

## *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*

**Manuel Villoria Mendieta**

Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996

Os procesos de reforma e modernización administrativa, que non deben ser confundidos<sup>1</sup>, dan orixe a unha inxente cantidade de literatura, tanto académica como oficial, que busca explicar ben o alcance e obxectivos destas reformas ben os resultados, positivos ou negativos segundo a avaliación do observador, que estas obtiveron. Moita desta literatura ten unha vixencia moi limitada, pois forma parte dunha industria, liderada por influentes *gurús*, dedicada ó deseño e á difusión de remedios "milagrosos" para as diversas enfermidades da Administración pública. Outra, pola contra, toma a serio os problemas da xestión administrativa e trata de propor ou de avaliar dun xeito realista as distintas experiencias.

O enorme caudal de literatura provoca que cada certo tempo se faga necesaria a aparición de libros que separen o gran da palla, que arranquen as malas herbas e deixen a agra aberta para a sementeira de reformas fértiles e productivas. Traballos como os de Caiden<sup>2</sup> e Echebarría<sup>3</sup> fixeron este labor na primeira gran vaga de reformas administrativas, as baseadas nos movementos

<sup>1</sup> Vid. VILAS NOGUEIRA, José, e Miguel Anxo BASTOS BOUBETA, "Reforma e modernización administrativas. Especial referencia á Comunidade Autónoma de Galicia" en *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 17, setembro-decembro 1997, páxs. 27-49.

<sup>2</sup> Vid. E. CAIDEN, Gerald, *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, Berlín, 1991.

<sup>3</sup> Vid. ECHEBARRÍA, Koldo, *La Administración pública en la era del management*, tese de doutoramento, Universidade de Deusto, 1993, mimeografado.

de cambio inspirados por Margaret Thatcher e Ronald Reagan e caracterizadas pola primacía de valores economicistas nas súas formulacións.

Estas formulacións economicistas foron superados nunha segunda vaga de reformas, as que constitúen, en acertada expresión de Sue Richards o “paradigma do cliente” na Administración pública<sup>4</sup>. Este novo paradigma, que vai alterar substancialmente o contido dos programas de reforma da Administración pública, fundamenta os seus obxectivos nunha orientación dupla: por unha banda incidirá nunha maior participación dos empregados na xestión administrativa e, pola outra, se cabe a que ten maior repercusión na retórica da reforma administrativa, buscará a democratización da Administración cara ó usuario, isto é procurando a súa implicación nos procesos de xestión dos servizos públicos. A satisfacción do cidadán-cliente converterase, deste xeito, no principio orientador da acción administrativa e, polo tanto, na guía das reformas emprendidas<sup>5</sup>.

É pois aquí, no marco deste paradigma do cliente, onde se encontra o traballo ó que nos imos referir. O libro de Manuel Villoria constitúe unha obra definitiva na explicación das causas, evolución e consecuencias das numerosas experiencias de reforma administrativa que se fixeron e aínda se fan baixo a influencia das novas filosofías da xestión pública. O libro distingue, ó noso entender, tres partes ben diferenciadas, se ben constitúen un todo homoxéneo. Na primeira delas, con moito a máis ampla e que abranguería os nove primeiros capítulos, o autor expón dun xeito exhaustivo todo o contorno, tanto externo como interno, das organizacións públicas, e trata de explicar, eu entendo que dun xeito moi afortunado, os condicionantes dos procesos de reforma e modernización emprendidos na época estudada polo autor. Nesta parte do libro repásanse tanto os procesos de reforma máis inmediatamente recentes que, como é natural, informarán e condicionarán en grande medida os procesos que lle sucederán e que constituirán o contorno interno máis inmediato das organizacións públicas<sup>6</sup>, como os condicionantes do contorno económico-social e político das administracións públicas. Os anos 90 asisten á fin da etapa máis difícil das duras políticas de axuste económico que caracterizaron os anos 80, pero pola súa vez revélase como inviable a volta ós vellos, e para as administracións públicas, felices tempos, nos que predominaban nos escenarios económicos occidentais as políticas de corte *keynesiano*. O autor explica moi ben e dun xeito moi rigoroso a pertinencia dun cambio de paradigma nos procedementos de xestión administrativa.

<sup>4</sup> Vid. RICHARDS, Sue, “El paradigma del cliente en la gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 1, setembro-décembro 1994, páxs. 5-16.

<sup>5</sup> Sobre estes aspectos *vid.* LÖFFLER, Elke, “La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE”, *Documentos INAP* n.º 8, INAP, Madrid, 1996.

<sup>6</sup> Procesos que poden levar a un baleirado competencial do Estado. *Vid.* G. PETERS, B., “Managing the Hollow State”, *International Journal of Public Administration*, n.º 3&4, vol. 17, 1994, páxs. 739-756.

A segunda parte do libro dedícase a describir e a avalia-las respostas dadas polos distintos sistemas político-administrativos ós condicionantes ambientais anteriormente expostos. Estas poden, en primeiro lugar<sup>7</sup>, ser actuacións que se centran na adecuación das actividades administrativas ós cambios que suceden ben na realidade social (integración das mulleres ou de minorías na Administración pública) ben nas tecnoloxías usadas no traballo administrativo. Este tipo de cambio administrativo está convenientemente tratado no libro, (especialmente no capítulo que fala da difusión tecnolóxica nas administracións públicas) o que non é frecuente na literatura académica do noso contorno que non adoita interesarse por estas cuestións e prefire centra-los seus esforzos de análise no segundo tipo de respostas que se poden distinguir. Estas, a diferenza das anteriores, responden a un plano deliberado previamente establecido, e son normalmente iniciadas cun documento oficial promulgado por algunha instancia oficial. É este segundo tipo de actuacións reformadoras o que merece a atención do noso autor. Este analiza, entre moitas outras, a creación de axencias, a privatización e as desregulacións e as aínda tímidas experiencias de implantación de sistemas de calidade total nas administracións públicas. O autor explica estas respostas con base no xurdimiento dun novo paradigma posburocrático que determinará a forma de funcionar das organizacións, xa sexan estas públicas ou privadas, nun futuro próximo. Esta nova forma de organización e xestión posburocrática apuntada na obra, ben descrita en numerosos libros e traballos como os de Barzelay ou Hecker e Donnellon, explicará e perfilará as reformas que antes englobamos baixo o epígrafe de paradigma do cliente. Os fins da incorporación de elementos procedentes deste novo paradigma no desempeño das administracións públicas virían, deste xeito, xustificados pola necesidade de axustar-las anticuadas prácticas burocráticas ós novos requirimentos das modernas administracións públicas. Isto pode ser certo, pero ¿por que as instancias político-administrativas van asumir os custos políticos e económicos de emprender tan ambiciosas reformas sen tirar nada a cambio? ¿Non será que este novo paradigma posburocrático responde ós intereses dos políticos ó quitarlles poder de decisión ós burócratas, no seu proveito? A resposta a estas preguntas non é dada. O autor entendo que deberá resolvela en futuros traballos. Eu entendo que as reformas emprendidas, alomenos as que tiveron unha maior incidencia, se pensaron co obxectivo, principal máis non único, de recorta-lo poder que co tempo foron acumulando as organizacións burocráticas e devolvérllelo ós políticos electos ou ós individuos por eles designados.

A terceira parte da obra é curta, pero moi interesante. O autor fai vinte propostas de cambio ó servizo da democracia. É a parte máis discutible do texto que nos ocupa, non pola calidade ou oportunidade das propostas, que

<sup>7</sup> Unha distinción entre ámbolos dous tipos de reformas explicámola con máis detalle en VILAS NOGUEIRA, José e Miguel A. BASTOS BOUBETA..., *op. cit.*



son interesantes e moi coherentes, senón porque discrepo, e entendo que hai moitas razóns para diferir, neste caso sendo politicamente incorrecto, da idoneidade, oportunidade ou funcionalidade dalgunha das propostas que alí se presentan. A proposta sétima, por exemplo, presenta algunha forma de integración dos axentes críticos nas estruturas da Administración, así como a articulación do proceso de elaboración de políticas públicas, de forma que este acadade uns mínimos canons de apertura e igualdade para os afectados no proceso. Como desexo está ben. O problema é que se formulan cuestións de tipo operacional e de tipo funcional. ¿Como establecer criterios normativos de participación que satisfagan as partes? ¿Non pode ser que a apertura ós axentes críticos xere expectativas de participación democrática que non poidan ser satisfeitas sen unha frustración aínda maior entre os participantes?, ¿O proceso de toma de decisións non se realizaría, de lle facer caso ó autor, extremadamente lento e pesado? A vella e tradicional burocracia ríxida e inflexible ten moitos defectos, pero entendo que segue a ser aínda moi adecuada para os complexos procesos decisorios que lle incumben ó sector público. Isto ademais podería contradicirse co *desiderátum* exposto no apartado décimo segundo. Neste apartado insístease na importancia de valores como a imparcialidade, a xustiza ou a representatividade<sup>8</sup>. ¿Non se primarían na toma de decisións aqueles axentes críticos mellor dotados de recursos organizativos quebrantándose deste xeito os principios de xustiza e de igualdade de trato? Un exceso de democracia nas organizacións pode, polas peculiares características do sector público, dificultar aínda máis o seu tortuoso proceso decisorio e pór novos grans de area na maquinaria da Administración pública.

Que estas afirmacións sexan discutibles non lle restan nada de valor ó traballo, máis ben danllo. As propostas normativas adoitan vir da man de *gurús* e de profetas do cambio administrativo, recollidas en libros best-seller de colorida portada á venda en aeroportos e estacións de trens, e non en libros serios, de corte académico e da calidade do que describimos aquí. É, pois, necesario un achegamento serio e profesional ás propostas normativas de reforma e de modernización administrativa e non deixar para os académicos a doada función de críticos das propostas e actuacións daqueles que botan sobre as súas costas a carga de tentar melloralas nosas administracións. ■

**Miguel Anxo Bastos Boubeta**

*Profesor de ciencia política e da Administración.*

*Facultade de Ciencias Políticas e Sociais.*

*Universidade de Santiago de Compostela*

<sup>8</sup> No texto tamén se fai referencia á participación como valor que hai que defender, pero como é este precisamente o valor que estamos a discutir preferín non incluílo na enumeración.