

La reforma administrativa desde el ciudadano

Manuel Arenilla Sáez

INAP, Madrid, 2003

O interese no estudo académico dos procesos de reforma e modernización administrativa manifestou, nos últimos anos, un claro declinar no noso país, coincidente coa perda de apoio político das tentativas de reforma administrativa iniciadas nos 90 con moita forza, e logo abandonadas, e co esvaecemento de moitas das ideoloxías de moda (reenxeñaría, calidade total e *benchmarking*) que as impulsaron. De feito, o libro do profesor Arenilla é un dos poucos libros de calidade que teñen saído nos últimos anos tratando este tema, indo máis alá da simple retórica tecnocrática, común á maioría dos tratados e libros brancos que enchen, cheos de po, os andeis das bibliotecas dos departamentos de xestión pública das facultades e dependencias administrativas. Aínda que, para ser xustos, a primeira parte do libro, que recolle a ficha técnica do proceso de modernización administrativa da Comunidade autónoma de La Rioja, non escapa a esta retórica tecnocrática, se ben o profesor Arenilla reconece no prólogo que esta primeira parte foi feita en relación cunha consultora e non é da directa autoría do noso autor. E abofé que se nota ben que el tivo pouco que ver na redacción final do texto, pois o resto do libro é unha interesantísima reflexión sobre a problemática da modernización administrativa, elaborada desde un punto de vista humanista (dedícaselle un capítulo ás razóns e aos sentimentos que reñen a reforma administrativa como eu non tivera visto nunca antes nun libro destas características) que recolle moitas das mellores tradicións e debates da ciencia política, da que o autor é catedrático na Universidade Rey Juan Carlos.

O gran mérito do libro é que foxe nas súas exposicións de formulacións economicistas e eficientistas e descansa, pola contra, nunha filosofía da reforma administrativa baseada na participación e nos dereitos da cidadanía. Esta tradición, dominante hoxe nos medios académicos, bebe, por unha parte, da tradición da democracia participativa da cal Dahl é un dos seus máis coñecidos expoñentes e, pola outra, da tradición da administración participativa e democrática, tal e como se expresa no chamado *manifiesto de Blacksburg* ou na obra de Robert Golembiewski. Esta tradición, á que o noso autor segue implicitamente, aínda que con matices, busca enriquecer a democracia favorecendo a participación dos cidadáns na formulación das políticas que lles afectan e incluso a participación na súa xestión. Deste xeito, tratarían de deseñar e introducir institucións que lles permitan participar aos cidadáns na xestión pública e na definición da calidade de prestación de servizos. As reformas englobadas baixo o título "Gestión de la calidad total", que tanto éxito tiveron nos últimos anos, son a concreción práctica máis coñecida desta filosofía administrativa. O autor, de feito, diseña ao final do libro unhas propostas que el denomina "escenario de modernización de la administración pública de nivel dos", que abundan nestes principios e que declaradamente van máis alá das reformas centradas na, por outra parte, imposible empresarialización da Administración pública. O premio que promete, tras as reformas, é unha profundación da democracia e unha maior efectividade social das políticas. Reclama, tamén, unha maior responsabilización e profesionalización dos xestores públicos e unha maior avaliación das súas tarefas, na liña do proposto polo Ministerio de Administracións Públicas, que pretende establecer unha axencia avaliadora da calidade das políticas públicas.

O libro é unha moi boa defensa desta filosofía, pero o caso é que esa filosofía é moi discutible. Hai outra escola, iso si, menos coñecida e influente, representada principalmente por Mises no seu libro *Burocracia*, que reclama reformas na administración pero noutra dirección; tendencia coa que eu coincido máis. Nesta escola non se pretende a eficiencia administrativa, basicamente porque tal concepto non se pode aplicar ao funcionamento dunha institución pública (eficiencia para que e para quen?), senón a volta a unha administración garantista e burocrática dentro dun goberno estritamente limitado a unhas funcións básicas e con responsabilidades ben delimitadas. O problema principal que ten a participación democrática non é o da profesionalización da participación, que dominarían sindicatos, partidos e asociacións ben organizadas, nin as dificultades de funcionamento dunhas organizacións sometidas a todo tipo de controis e trabas participativas, senón a disolución da responsabilidade. Velaí a principal contradición do libro. Nun lugar onde as decisións se toman pola vía da participación democrática non se lle pode imputar a responsabilidade a un xestor que meramente pon en práctica o que deciden os cidadáns, e estes, por definición, son irresponsables á hora de emitir a súa decisión. Quen asume, entón, as cargas e como se podería distinguir ao bo do mal xestor? A participación democrática non é, polo demais, máis democrática ca a xestión burocrática

conforme a legalidade, pois esquecense as diferentes capacidades dos cidadáns de cara a tal participación. Aqueles dotados con boas aptitudes para a comunicación ou aqueles que vaian ás reunións participativas apoiados por unha organización e cunha postura común terán máis vantaxes ca aqueles cidadáns que sexan tímidos, apoucados, que non saiban falar ben e que, ademais, participen en solitario. Todos sabemos o fácil que é manipular unha asemblea sindical ou estudantil e todos sabemos que, en moitos casos, son moito menos democráticas ca unhas institucións que garantan o imperio da lei e que estean imposibilitadas para abusar do seu poder.

Dito isto hai que felicitar o profesor Arenilla polo seu espléndido libro, que agardamos teña continuación, pola apertura dun debate necesario na nosa sociedade sobre cal debe ser o noso modelo de administración pública e, sobre todo, por fuxir, coa súa chamada, do sentimento da habitual retórica que nos adoitan endelgar a maioría dos tratados sobre administración pública.

Miguel Anxo Bastos Boubeta

*Profesor titular de ciencia política e da administración
Universidade de Santiago de Compostela*



NORMAS PARA A PRESENTACIÓN DE ORIXINAIS

1. Os traballos serán orixinais, non publicados nin total nin parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografiadas a dobre espazo nunha soa cara e numeradas, e incluírán, de ser o caso, e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla á parte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) e poderáselle engadir un subtítulo. Non conterá abreviaturas nin notas.
5. Incluíranse co título do artigo catro ou cinco descritores a través dos que se poida clasificar o artigo.
6. Baixo o título colocarase o nome do autor ou autores, e incluírase ao pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.
7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras, sobre o contido e conclusións, sen notas ao pé. Acompañarase a versión inglesa do sumario.
8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.
10. As notas a pé de páxina recolleranse ao final do manuscrito en folla á parte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ao final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:

Libros:

AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.

Artigos:

AUTOR (ano): Título do artigo, título do libro ou nome da revista, volume e número, paxinación, editorial, lugar.

Nos casos de máis dun traballo do mesmo autor e ano, a este engadiráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).

As citas, nas notas de páxina, remitíranse á bibliografía final indicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.

12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismos, revistas, etcétera), incluírase a súa listaxe detrás da bibliografía.
13. Achegaranse o enderezo postal e o teléfono dos autores e a data de remisión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, para todos os efectos.
15. Os autores comprométese a corrixir as probas de imprenta nun prazo de sete días, e enténdese que, noutro caso, se outorga a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar substancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:

Revista Galega de Administración Pública

EGAP

Pol. das Fontiñas, rúa Madrid, 2-4
15707 Santiago de Compostela.
Galicia. España.