

MANUAL PER AL BON GOVERN I L'ADMINISTRACIÓ

¿Administradors i/o polítics?

L'administració pública d'aquest país no ha estat organitzada com a sistema. El descontrol administratiu que provoca una actuació massa pública dels governants produeix uns nivells estrepitosament alts de formalisme i invertebració

Tirso Irure

Diu en que és propi de caràcters arbitraris posar remeis no pensats; d'irresponsables, negar-se a conèixer la realitat, amb el pretext que és ben dura, i de demagogs, en fi, endolcir-la o disfressar-la. De tot això hi ha entre nosaltres. No abunden, dissortadament, les característiques contràries.

Això no és gratuït, perquè es pot aplicar, també, a l'àmbit del nostre govern i al de la nostra administració. Dient-ho clar, el desgovern al nostre país, segons A. Nieto, autor del llibre *La organización del desgo-bierno*, no és conseqüència de l'atzar o d'una maledicció especial del nostre destí, sinó el resultat, inevitable, d'una sèrie de factors.

Seguint aquest autor, sense govern i amb administració —si se'ns permet l'estrepitosa contradicció—, per governar-se d'alguna manera, i les coses funcionen, però, sense administració, no hi ha cap govern possible, per molt bones que siguin les voluntats i els propòsits de la classe política. Sense administració, la voluntat política es redueix a un simple desig, ja que aquella és l'únic instrument que permet de passar del dit al fet i de la promesa al compliment.

Ho concretem. Així, per exemple, un ministre, o un altre gran càrrec dels múltiples que funcionen arreu de l'aparell de l'estat, és un polític, però, alhora, és el cap de l'administració, i administra cada dia. Més del noranta per cent de la seua actuació és administració pura. Govern i administració caminen plegats i, per tant, no administrar es desgovernar, i governar bé no és llançar un manifest de reformes, sinó realitzar-les, conscients que reformar no és canviar les coses de lloc ni improvisar. En aquest sentit, l'acció és impossible sense

la reflexió, i per això les reformes han d'anar precedides de documents molt sòlids i vàlids, que les possibiliten. És l'única via.

Un día de tants: La jornada d'un governant

Però l'organització del desgovern comença, de manera quotidiana i normal, quan repassem, per exemple, la jornada d'un governant, plena d'aberracions personals i funcionals. És recomanable, per comprendre millor el que diem, la lectura creuada de les memòries d'Azana i de Fraga, per tot allò que les diferencia.

Tret de raríssimes excepcions, i amb variants molt limitades, la jornada de treball d'un governant funciona d'aquesta manera: alçar-se tard (entre les 8 i les 9), atendre el telèfon (una mitjana de 30 trucades), rebre visites (una mitjana de 6), assistir a reunions (2 d'ordinari), junt amb dos menjars oficials: l'un de treball i l'altre de protocol, que l'obliguen a maltractar l'estómac i a gitar-se tardíssim. Temps per reflexionar a soles en el despatx: mai més de 15 minuts. Vida familiar, pràcticament inexistent.

Un observador apressat podria dir que es tracta d'una vida dura i sacrificada, però cal destacar-ne, des de la perspectiva de la ciència de l'administració, que es tracta d'una vida en gran part inútil.

L'horari i el calendari dels nostres governants són un indicatiu, si no una prova, del desgovern. No obstant





JORDIVICENT

L'administració es veu col·lapsada per una actuació pública que afavoreix el desgovern.

això, per fer-hi més forat, convé insistir en el fet que aquest sistema de vida condueix, necessàriament i per damunt de les condicions individuals —en alguns casos extraordinàries—, a assecar les dues fonts essencials del govern: la reflexió i les idees com a pressupòsits de l'acció.

Els ingredients de la «fórmula» del desgovern

A l'hora de sistematitzar, segons les idees d'A. Nieto, en primer lloc, la nostra administració pública no està organitzada com un sistema, en el sentit de ser una organització racionalment construïda; és a dir, és una administració *asistemàtica*.

L'*alienació* és una altra de les constants que impregna els corredors de l'administració. L'excés de legalitat

produeix enfitament i l'anomia en què vivim n'és l'expressió. La política és improvisada i la legislació ha degenerat en anomia; l'alienació es converteix, de fet, en anarquia.

En tercer lloc, l'absència d'un sistema racional produeix *invertibració*, però com que un animal invertibrat de la grandària de l'administració seria incapaç de moure's, sorgeixen mecanismes vertebradors succedanis (feudalització del poder, tutoria del departament d'hisenda i control dels tribunals), que permeten algun moviment, però en termes greument insatisfactoris.

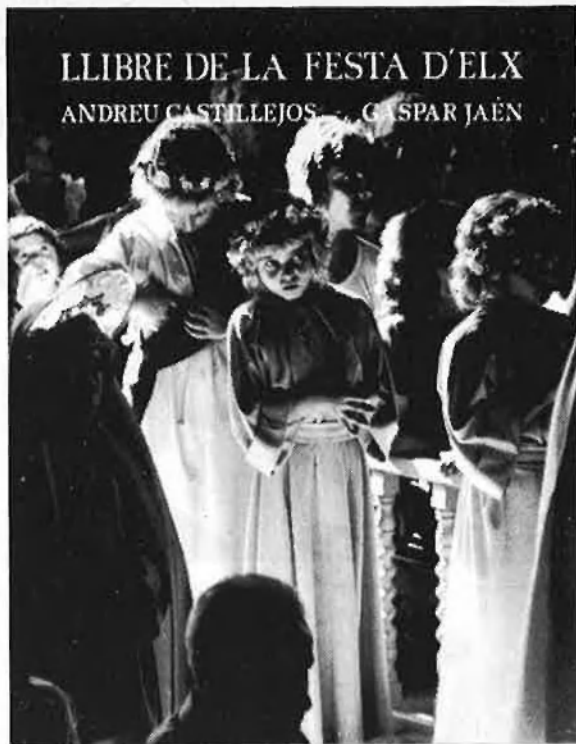
D'altra banda, quan entrem en el contingut de l'organització administrativa, es fa evident que el criteri més important que la inspira és el de la *desconfiança*. Això du com a conseqüència immediata l'absència de responsabilitat i, automàticament,

apareix la *manca d'iniciativa*. El funcionari, sotmés a la desconfiança, espera passiu les ordres dels seus superiors (i aquests, els de la legalitat), per a decidir-se a actuar.

L'altra termita que rosega l'edifici de l'administració és el *formalisme*. L'objectiu últim de la maquinària burocràtica són els papers, els expedients, i no la realitat. Es considera que la tasca queda acomplida quan apareix un decret al Butlletí Oficial de l'Estat. La conseqüència que tots aquests actes jurídics puguin tenir en el món de la realitat és una cosa que a penes interessa. Són devastadors els efectes del formalisme, i la darrera anella d'aquesta cadena fatal de concauses és la ineficàcia.

L'excés de formalisme genera necessàriament anticossos, o siga, mecanismes de contrapès que facen possible la supervivència de l'organització; és l'*informalisme*. La vertadera actuació administrativa no és la que circula pels expedients, les resolucions i les sentències, sinó la que es manifesta en canals informals i en situacions tolerades, i fins i tot clandestines, o en actuacions estrictament il·lícites, que són la regla i no l'excepció.

Descrits i analitzats els mals que més afecten l'administració i recolzat aquest diagnòstic en una aguda i madura reflexió tècnica, no cap —mentre arriba la necessària i ansiada reforma— més que recordar la vella sentència d'Herodot: «No és possible evitar allò que els déus han decretat, però la pitjor de les desgràcies humanes és, segurament, posseir el coneixement i, tanmateix, mancar de la força necessària per tal de realitzar-lo».



Col·lecció Papers d'Elx Darrera publicació

«... un llibre, sucós i minuciós, sobre les "coses" que volten les representacions anuals del Misteri d'Elx».

Vicent Andrés Estellés

224 pàgines. 145 fotografies

P. V. P. 6.000

A la venda en llibreries els primers dies de setembre



seneca

Ilibres

Capità Lagier, 4. ELX

Sobre el desgovern

El llibre que dona peu a aquestes línies és *La organización del desgo-bierno*, d'A. Nieto (1984). El profesor Nieto compta amb una llarga i dilatada experiència, que permeten fer de les proposicions contingudes en aquest llibre afirmacions de caràcter axiomàtic. La seua reconeguda sol·lència, demostrada en innumerables



Excés de papers i de formalisme.

articles sobre l'administració pública espanyola, l'obra mestra *La Burocracia*. *El pensamiento burocrático* i la més recent sobre *La tribu universitaria: Fenomenología de los catedráticos de la universidad española*, així ho testimonien. Les pàgines del llibre prescindeixen de l'erudició usual i són inspirades en les vivències de qui, tal com ell reconeix, «malgrat no haver ocupat mai un poder real, ha estat, de fa molt de temps, prop del poder oficial». Seguidor, doncs, encara que de forma llunyana, dels treballs de l'alemany Max Weber, és un destacat especialista en temes d'administració pública i burocràcia, des de la perspectiva de la sociologia política.

El llibre s'ocupa, en capítols successius, de temes del major interès, com el poder, els governants, les decisions del govern i la seua execució, la impotència dels directors, els funcionaris, l'ordenament jurídic, i, per concloure i com a síntesi, de l'*organització del desgovern*.