



**ESTUDIOS**

## **ADMINISTRACION Y PRODUCTIVIDAD \***

Por ANTONIO CARRO MARTINEZ

*Sumario:* INTRODUCCIÓN: 1. Determinación científica de la idea de productividad. 2. La idea de productividad, expresión de nuestro tiempo. 3. La Administración y el concepto científico de productividad. 4. La idea de eficacia en la evolución histórica del Estado moderno. 5. Las claves limitativas de la eficacia en el ámbito administrativo. 6. Los nuevos fines del Estado. 7. Las inadecuaciones de la Administración de nuestros tiempo. 8. La reforma administrativa como expresión de un espíritu de adaptación y cambio. 9. Recapitulación final.

### **Introducción**

**E**L Estado contemporáneo desarrolla una actividad colosal, sin precedentes en la Historia. Ello ha sido posible porque la Administración ha estado alerta para adaptarse a las necesidades siempre crecientes de las actuales sociedades políticas.

Consecuencia de ello es la amplitud y complejidad progresivas de la Administración Pública y de su organización y actividad administrativa.

Tan vasto conjunto orgánico y funcional ha dado lugar a que en la segunda mitad del siglo xx se haya hecho indispensable

---

\* Conferencia pronunciada en la Academia de Doctores el 23 de enero de 1975, en el acto de apertura de curso.

(casi diría inevitable) poner en íntima relación y contacto a la antigua idea de Administración con la novísima idea de Productividad. En realidad nos hallamos ante una nueva concepción o actitud mental, que tiende a introducir en las clásicas organizaciones burocráticas y administrativas la idea de una necesaria y constante aceptación, adaptación y acondicionamiento a los criterios objetivos de rendimiento, de eficacia, de economía, de planificación y, en fin, del mejor servicio a los intereses generales del país.

### 1. Determinación científica de la idea de productividad

En un ámbito corporativo como éste, en el que por vocación se profesa un alto espíritu científico, entiendo que el fenómeno que se apunta debe ser encarado con rigor científico, muy especialmente la novísima idea de productividad.

Ante todo porque se trata de un concepto rigurosamente científico, como acabo de afirmar. Después porque, pese a reunir los atributos de las construcciones de este carácter, es un concepto limitado—o relativo—cuya aplicación no cabe entender en términos absolutos.

La idea de productividad ha sido elevada al rango de concepto científico mediante el diseño trazado por uno de los más genuinos sectores de la ciencia económica: justamente aquel que tomando como plataforma las filosofías hedonistas formalizó sus teorías, en la segunda mitad del siglo XIX, a partir de las doctrinas del «valor» y la «utilidad».

Para los economistas de estas escuelas de productividad vino a significar, ante todo, las variaciones que puede registrar el producto final como consecuencia de las modalidades de combinación posible entre los distintos factores productivos. A un nivel analítico, o por mejor decir, macroanalítico, el concepto clave se montó sobre la idea de «productividad marginal» aplicada a un factor singular de la producción. Por «productividad marginal de un factor» se entendía *«el incremento experimentado en el valor o utilidad del producto como consecuencia de la adición al proceso productivo de una unidad más de ese fac-*

*tor, manteniéndose constantes las cantidades aplicadas de los factores restantes».*

El corolario de ese concepto—productividad marginal de un factor dado—vendría dado por la llamada «ley de los rendimientos decrecientes», en virtud de la cual la sucesiva adición de unidades del factor considerado termina por producir una utilidad negativa. El concepto, susceptible de cálculo y medida, permitía además, a través de los conceptos gemelos de productividad media y productividad total, ensanchar y consumir el proceso analítico midiendo la eficacia de los distintos factores en un determinado esquema productivo.

A poco que se ahonde en los rasgos de este concepto y al margen de la técnica económica se advertirá en qué medida se acerca a la imagen vulgarizada que todos tenemos de él. En realidad, dentro de su esencial pureza dogmática, no hace sino expresar una relación entre medios y fines, una proporción ventajosa entre recursos y resultados, entre sacrificio y beneficio. En fin, y referida la productividad a la Administración, lo que viene a reflejar o a expresar es una proporción ventajosa entre los servicios públicos y los usuarios de los mismos; entre la burocracia y la democracia; entre la Administración y los ciudadanos.

Pero ya advertía antes que la productividad es un concepto relativo. Efectivamente, han sido los mismos economistas los que al observar la realidad han descubierto la presencia de alteraciones que empecinadamente perturban lo que el concepto tiene de abstracción perfecta, de simbolización formal y gráfica. Son motivaciones extraeconómicas que carecen de valor para la teoría, pero que el economista tiene que considerar porque son respuestas insoslayables de la realidad.

No es quizá oportuno extenderse demasiado sobre estas motivaciones que limitan, restringen, relativizan, en suma, el concepto o la idea de productividad. Los economistas mismos las han seleccionado y clasificado. Básicamente se trata de causas técnicas y sociopsicológicas (la cantidad y calidad del equipo productivo; el orden interno en las unidades productivas y la organización científica del trabajo; el desarrollo de la formación

profesional; el clima de cooperación y de relaciones humanas en el seno de la Administración; la capacidad social de adaptación al cambio científico y tecnológico, etc.).

Pero más que un catálogo pormenorizado de causas de este tipo, me interesa subrayar e insistir en la relatividad de esta idea y, por ende, en la necesidad de dotarla de aquella operatividad y plasticidad a que antes me refería; porque sólo así se podrán obtener de ella todas sus virtualidades; sólo así podrá ajustarse, moldearse, a las exigencias de las realidades singulares sobre las que deba intervenir. No tiene nada de sorprendente que haya sido un economista, el francés Barre, quien haya afirmado que la productividad es, ante todo, un espíritu, una mentalidad. Yo diría una tendencia operativa, un propósito de racionalidad.

## **2. La idea de productividad, expresión de nuestro tiempo**

Me interesaría también destacar algo que, pese a tener el tono de una anotación curiosa, encierra un hecho extraordinariamente significativo. Me refiero a la formidable penetración social alcanzada en nuestro tiempo por este concepto de la productividad. Se me ocurre pensar que en no poca medida la razón clave de que hoy me encuentre desarrollando esta temática ante ustedes descansa justamente en el alto prestigio que esta idea de productividad disfruta entre nosotros; en su ubicuidad. Ciertamente es uno de esos conceptos capaces de resumir el espíritu de una época. Y ya sea por este relativismo a que me vengo refiriendo, ya por esa capacidad que tienen los conceptos elaborados por las ciencias sociales para diluir su faz científica y adoptar la de un valor socialmente entendido, lo cierto es que la idea de productividad reúne, en nuestro tiempo, cualidades en cierto modo hieráticas, si se me autoriza la hipérbole.

El fenómeno es claramente constatable. El hombre de la calle habla frecuente e intuitivamente de productividad o de expresiones homónimas. En ámbitos científicos, a veces con notoria

impropiedad, sucede lo mismo. Expresiones como productividad social, rentabilidad social y, por oposición, coste social o coste humano menudean con no poca frecuencia en el lenguaje hablado o escrito. No es que su eventual utilización, literal o figurada, sea en todo caso incorrecta, pero su empleo abusivo puede llegar a producir en ella una intrínseca contradicción de acuerdo con las tendencias básicas que inspiran nuestra cultura.

Quiero recalcar, no obstante, que esta última consideración no expresa el camino por donde quiero ir. Lo que deseo poner de relieve simplemente es el riesgo de llegar a un exceso de «realismo crítico», valga la expresión, si las obras y las empresas de los hombres, de las instituciones y, en suma, de la Administración se juzgan desde esta perspectiva finalista, desde esta actitud de resultados que el concepto conlleva, sin una ponderada reflexión sobre los obstáculos y dificultades que en cada caso se interponen. Es ahí justamente donde reside el significado de esta llamada de atención que me he permitido formular.

### **3. La Administración y el concepto científico de productividad**

Pero si me interesa cargar el acento y poner un énfasis especial en lo que el concepto de productividad tiene de relativo, ello no se debe a una razón gratuita. El motivo fundamental reside en que es justamente ahora cuando vamos a poner esta idea en contacto con una realidad harto compleja: la Administración Pública. Nos vamos a introducir en el área de las realidades sociopolíticas, que igualmente es un área harto problemática. El fenómeno administrativo configura en su complejidad un mundo pluridimensional, multiforme, poliédrico; un mundo lleno de rupturas, discontinuidades, contradicciones. Se trata de una verdad que en modo alguno puede ser ignorada. Y si antes predicábamos las limitaciones empíricas de la idea de productividad por su aproximación a realidades microeconómicas mucho más sencillas y esquemáticas, piénsese con cuánta más razón no cabrá predicar ese relativismo del concepto aplicado a la Administración

Por de pronto, el mero contacto entre productividad y Administración origina primariamente un problema de gran resonancia polémica que ha sido debatido en el ámbito de la ciencia económica. Un problema, dicho sea de paso, con una radical aptitud condicionante sobre lo que constituye el eje sustantivo de mi tesis. Se trata, sin más, de admitir o negar la posibilidad de que las actividades de la Administración puedan ser calificadas técnicamente de productivas. Como es sabido, para los economistas, la Administración, en cuanto fenómeno visualizado desde sus perspectivas, se integra en el llamado Sector Terciario. Las actividades primarias y secundarias se diferencian de las terciarias en que aquéllas cristalizan en la producción de bienes tangibles, mientras que los servicios son inmateriales.

Esta circunstancia hizo creer a los economistas clásicos que los servicios eran improductivos, creencia que aún hoy no ha sido totalmente superada. Es decir, y expresado de manera gráfica: para los economistas clásicos sólo es productivo lo que es visible, palpable, pero no lo que es invisible, inmaterial. Sólo, pues, los bienes tangibles constituyen producción.

Hasta ahí el planteamiento de la polémica. Posiblemente, en el supuesto al menos de la Administración Pública actual, su vigencia es más que dudosa. En cualquier caso, puesto que el problema se debate en un espacio científico que me resulta ajeno, sería pretencioso por mi parte afirmar conclusión alguna.

Pero a partir de ámbitos científicos como los de la política y la Administración, para mí más familiares y cercanos, sí quiero poner de relieve una evidencia indiscutible: desde una perspectiva ideal y abstracta, los conceptos de eficacia y Administración se postulan mutuamente. Entre ambas existen inferencias que son esenciales, de raíz, casi etimológicas. Ciertamente es que en el plano real, y de acuerdo con lo que vengo afirmando, esta conexión debe matizarse por las limitaciones que la propia realidad impone, pero en rigor no puede negarse la íntima coherencia existente entre ese valor relativo denominado eficacia y la función de administrar.

Hasta tal punto lo entiendo de este modo que me atrevería a definir la idea de eficacia como el «logos» propio de la idea

de administrar; algo así como su principio inteligible. Y esta consideración cobra especialísimo relieve de cara a ese importante fenómeno social y político que llamamos Administración Pública.

Efectivamente, si nos asomamos a los textos legales que definen el significado y la actividad de la Administración Pública en el marco de las instituciones estatales, no nos resultará difícil localizar expresiones alusivas a la eficiencia de las acciones administrativas. Sin ir más lejos, en nuestro propio Derecho, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Estado exige como pauta para nuestra Administración «la pronta y eficaz satisfacción del interés general», y, por su parte, el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo, destinada a regir la dinámica funcional de nuestra actividad pública, establece como principios de racionalidad los de economía, celeridad y eficacia.

Pero estas expresiones, formales por demás, son insuficientes. Como no dejará de comprenderse, lo que se impone es la determinación material de los modos en virtud de los cuales la eficacia se cumpla en la Administración y, eventualmente, las limitaciones que puedan concurrir a obstaculizarla. A ello vamos, comenzando por una sumaria referencia histórica.

#### 4. La idea de eficacia en la evolución histórica del Estado moderno

Erraría quien creyese que la exigencia de una Administración Pública eficaz es un producto exclusivo de nuestro tiempo. Esta exigencia, entendida como un valor más o menos explícito, se ha registrado siempre. Ya me permití antes llamar la atención sobre la inmanencia del principio de eficacia en la función de administrar. Lo que sucede es que la idea de interés público, como *causa finalis* de la Administración, constituye un concepto profundamente histórico, un concepto lleno de contingencia y de variabilidad.

Si examinamos las transformaciones experimentadas por el Estado moderno, es obvio que obtendremos respuestas distintas

sobre la eficacia solicitada de la Administración en las secuencias en que se desarrolla.

En la fase germinal o del Estado de poder soberano, caracterizada por lo que Otto Hintze ha llamado la Constitución estatal y el sistema europeo de Estados, la productividad de la Administración va a ser trasunto de la idea de soberanía. Se va a exigir una Administración cuya eficiencia en el orden interno sea capaz de romper la estructura poliárquica feudal y, en el orden externo, configurar para el Estado la condición de potencia en el marco del equilibrio europeo.

La objetivación e institucionalización de la idea de «cargo», aprendida por cierto del Derecho canónico y que supone el imponente avance del ejercicio de competencias a título impersonal; la creación de instituciones comisarias que reciben poderes extraordinarios del monarca, superponiéndose a la organización pluralista y convencional de la época; la sujeción a sueldo con eliminación de la explotación económica del cargo; el establecimiento de regímenes de inspección y control sobre los funcionarios, son, entre otros, factores que lenta pero inexorablemente acaban por generar una organización jerarquizada, centralizada y moderna, rompiendo así con unas estructuras dispersas y venales. El modelo arquetípico antecedente más remoto de esta construcción sería la Administración del reino de Sicilia, configurada por Federico II de Suabia en el siglo XIII.

Más adelante y en el ámbito, por demás incipiente, de las ciencias administrativas sobresaldrá, con rasgos propios, la llamada Ciencia de la Policía (entendiendo la expresión en un sentido etimológico). Esta Ciencia, integrada en el ámbito de las denominadas ciencias camerales, será una resultante del pensamiento ilustrado; en el marco del absolutismo político—como ha puesto de relieve Jordana de Pozas al estudiar los cultivadores españoles de esta Ciencia—propugnará, como tarea de la Administración, el logro para los súbditos «de la mayor felicidad que se pueda conseguir en este mundo».

En la fase de consolidación del Estado moderno, caracterizada por lo que el propio Hintze ha llamado la constitución



representativa, la eficacia exigida a la Administración va a girar en torno a la idea de legalidad.

Puesto que esta fase configura el que nosotros conocemos como Estado liberal de Derecho, muchas de cuyas creaciones y vivencias subsisten todavía, me asalta el temor de incurrir en el lugar común si cayese en la tentación de especificar sus fundamentos esenciales, tanto en el orden político como en el económico. Por eso no voy a describirlos. Para justificar mi afirmación de que la eficacia de la Administración radica en la idea de legalidad me bastará con atenerme a un solo dato: la plenitud de racionalidad que asume la ley; plenitud de racionalidad de cara a un fin esencial: la protección de los derechos subjetivos de los ciudadanos, de manera especial los de carácter público. Frente al *ius incertum*, representado por la costumbre como fuente histórica del Derecho, la ley se alzarán como salvaguarda preeminente de la seguridad jurídica en orden a la defensa de la libertad individual. Ahí radica el sustrato ideológico-político de todo el movimiento codificador que se registró durante el siglo xix a partir del Código Napoleónico. El Estado y la Administración no tendrán otra misión que la producción institucional de la norma, de acuerdo con la voluntad general y la defensa del ordenamiento frente a eventuales agresiones.

La sujeción del Estado y de su Administración a la norma y a la ley es, quizá, la más noble conquista que el siglo xix nos ha legado a las generaciones de hoy y a las venideras. Pero esto por sí sólo, y nada más que esto, es demasiado poco para las exigencias del Estado social contemporáneo. Ahora se trata de que al lado de la eficacia formal y legalista se hace precisa otra eficacia material y social. Este tipo de eficacia pedida al Estado y a la Administración de nuestro tiempo va a estar en función, como en seguida veremos, de la idea que mejor resume quizá el espíritu político de nuestro tiempo: la idea de bienestar social.

### 5. Las claves limitativas de la eficacia en el ámbito administrativo

Yo creo que el sumario panorama histórico que acabo de trazar nos permite ya extraer alguna conclusión inicial sobre la operatividad con que la idea de eficacia puede jugar respecto de la Administración Pública.

Esencialmente esas conclusiones pueden encerrarse en estos tres postulados:

1. Que la Administración Pública es secuela de la política; por mejor decir, es el brazo ejecutor activo de los propósitos condensados en la política. Por consiguiente, se configura como un fenómeno históricamente cambiante.
2. Que la Administración, como organización compleja, es intrínsecamente estable. Por ello frente a los embates y al hostigamiento del cambio, que necesariamente debe asumir, encuentra dificultades de adaptación.
3. Que la naturaleza de la eficacia que me he permitido entender inmersa en la función de administrar, en el caso de la Administración Pública, no puede ser primariamente entendida con criterios científico-económicos, de mera rentabilidad económico-privada. Cabría afirmar por ello que la naturaleza de la eficacia exigible a la Administración es preeminentemente social y política.

La idea de eficacia aplicada a la Administración encuentra, pues, limitaciones de carácter político y técnico que relativizan y condicionan necesariamente el concepto de productividad económica.

Sobre estos supuestos limitativos podemos entrar ya en el análisis del grado de eficacia con que opera la Administración de nuestro tiempo, debiendo comenzar por una delimitación de los fines actuales del Estado.

## 6. Los nuevos fines del Estado

En la literatura política y administrativa de nuestros días es fácil encontrar abundantes referencias sobre los fines del moderno Estado social, surgido como revisión y crítica del individualismo y absentismo estatal que caracterizaban al antiguo Estado liberal.

La doctrina contemporánea, al analizar los caracteres fundamentales del moderno Estado social, lo presenta como equidistante del Estado liberal de Derecho y del Estado totalitario, por virtud de la incorporación de los llamados derechos sociales a las Constituciones europeas y por perseguir la realización de objetivos de justicia social. Se trata, en suma, de fijar como meta la consecución de un bienestar social que exige, consecuentemente, un decidido intervencionismo del Estado, dotado como tal de un «ejecutivo fuerte».

La doctrina sobre los fines del Estado refleja igualmente dicha evolución. Se trata, como dice Werner Naef, de un «ascenso constante y vertical a través de los siglos, en el que se nos pone de manifiesto un enriquecimiento extraordinario e incesante del contenido estatal».

El Estado, cuyos únicos cometidos consistían en la realización del bien común y de la justicia, tanto para los pensadores clásicos como para los escolásticos y de la Escuela de Derecho natural, se convierte en un Estado que persigue también el bienestar social de sus súbditos y que es soporte de la cultura y entidad económica.

De acuerdo con esta nueva orientación doctrinal, los autores políticos rivalizaron en el afán de establecer y clasificar los distintos fines del Estado, coincidiendo, salvo pequeñas diferencias, en señalar como tales el poder nacional y la defensa frente al exterior, conseguir y garantizar la libertad individual, mantener el orden y el derecho y lograr el perfeccionamiento de la comunidad.

Progresando en esta línea de creciente intervencionismo estatal y admitida la necesidad de un ejecutivo fuerte, pero no incontrolado ni arbitrario, sino sometido a la norma, al moderno

Estado social no le es ya indiferente que sus ciudadanos sean pobres o ricos, instruidos o analfabetos, sino que fuerza al trabajo, al bienestar y a la educación, a la vez que crea las formas en las que ha de desenvolverse la vida económica.

Como muestra de este giro copernicano de un Estado abstencionista a un Estado social, citaremos como más expresivas las dos siguientes:

Para el italiano Demaría, el Estado social de nuestro tiempo 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...»

El autor de habla inglesa Mosher, inserto en un área cultural distinta del anterior, pone de relieve que

«El Gobierno ha dejado de ser meramente el guardián de la paz, el árbitro de las disputas y el suministrador de servicios comunes. El Gobierno se ha convertido directa o indirectamente, para bien o para mal, en el principal innovador, en el responsable de determinar las grandes prioridades sociales y económicas, en el guía y guardián de los valores sociales, en el capitalista y en el empresario o subvencionador de la mayoría de las nuevas empresas de gran escala.»

Desde la perspectiva económica y a partir de la visión macroeconómica del sistema keynesiano, los fines del Estado se identifican a través de un instrumento clave: la política fiscal y particularmente el gasto público, cuya racional utilización sobre la demanda y la oferta totales tiene importantísimos efectos en el pleno empleo de los recursos productivos, en la estabilidad económica, en el desarrollo económico y en la distribución de la renta. Las técnicas presupuestarias adquieren un crucial valor en orden a la eficacia de la propia Administración fiscal.

Las referencias o citas podrían multiplicarse, pero la conclusión sería la misma: al Estado y, por ende, a la Administración Pública, se le exige hoy un esfuerzo supremo para constituir o formar el capital social fijo necesario a partir del cual se garantice el bienestar de toda la sociedad.

Verdaderamente—y el dato tiene más valor que el de una simple referencia histórica—los hechos se han encargado de dejar atrás aquel criterio sustentado por los fabianistas ingleses cuando, en el marco de su reformismo, solicitaban del Estado lo que ellos llamaban «el mínimo nacional de servicio público» y que en definitiva se cifraba en un deseo de prestaciones positivas que rompiesen la mentalidad neutral y pasiva supuesta por el absentismo público de la época liberal. Trastocando el sentido de aquella expresión de los fabianos, bien podría decirse que la sociedad de hoy no pide mínimos, sino «máximos u óptimos nacionales de servicio público».

Pero estas exigencias de bienestar social, legítimas por demás, puesto que son encarnación del tiempo histórico que nos ha tocado vivir, en el que impera un propósito de realización material de la justicia, se solicitan del Estado en un entorno, en un marco social altamente conflictivo.

Debo confesar mi creencia de que la voluntad de estabilidad, de sosiego, de equilibrio, en suma, es consustancial a la condición humana y, por traslación, a la condición de las organizaciones. Pues bien, frente a esta cualidad, válida para la Administración, nos encontramos con que ésta debe desarrollar su acción en un contexto que los sociólogos caracterizan por datos como los siguientes:

- La llamada revolución científica y tecnológica.
- Un agudo crecimiento de los medios bélicos de violencia.
- Un serio y preocupante distanciamiento entre las generaciones, traducido en lo que se ha llamado la protesta juvenil.
- La llamada «revolución urbana».
- El desarrollo de la criminalidad y la violencia.
- La capacidad incitadora de los nuevos medios de comunicación, de la publicidad y de la propaganda.

La lista podría prolongarse. Comprendo que esta relación tiene ese tono descalificador de las ideas excesivamente manidas y explotadas. Pero no puede negarse lo que encierra y expresa. Significa un ritmo febril de cambio que acaba por provocar desasosiego y fatiga —en una sociedad añorante quizá de un

mundo más apacible— y un estado hipersensible en los poderes públicos para poder asumir tantos problemas. Pues bien, es ahí justamente, en ese ambiente de incertidumbre y cambio, en el que la Administración debe desenvolverse.

### 7. Las inadecuaciones de la Administración de nuestro tiempo

Vamos a intentar ahora resumir en unas cuantas ideas cuál es la situación actual de las Administraciones Públicas para afrontar los cometidos que se le exigen en un marco tan conflictivo.

De las referencias históricas antes formuladas y de las propias citas doctrinales se desprende que las disfunciones y defectos de la Administración actual radican en su escasa capacidad para adaptarse al cambio histórico y asumir prontamente las técnicas que el progreso suministra.

Esta inadaptación es de índole psicológica e institucional.

La inadaptación psicológica consiste en la propensión de la Administración a la estabilidad o, más propiamente, a la inercia. Se comprende entonces que a la Administración, como entidad estructural y técnica, no le sea fácil la adaptación.

En cuanto a la inadaptación institucional, la dificultad de la Administración Pública surge por la contradicción que se advierte al subsistir los mecanismos jurídicos e institucionales del Estado liberal (un Estado concebido para la abstención) como instrumentos de control de la Administración con la imperatividad de la norma que impone una exigencia de eficacia y operatividad a la actividad administrativa de los tiempos presentes. Resumiendo: la Ley es, a la vez, límite e incitación para la Administración.

Las consecuencias más importantes que se derivan de esta contradicción en el plano estructural y técnico de la Administración pueden resumirse así:

1.<sup>a</sup> La incapacidad de la Administración para autoorganizarse, por corresponder la organización administrativa de nivel superior al poder legislativo del Estado.

2.<sup>a</sup> El establecimiento de una estructura administrativa simétrica, departamentalizada, que acantona la actuación administrativa, impide la coordinación, la permeabilidad de la información y no evita el riesgo de dobles empleos.

3.<sup>a</sup> La impersonalidad de las normas, que al definir las funciones y competencias, y objetivar la conducta a observar por parte de quienes las detentan, elimina el subjetivismo, pero coarta la iniciativa individual.

4.<sup>a</sup> La centralización de las decisiones, lo que produce una organización rígida e insuficiencias en la racionalización de los procesos de toma de decisiones.

5.<sup>a</sup> El aislamiento por estratos o categorías, que se traduce en una tendencia a ignorar los objetivos generales de la organización.

6.<sup>a</sup> El hermetismo de la Administración, que pugna con las exigencias modernas de una Administración participada, en la que el ciudadano no esté ausente de decisiones que le afectan muy directamente.

7.<sup>a</sup> La lenta, la lentísima asimilación por las organizaciones burocráticas de las nuevas técnicas de administrar.

## 8. La reforma administrativa como expresión de un espíritu de adaptación y cambio

Globalmente éstas son, a mi juicio, las más importantes inadecuaciones de la Administración actual en el plano orgánico, funcional y técnico. Inadecuaciones particularmente imputables, con un carácter más directo, a las Administraciones Públicas de régimen europeo continental—inspiradas en la francesa—y al que por filiación histórica pertenece la nuestra.

El problema que se plantea a las Administraciones de este signo, acuciadas por el formalismo, es justamente el logro de un punto de equilibrio que resuelva la tensión entre legalidad y eficacia.

A la solución de este problema, a la búsqueda de este equilibrio responde un fenómeno de no poca resonancia registrado en los últimos años: LA REFORMA ADMINISTRATIVA. Mucho

se ha escrito sobre ella. Tampoco yo he dejado de hacerlo por una especial preocupación personal y profesional hacia este tema.

No deseo desarrollar ahora toda la casuística que esta expresión encierra. En alguna medida está ya puesta de relieve en las características que acabo de describir. Considero que es más importante destacar lo que significa. Significa simplemente la conciencia que los poderes públicos y la doctrina científica han adquirido por encontrar las claves que hagan de la Administración una organización moderna y eficaz.

Más que los métodos y criterios para llevarla a cabo—si ha de consistir en reformas parciales por vía experimental o ha de consistir en planteamientos globales—quiero ahora reiterar algo que tuve ya ocasión de anunciar hace algunos años: que la reforma administrativa es una actitud permanente; que la Administración está inmersa en un contexto cambiante y, por ello, requiere un espíritu constante de adaptación. En efecto, la implantación de una reforma administrativa, ambiciosa en su concepción pero sosegada en su implantación, es una obra de voluntad y de perseverancia; es un proceso de readaptaciones nunca terminado, pues es ley de la vida de las organizaciones saber evolucionar en concordancia con las necesidades reales, que varían constantemente.

Ahora bien, quien intente conseguir de golpe la eliminación de todas las deficiencias administrativas mediante la sustitución del orden administrativo tradicional por otro nuevo más racional y perfecto—lo que precisará la alteración de la división territorial, la supresión de todos los organismos inútiles, establecer nuevos criterios de desconcentración, desconocer situaciones y derechos adquiridos, etc.—necesitará estar revestido de una potencialidad política de carácter fundamental, y ese trastocamiento violento del orden administrativo existente implicaría no una «reforma administrativa», sino una «revolución administrativa». Es evidente, pues, que la reforma administrativa es un proceso de readaptación no violento ni brusco, sino lento y constante, operado dentro de un régimen de derecho para desarraigar hábitos y modificar y perfeccionar instituciones, con el fin de lograr el máximo de celeridad y eficacia en los servicios con los mínimos costes y formalidades. La reforma



administrativa verdaderamente fructífera no suele ser la más espectacular, sino aquella para la que las estructuras administrativas no son sólo meros productos de la razón o esquemas ideales de organización, métodos y funcionamiento, sino también, y sobre todo, resultados de la experiencia y de los hábitos. De nada valen los grandes sistemas mentales de reforma si no logran introducirse en la realidad viva y palpitante de los hechos por la vía de la evolución y no de la revolución.

Es asimismo importante, como ya subrayaba al referirnos a la idea de productividad y eficacia en relación con la organización y actividad administrativas, concebir la reforma administrativa como un proceso ininterrumpido de adaptación y mejora de la organización y funcionamiento de la Administración Pública a la Ley del máximo rendimiento. Este fin de la reforma administrativa exige la necesidad de que haya PERSONAL profesionalmente dedicado al cultivo de la técnica del rendimiento en la Administración, es decir, la presencia de expertos o especialistas, lo que conferirá a la reforma administrativa un ámbito de competencia propio y específico y permite una concentración de esfuerzos como mejor garantía de sus logros y propósitos.

He ahí la amplia panorámica organizativa, funcional, técnica y de relaciones humanas y públicas que se ofrece a los estudiosos por los temas de la reforma administrativa como empresa encaminada al mejor servicio de la comunidad y de sus fines.

## 9. Recapitulación final

Creo llegado ya, finalmente, el momento de terminar. He intentado dejar constancia de las dificultades que se oponen a una valoración de la Administración con criterios científicos de productividad económica. También he pretendido trazar alguna generalización sobre los problemas actuales de la Administración que limitan su eficacia entendida en términos sociales y políticos.

No querría haber ofrecido una imagen pesimista, que, por lo demás, sería poco ajustada a la verdad. Ciertamente no es la Administración de nuestro tiempo la misma que nos pintó la

literatura satírica del pasado. Esto lo vemos todos. Edificios modernos y funcionales albergan servicios administrativos altamente tecnificados. La operatividad administrativa ha ganado asimismo en celeridad, agilidad y eficacia. Todo ello no es sino la expresión de la complejidad administrativa y la constatación de un hecho evidente: la Administración se adapta a sus nuevas funciones; trabajosamente, pero se adapta. Y esta adaptación se produce porque la moderna idea de la productividad ha entrado de lleno y ha impregnado plenamente a las consolidadas y vetustas estructuras administrativas, haciendo buena la afirmación de que, en la actualidad, Administración y Productividad son dos conceptos interrelacionados proporcionalmente, de manera que a una mayor productividad suele corresponderse una mejor Administración, e igualmente, la mejor Administración suele ser la más eficaz y productiva.

Esta conclusión me legitima para llevar al ánimo de una institución social e intelectual como la que ustedes configuran, la preocupación por el tema administrativo. Me sentiría satisfecho si, por una comprensión de los problemas que aquí he expuesto, se advirtiese el esfuerzo de quienes sirven a la Administración y ello pudiese dar lugar a un aumento de la estimación social que merecen.