en provincias prepararse adecuadamente para el concurso, se ha decidido potenciar los especiales centros ya existentes en Grenoble y Burdeos, y abrir otros, sobre todo en el Norte (Lille).

Se ha instituido un ciclo preparatorio del concurso interno —reservado a los funcionarios del Estado—, más amplio y eficaz. Además del concurso abierto a los estudiantes, el estatuto de la Escuela ha previsto siempre, desde el principio, otro reservado a quienes ya forman parte de la Administración. Se había criticado esta fórmula, sosteniendo que los funcionarios estatales admitidos a la Escuela estaban en desventaja respecto de sus colegas estudiantes, no sólo por la edad y por la menor costumbre de estudios universitarios, sino también porque no disponían del tiempo suficiente para dedicarse por entero a la preparación del concurso. Desde ahora, las pruebas de examen serán más simples para los empleados estatales no poseedores de diplomas universitarios; la duración de su colocación en expectativa para adquirir la necesaria preparación se fijará directamente en relación con el nivel de formación de tales candidatos.

Uno de los aspectos negativos que más veces se ha subrayado por los críticos del sistema precedente era que el mismo —aparte del contingente de los primeros quince clasificados destinados a las mejores carreras— hacía ingresar en las carreras directivas de los demás Ministerios a jóvenes que no sentían por éstas ninguna vocación, y no disponían de preparación específica para el desempeño de las tareas que se les encomendaban.

Para evitar estos inconvenientes, la nueva reglamentación prevé varios remedios, y en particular la creación de dos cursos separados (administrativo y económico). En efecto, todas las Administraciones del Estado necesitan, si bien en medida diversa, de expertos en los dos grandes sectores de la Administración general y de la Administración económica.

Un problema particular estaba constituido por la formación de los aspirantes a las carreras especiales, y en primer lugar, a la carrera diplomática: con el precedente sistema, de formación y graduación final única, sucedía, no raramente, que los puestos disponibles en el Ministerio de Asuntos Exteriores eran escogidos por elementos con escasos conocimientos de lenguas extranjeras y con escasa aptitud para las relaciones internacionales. Se pensó, por ello, en un primer momento, en un tercer curso, junto al administrativo y al económico, reservado a los aspirantes diplomáticos. No obstante, se prefirió, en definitiva, instituir una opción, es decir, programas facultativos, que deberán no obstante ser obligatoriamente seguidos por los alumnos aspirantes a la carrera diplomática. El reglamento interno de la Escuela prevé además otras opciones (como la social, la de instrucción pública, sanidad, etc.).

Cuando el número de los puestos ofrecidos se publica, cada alumno indica el curso que quiere seguir. Al mismo tiempo, si lo estima conveniente, puede también escoger una *opción*, con la advertencia de que si no se inscribe en la concerniente a las relaciones internacionales (que comporta el estudio de otra lengua), renuncia implícitamente a ser asignado —al final de los estudios— al Ministerio de Asuntos Exteriores. En la práctica, es presumible que la gran mayoría de los alumnos escogerá el curso sobre la base de la propia formación anterior. Por otra parte, está prevista la posibilidad —en determinadas condiciones— de cambiar de curso incluso durante los estudios.

Algunas enseñanzas y actividades (seminarios, *stages* administrativos, etc.) son comunes a todos los alumnos de la Escuela, cualquiera que sea el curso escogido. Ello, para facilitar y multiplicar los contactos entre los alumnos, y evitar que éstos se fosilicen en la especialización de pertenencia.

co (54), y que se ve constreñido a buscar nuevas formas organizatorias, nuevos tipos de procedimientos y nuevos sistemas de control, es particularmente difícil. Es cierto que, tanto en Italia como en otros sitios, se procede por tentativas y por aproximación, un poco apoyándose en las estructuras y en los procedimientos tradicionales (con la guía de las premisas garantistas establecidas por el Estado liberal), y un poco se trata de tomar

Como se ha visto, el *punctum dolens* del sistema precedente estaba constituido por la graduación final.

La división de los alumnos en dos cursos separados comporta ahora la formación de dos diversas graduaciones finales, establecidas como consecuencia de la superación de pruebas de examen ya no idénticas, sino diferenciadas, y para las cuales está establecida una puntuación diversa. Otro elemento innovador es la institución de *barreras*, constituidas por las opciones obligatorias, para acceder a determinadas carreras.

A pesar de estas ingeniosidades prácticas, queda no obstante el hecho de que —incluso en base a la nueva reglamentación— a la salida de la ENA los dos grupos que se hubieran clasificado en cabeza de las graduaciones irían a los puestos mejores, mientras que todos los demás continuarían alimentando sentimientos de injusticia y preocupación de fracaso personal. En este cuadro se inserta una iniciativa de los estudiantes de la *promotion De Gaulle*, actualmente alumnos de la ENA. En una carta al primer ministro, sesenta y ocho de ellos se obligaron formalmente a no escoger los *grands corps* del Estado.

El artículo 51 de la nueva ley prevé también que la ENA pueda acoger, en calidad de oyentes, a funcionarios pertenecientes a Administraciones estatales de otros países o de Organizaciones internacionales. La norma ha encontrado ya aplicación completa, y la Escuela ha organizado ya ciclos de estudios para un grupo de catorce jóvenes funcionarios alemanes, para quince funcionarios de Quebec, y para otro grupo de doce funcionarios pertenecientes a distintos países (Gran Bretaña, USA, Israel, etc.). El fin que se propone es iniciar a los funcionarios extranjeros en las técnicas y en el sistema administrativo francés, para permitir también útiles confrontaciones con las de los países de pertenencia. Es de notar, por otra parte, que a solicitud del Gobierno británico, la ENA ha organizado una *stage* de seis semanas para un nutrido grupo de funcionarios ingleses sobre problemas del Mercado Común.

Esta sumaria síntesis de la reforma de la ENA permite efectuar una primera consideración. Cuando en 1945 fueron abolidos los concursos separados de admisión para las diversas carreras del Estado y se creó en su lugar la ENA, se habían buscado en sustancia tres objetivos: eliminar las barreras entre las diversas Administraciones, dando una formación única a todos los futuros altos funcionarios del Estado; democratizar, y extender geográficamente, el reclutamiento; suprimir las desigualdades de carrera y de tratamiento.

El primer objetivo se puede considerar como parcialmente conseguido, porque, en efecto, la formación común ha creado una suerte de solidaridad entre los ex alumnos de la ENA en los distintos Ministerios, facilitando los contactos entre los mismos. De otro lado, la pertenencia a la ENA ha acabado creando una especie de casta, determinando fisuras en el interior de los Departamentos entre los funcionarios provenientes de la Escuela y los demás. Se ha observado también que para desarrollar algunas funciones es precisa una formación específica.

El segundo objetivo ha fallado, porque todos los alumnos de la Escuela acababan por ser de una determinada clase social y residentes en el área parisina. Sólo los hechos podrán demostrar si las modificaciones introducidas con la reforma pondrán efectivamente remedio a este estado de cosas.

En conjunto, la reforma de 1971 se puede considerar como un compromiso entre la exigencia de la especialización, de un lado, y la de la formación común, por otro.

(54) FOASSTHORF: «Begriff u. Wesen des sozialen Rechtsstaates», en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre*, Berlín, 1954, 13, p. 8.

en préstamo formas y sistemas privatistas, con el resultado, a menudo, de acentuar la tendencia a proporcionar ventajas al sector privado por las contradicciones e incertidumbres de los poderes públicos (55).

El paso, aunque gradual, del sistema tradicional (y garantista) de la empresa del Estado, fundado sobre el principio del presupuesto anual y sobre prospectivas a corto plazo, es decir, del sistema del *acto administrativo legítimo*, al de la *acción administrativa eficaz en el ámbito de la legalidad sustancial y de la regularidad administrativa*, exige una preparación seria y adecuada de los administradores y de los políticos, y en todo caso no se producirá sin sacudidas y vacilaciones, como demuestran las experiencias anglo-americanas, y, en el ámbito de los países de Derecho administrativo, las francesas.

La problemática, obviamente, lleva también a preguntarse cómo se plantean las nuevas fórmulas organizativas en relación con el concepto legal tradicional. ¿Es suficiente la adecuación de las normas existentes? ¿Es útil la mayor formalización de la acción administrativa, o bien ésta conduce sólo a una más amplia garantía formal y legalista, pero se opone a la acción eficiente?

Es claro que en nuestra normativa administrativa están aún ausentes las leyes de fondo, mientras que pululan las pequeñas leyes fragmentarias y no coordinadas (56). En este ámbito, una normación general en la acción administrativa, que constituyera una ley de fondo, podría eliminar las incongruencias que encontramos en la legislación desmenuzada. Ciertamente, no se puede renunciar a las garantías jurídicas en nombre de la eficiencia, y es preciso que la tendencia hacia la eficiencia se desarrolle en el ámbito de las normas y de su interpretación incluso evolutiva (sin fetiches formales y sin mitos superados), lo cual es posible si los principios son pocos y están dotados de claridad y distinción (*corruptissima in re publica plurimae leges*).

(55) Parece inadecuado cambiar las formas privatistas, a menudo inadaptadas a los sujetos públicos, sobre todo por la presencia de motivaciones diversas de las privatistas, y por la consiguiente diversa valoración dada a la utilización de los recursos (M. D'ANTINO: «En torno a la eficiencia de la empresa pública», en *Ciencia y técnica de la organización en la Administración Pública*, 1971, I, p. 35).

(56) M. S. GIANNINI: «Las estructuras jurídicas», extracto del volumen *Lecciones del curso de actualización para expertos sociales*, Roma, 1965, p. 3; BENVENUTI: «Premisas jurídicas para el estudio de la Ciencia de la Administración», en *Actas del I Congreso de Ciencia de la Administración*, Milán, 1965, pp. 3 y ss. del extracto.