

# Revista de Administración Pública

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Ediciones  
**INAF**  
VIGÉSIMO  
ANIVERSARIO

29

REVISTA DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Órgano editorial del  
Instituto Nacional de Administración Pública  
México 1975

Ediciones  
**INA**

VIGÉSIMO ANIVERSARIO

INSTITUTO NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

**Sección Mexicana**  
del Instituto Internacional  
de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

**Presidente**

Andrés Caso

**Vicepresidente**

Manuel Bravo Jiménez

**Consejeros**

**Eugenio Méndez Docurro**

Ignacio Pichardo Pagaza

**Enrique González Pedrero**

Norberto Agramonte Mier T.

**René Carvajal Ramírez**

Gustavo Martínez Cabañas

Juan Víctor Verges X.

**Tesorería**

Sealtiel Alatríste

Alicia González

**Secretario Ejecutivo**

Luis García Cárdenas

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR: Jaime del Palacio

ELABORACIÓN: Francisco González Ortiz

COMITÉ DE COLABORACIÓN: Fernando

Alanís, Marinela Barrios, Javier Barros Valero,

Carlos Lara Sumano, José Luis Martínez H., Pa-

tricia Pérez-Sandi, Úsear Reyes Retana, Miguel

Osear Valdez.

**Revista de Administración Pública**

**Autorizada como correspondencia de 2a. clase**

por la D.G.C., México, D. F.

**Suscripciones y envío de originales:**

Barranca del Muerto 210, P. B.,

Apartado Postal 20-613.

## SUMARIO

Presentación	V
José María Jácome <i>Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones</i>	1
V. Y. Chirquín <i>Tendencias principales del desarrollo de la administración estatal en países asiáticos y africanos orientados hacia el socialismo</i>	39
Tim Nodder <i>Métodos e instituciones administrativas utilizadas para pronosticar los efectos de los cambios económicos y sociales</i>	47
A. Lee Fritschler Andrew W. Boesel y Ernest A. Engelbert <i>Planeación del personal del sector público en los Estados Unidos</i>	61
José Esteban Onofri y Orlando Malina Cabrera <i>Necesidad de una formación específica de los administradores de empresas públicas</i>	71
John J. Carson <i>Planeación educativa y de personal del servicio público federal canadiense</i>	81
Ernest A. Engelbert <i>Guías y normas para los programas de educación y capacitación en administración pública</i>	89
Karl-Heinz Mattern <i>Esquema para un sistema de adiestramiento dentro del trabajo en Alemania Federal</i>	97
Francoise Gallaudec-Genuys <i>La influencia de la informática sobre la centralización y descentralización de la administración respecto a la decisión administrativa</i>	105
Claude Sapín <i>La racionalización de las decisiones presupuestarias en Francia</i>	121
RESEÑAS	
León Cortiñas Peláez, Francisco González Ortiz, Alejandro Nieto, Francisco Sosa-Wagner León Cortiñas Peláez, Juan Prats	129

---

Agradecemos al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y a su Presidente, licenciado Gustavo Martínez Cabañas, la autorización para editar en la Revista de Administración Pública el material producido para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas.

**Se terminó de imprimir este libro el día 22 de junio de 1976, en los talleres de la Editorial Libros de México, S. A., Av. Coyoacán 1035, México 12, D. F. Su tiro consta de 2500 ejemplares.**

# Presentación

La permanente evolución de la administración pública y el constante seguimiento que **requiere exige, a veces, ramificaciones que intenten abarcar los esfuerzos que se mueven** en distintas direcciones: evolución de la administración (en este caso en los países en vías de desarrollo); métodos de pronóstico de los cambios; formación de los administradores de empresas públicas; repercusiones de algunas de nuestras herramientas nuevas (informática), etc.

Esto es lo que sucede con el presente volumen por medio del cual el Instituto Nacional de Administración Pública prosigue su tarea informativa y de difusión. Este número incluye trabajos redactados por especialistas que asistieron al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Los trabajos de José María Jácome y Tím Nodder constituyen las relatorías respectivas de los temas generales 2 y 3 abordados en las sesiones del Congreso; estos son: "Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo en los últimos 20 años: experiencias y lecciones" "y Métodos e instituciones administrativas utilizadas para pronosticar los efectos de los cambios económicos y sociales". De este modo el Instituto cumple con el propósito de dar a conocer, por todos los medios a su alcance, el material producido para el XVI Congreso y que aún permanece inédito.

Mención aparte merece el artículo de José María Jácome dada la magnitud del esfuerzo y la temática reseñada: la administración pública en los países africanos y asiáticos. La lectura de su artículo nos recuerda la cantidad de problemas que compartimos con estos pueblos y refuerza nuestro compromiso moral con ellos. Por lo que se refiere a la problemática administrativa latinoamericana remitimos al lector al trabajo de José María Jácome que inicialmente formaba parte de la ponencia que ahora presentamos- aparecido en el número 3 de la "Revista Latinoamericana de Administración Pública".

Confrontar las experiencias obtenidas por países y regiones distintas es siempre productivo, puesto que las respuestas se integran en torno a un conjunto de condiciones que se reúnen en un lugar y un momento determinado, y que el conjunto de todo es transmisible y puede, por tanto, resultar altamente ilustrativo.

De entre las conclusiones a las que puede llegarse a través de la lectura de estas páginas quisiéramos destacar sobre todo la que se refiere a la necesidad de los países asiáticos y africanos (necesidad que podemos ampliar a todas las regiones que integran el Tercer Mundo), de diseñar estrategias de desarrollo que sean diferentes de las empleadas en los países desarrollados, bajo riesgo de caer en el grave peligro de hacer una simple extrapolación de instrumentos diseñados en otros lugares para otros intereses con el consecuente costo político.

**Esperamos que la investigación administrativa sea impulsada, aun mínimamente, con este nuevo esfuerzo adicional que hoy ponemos a disposición de los lectores de nuestra revista.**

# **Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones**

**José Maria JACOME**

## **Introducción**

Se ha encomendado a esta ponencia el tratamiento del tema "Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones".

Hay dificultades para el análisis de este tema en el actual estado de evolución de las ciencias administrativas y en nuestra opinión éstas son las más importantes:

a) La mayor limitación es de carácter conceptual. Los aspectos importantes de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo son en realidad la evolución de lo que se ha denominado "capacidad administrativa para el desarrollo". Es opinión general que el conocimiento científico en administración pública no ha logrado desarrollar aún indicadores para captar y medir la capacidad administrativa para el desarrollo. Existen varias propuestas y aproximaciones, pero hay insatisfacción sobre su validez para analizar este fenómeno complejo.

b) A este problema conceptual hay que agregar algunos problemas prácticos. Para poder llegar a conclusiones generales

sobre la evolución de la administración pública en el mundo en desarrollo se necesita ante todo contar con una base de investigaciones sistemáticas sobre la evolución de la administración pública a nivel de países y a nivel de regiones. Solamente contando con los resultados de esa fase inicial sería posible determinar las tendencias más importantes e intentar diseñar modelos generales de evolución. Esta etapa previa no se ha realizado aún. La investigación de la evolución de la administración pública, es probablemente uno de los campos más atrasados en el desarrollo de esa disciplina, y no hay todavía una metodología adecuada para ese tipo de trabajo.

e) Actualmente hay creciente conciencia de que la administración pública es un fenómeno complejo, afectado por variables de distinta naturaleza, entre otras: las económicas, políticas, culturales, sociológicas y, naturalmente, las propiamente administrativas. Para incluir todas estas variables y algunas otras, la investigación antes mencionada debe ser interdisciplinaria, y debe hacerse relacionando la administración pública y el proceso histórico, ya que la historicidad es también uno de sus atributos básicos; tampoco en ese as-

pecto se han desarrollado instrumentos de trabajo interdisciplinario, y los actuales esfuerzos de análisis de la evolución histórica de la administración pública son, en la mayoría de los casos, versiones unilaterales que enfatizan solamente la variable de carácter administrativo.

d) La forma adecuada de evaluar la capacidad administrativa para el desarrollo se podrá lograr en el futuro a base del desarrollo sistemático de la investigación práctica de las administraciones públicas nacionales, de la reflexión teórica sobre esas realidades, y de intenso intercambio entre los investigadores. Ningún esfuerzo de reflexión aislado, como el de esta ponencia, puede reemplazar a procesos colectivos de elaboración científica como los que se indican.

Por lo tanto, se preparó esta ponencia teniendo en cuenta las limitaciones antes descritas y algunas otras. Se descarta así la posibilidad de sustituir los vacíos mencionados antes, con un esfuerzo de este tipo. En vista de esas restricciones, los objetivos de la ponencia se limitan a intentar identificar los aspectos más visibles de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo en los últimos años. No intenta explicar ni describir el proceso en su conjunto; trata solamente de subrayar elementos importantes del proceso de evolución. Tampoco intenta efectuar contribuciones totalmente originales, lo que habría necesitado un amplio y profundo **esfuerzo de investigación sistemática**, el cual estuvo fuera del alcance del Ponente General, en las condiciones de elaboración de este documento. Las conclusiones de este trabajo se apoyan en estudios realizados sobre diversos aspectos de la administración pública por investigadores en

varios lugares del mundo, especialmente en los países en desarrollo.

e) La ponencia se ha dividido así:

Primera Parte: África y Asia

Segunda Parte: América Latina

La evolución de la administración pública en cada una de estas grandes regiones es muy heterogénea. Tanto en **África y Asia, como en América Latina, hay una gran diversidad de factores** que han influido en la evolución de la administración pública en cada país. Este informe menciona algunos aspectos de la evolución a nivel de países para aclarar los aspectos analizados, y no para intentar respaldar tesis definitivas.

f) Dada la dificultad actual de analizar en profundidad el proceso de evolución por medio de investigación interdisciplinaria, aquí se señalan las tendencias en forma prevalentemente descriptiva; y se hace énfasis en aspectos de carácter administrativo, especialmente en el caso de Asia y África, por la dificultad de acceso a la información sobre esos continentes desde América Latina, donde está situado el Ponente General. La escasez de información, especialmente de la primera región mencionada, fue en realidad, el obstáculo mayor para la preparación de esta ponencia.

g) El informe principal incluye como anexos, en volúmenes aparte, varios documentos; unos sobre aspectos de la evolución de la administración pública en algunos países, y otros sobre progresos hechos en aspectos técnicos durante las últimas décadas. Fueron solicitados a especialistas en cada materia, por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y por el Ponente General; allí se puede encontrar **un**

análisis más detallado de algunos aspectos incluidos en la ponencia, que podrían ser de utilidad para los estudiosos de la administración pública en los países en vías de desarrollo.

La ponencia habrá cumplido su objetivo fundamental, si logra provocar un nuevo estímulo para emprender esfuerzos nacionales, regionales y de cooperación internacional, para el estudio del proceso de evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo. Este tipo de trabajo puede aportar contribuciones valiosas a la lucha de las naciones en desarrollo por mejorar su capacidad administrativa. La autorreflexión crítica sobre el camino recorrido en el pasado, es uno de los caminos de mayor fertilidad creativa de que dispone el género humano.

El Ponente General desea dejar constancia de su agradecimiento a las personas e instituciones que contribuyeron con su apoyo desinteresado a la preparación de esta **ponencia y sus anexos, así:**

I. Los señores Nanda L. Joshi (Nepal) y Amara Raksataya (Tailandia) por sus documentos sobre Asia.

II. Los Capítulos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en Carnerún, Costa de Marfil y Malí; los señores Mohamed El Damassi (Egipto), M. Dabage (Libia), Shímon Danieli (Israel), David Gould (USA/Zaire), Gérard Timsít (Francia), Jurguen H. Wolff (República Federal de Alemania), que aportaron importante información sobre Africa y el Cercano Oriente.

III. El señor Bernardo Kliksberg (Argentina), por su importante colaboración

al análisis de la administración latinoamericana en la Segunda Parte de la ponencia; la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP) con su ponencia regional que enriqueció esa Segunda Parte, así como también lo hicieron los documentos de los señores Jorge Ader (Argentina), Luis E. Aray (Venezuela), Horacio Boneo (Argentina), José Chanes Nieto (México), Dora E. Farage (Venezuela), Linda Fatule (República Dominicana), Agustín A. Gordillo (Argentina), Wilburg Jiménez Castro (Costa Rica), Juan I. Jiménez N. (España), Bernardo y Naúm Kliksberg (Argentina), Pedro J. Madrid (Venezuela), Marcos P. Makón (Argentina), Antonio J. Mella (Argentina), Tulio Monsalve (Venezuela), Jorge Ripa (Argentina), Víctor Melitón Rodríguez (República Dominicana), Zygmunt Rybicki (Polonia), Alberto Salinas (Argentina), Miguel Segovia (Costa Rica), Ricardo S. Wainstein (Argentina).

IV. El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas, el Instituto Internacional de Administración Pública de París, las Naciones Unidas, por sus publicaciones, que sirvieron como material de consulta importante para la preparación de la ponencia.

Finalmente, el Ponente General agradece el apoyo fundamental recibido de la Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela y de su Presidente, doctor Enrique Azpúrua Ayala, que hizo posible la preparación e impresión de la ponencia general y sus anexos; y además su Director de Administración señor Marcelo Castro; al traductor señor Carlos Medina; a las señoras LuzmeÍa de Ardan, Dina de Araujo, a las señoritas Maura Rubio M. y Cecilia Koch, que formaron el

equipo secretaríal que procesó la documentación; y al equipo de publicaciones de esa institución, que imprimió el documento principal y sus volúmenes anexos. Sin ese amplio apoyo institucional de la Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela la ponencia no hubiera podido ser presentada en esta forma.

El trabajo conjunto y desinteresado de muchas personas de diferentes países y continentes para el análisis común del desarrollo administrativo, inspira nuestro optimismo en el futuro. La enseñanza más importante obtenida en esta oportunidad, es que los hombres de los países en desarrollo de todas las latitudes pueden superar las barreras geográficas, de idioma y de origen cultural, para analizar conjuntamente sus problemas comunes e intercambiar sus experiencias. De éste y otros esfuerzos similares, hechos más sistemáticamente en el futuro, podrán generar su propia tecnología administrativa y soluciones válidas para acelerar su desarrollo nacional, haciendo así un aporte de extraordinario valor para remover los problemas de pobreza y dependencia que aún persisten en nuestros continentes. El mundo en desarrollo está en marcha, el camino es duro y lleno de obstáculos, pero tenemos profunda fe en la capacidad de nuestros pueblos para alcanzar sus metas de independencia, dignidad humana y bienestar.

## La administración para la independencia y el desarrollo nacionales

**Africa** y Asia: influencia del desarrollo histórico sobre el cambio administrativo

Hay varios factores que han contribuido para que en las últimas dos décadas se ha-

ya producido una profunda transformación en la administración de los países del tercer mundo. Estos últimos años representaron en realidad un periodo de cambio espectacular si se los compara con las décadas de principios de este siglo. Los cambios políticos y tecnológicos ocurridos han representado una verdadera revolución en la conformación y operación de los gobiernos nacionales.

Las dos últimas décadas coinciden con hechos históricos de gran trascendencia. La terminación de la segunda guerra mundial y el debilitamiento de las potencias coloniales europeas, junto al aceleramiento de las aspiraciones de independencia nacional en Asia, África y el Caribe de habla inglesa en América Latina; y el despertar de los pueblos de esas regiones y de América Latina a la lucha por su liberación económica y social, forman un cuadro interesante de coincidencias y analogías, naturalmente con notables diferencias en cuanto a extracción cultural y grado de desarrollo nacional.

Asia está formada por antiguas civilizaciones que sufrieron por largo tiempo una fuerte influencia "occidental", al quedar la mayoría de ellas por muchos años, bajo la dominación directa de las potencias coloniales, que dejaron profundas huellas culturales y económicas, que se reflejan claramente en el idioma nacional, la actitud de los grupos sociales predominantes, y más aún en la organización gubernamental.

India y Pakistán por ejemplo adoptaron con pocas modificaciones el sistema británico de gobierno, mientras los países de Asia sur-oriental recibieron profunda influencia francesa. Filipinas, originalmente

española, hoy refleja más bien rasgos marcadamente norteamericanos. China es un caso aparte. La influencia occidental nunca logró penetrar suficientemente como para dejar huellas permanentes en la cultura y en la administración de ese país-continente. **La revolución cambió profundamente** la sociedad, la economía y la administración tradicional. El posterior distanciamiento de la Unión Soviética y la iniciativa y espíritu innovador del pueblo chino, han dado como resultado una administración con características propias que maneja con éxito una de las economías más complejas del mundo.

Sin embargo, la influencia colonial original no permaneció intocada en estas dos décadas, porque durante ellas el mundo evolucionó muy rápidamente y esos países **recibieron nuevas influencias externas**. Un caso interesante es Pakistán, donde la cooperación técnica de los Estados Unidos logró injertar algunas características de la administración norteamericana en el sistema británico imperante. Mientras que las guerras de Corea e Indochina condujeron también a la implantación de algunos rasgos de la administración norteamericana en esos países. Sin embargo, en todos estos casos, las nuevas influencias no tuvieron tiempo para cambiar en forma dramática la antigua administración.

En Africa y el Cercano Oriente la situación es aún más compleja. Las potencias europeas se repartieron la mayor parte del continente, donde, salvo excepciones, aún no se había desarrollado el moderno concepto de Estado; en la mayoría de los casos existía una organización tribal, muy heterogénea en cuanto a idioma y costumbres, y una escasa cohesión social.

Existen casos excepcionales, como Egipto que perteneció al Imperio Otomano antes de la primera guerra mundial, al término de la cual fue declarado un protectorado británico de 1914 a 1921, año en que se independizó y tomó la forma de una monarquía, hasta 1952. Durante esos años, sin embargo, estuvo sujeto a una intensa influencia europea, predominantemente francesa, en los aspectos culturales, jurídicos y educacionales, y británica en asuntos políticos. De 1952 en adelante el país entra en una profunda transformación política, social y administrativa, bajo una administración fuertemente nacionalista y centralizada.

Otra importante excepción al panorama general de Africa y del Cercano Oriente es Líbano, también parte del Imperio Otomano antes de la Primera Guerra Mundial, del cual recibió una influencia cultural mucho más intensa que los países árabes del Norte de Africa. De 1920 a 1943 Francia administró a Siria, y lo que desde 1925 se llamó el Estado del Líbano, bajo formas constitucionales propias. La influencia francesa fue profunda a pesar de la corta etapa de dominación. En 1958 hubo un periodo de intranquilidad interna que llevó a un cambio de gobierno, y de allí en adelante se observan esfuerzos más intensos destinados a abandonar conceptos y actitudes heredadas del periodo de administración directa por parte de Francia. Se hacen desde entonces notables reformas administrativas, quizás más amplias que en la mayoría de los países del Africa y del Oriente Medio.

Etiopía es también una excepción al panorama general de influencia administrativa colonial europea en Africa. El país estuvo sólo por breve tiempo bajo la do-

mínación extranjera, en comparación por ejemplo con Ghana, Libia, Túnez y Níger. Etiopía tiene una larga historia como unidad nacional y el corto periodo colonial no tuvo tiempo de dejar huellas profundas ni en la sociedad ni en su administración. Como en el caso de Libia, al momento de la independencia, fue necesario reconstruir la administración original que se había desintegrado bajo la dominación extranjera, más bien que proyectar hacia la independencia el sistema administrativo heredado de la potencia colonial, como en la mayoría de los nuevos Estados que estuvieron bajo dominación británica y francesa por mucho tiempo.

Hay casos interesantes en África que reflejan el profundo impacto dejado por estas dos potencias europeas en la administración de un gran número de países de ese continente. Por ejemplo Níger, que fue una colonia de Francia hasta 1960, cuando se convirtió en Estado independiente, después de un periodo de evolución gradual de autonomía interna iniciado en 1946, surgió a la independencia en forma pacífica, bajo acuerdos de transferencia gradual de poder. Heredó así un sistema gubernamental bastante eficiente, pero circunscrito a las funciones que desempeñaba la potencia colonial. Además, gran parte de los niveles directivos y técnicos quedaron en manos de funcionarios europeos dada la dramática escasez de administradores africanos. En suma, una administración que funcionaba bajo lineamientos de leyes y reglamentos con un modelo típicamente francés, bien organizado, pero bastante ajeno a las nuevas realidades y necesidades de un Estado africano independiente y en búsqueda de su desarrollo económico y social.

Otro caso en cuestión es Marruecos, que a pesar de haber existido como entidad nacional por varios siglos, recibió una profunda huella francesa después de haber sido un protectorado de ese país de 1912 a 1956. Este periodo podría considerarse breve si se lo compara con la colonización de Túnez y Argelia, sin embargo dejó instituciones y actitudes bien marcadas en su administración como país independiente. El protectorado acentuó el concepto de identidad nacional y las características tribales pasaron a un segundo plano ante el resentimiento por la dominación extranjera, que sirvió así como un catalizador para crear las bases de su unidad como país.

El protectorado, sin embargo, llevó la economía y el gobierno a manos francesas; la población extranjera de 1912 a 1921 aumentó el 400%, constituyendo el 80% de la población urbana, mientras la población árabe local formaba el 80% de la población rural. La población europea, a pesar de ser solamente una fracción de la población total (4% en 1951), llegó a ocupar una tercera parte del total de los puestos públicos. En la década de 1960, el 50% de los puestos de dirección en toda la economía estaban en manos de europeos, quienes ocupaban el 60% (alrededor de 20,000) de los puestos públicos, muchos de alto nivel, varios años después de la independencia.

Esto naturalmente produjo la adopción del sistema francés de administración, que se instaló sobre el sistema árabe existente, formado por funcionarios locales situados en las zonas más pobladas y jefes tribales en el resto del territorio. En este caso la independencia se produjo bajo presión del descontento popular con la dominación

extranjera, en cuyas manifestaciones participó la monarquía local, que en 1956 logró la independencia y el poder. El cambio fue pacífico, y la administración bajo el modelo francés perdura, así como los estrechos lazos culturales y sociales con la **potencia colonizadora**.

En el caso de Ghana también el proceso hacia la independencia fue pacífico y hubo continuidad del sistema británico tanto en política como en el sistema administrativo. El nuevo país heredó la administración del país metropolitano, funcionando a un nivel aceptable de eficiencia, con un número elevado de personal europeo en los puestos directivos, pero con acción limitada al cumplimiento de funciones coloniales, es decir, mantenimiento del orden interno, alguna actividad en educación de nivel medio e inferior, obras públicas; pero sumamente inadecuada para cumplir un papel dinámico en un país independiente y en desarrollo. La administración en el periodo posterior a la independencia está tipificada por la expansión del tamaño del gobierno, la adopción de nuevas funciones y, especialmente en los primeros años de independencia, por una estrecha colaboración entre funcionarías locales y europeos, a través de una vasta operación de cooperación técnica del país colonizador. Esto da una base administrativa bastante sólida para el desarrollo de este nuevo **país, que posee buenos recursos económicos** y una base étnica que, aunque tribal, es más homogénea que en muchos de los otros países de Africa. La similitud del sistema administrativo de Ghana con el de Inglaterra no ha dejado de producir problemas. Se afirma que, como en el caso de Nigeria, "las instituciones han sido importadas y como no son de origen africano, sino europeo, su naturaleza, estructura y

funciones reflejan mucho más las **condiciones europeas que aquellas africanas**,"

Libia en cambio parece un caso de evolución administrativa con características marcadamente distintas. Fue un país producto de la segunda guerra mundial, durante la cual se libraron grandes campañas bélicas en su territorio que causaron la práctica desaparición de la administración del régimen colonial italiano imperante antes de la guerra. El país fue formado con tres administraciones provinciales: Tripolitania, Cirenaica y Fezan -las dos primeras bajo ocupación británica, la última en manos francesas- y puesto bajo el gobierno de una monarquía. Su independencia fue el fruto de una resolución de las Naciones Unidas en noviembre de 1949. Un Comisionado de la ONU fue nombrado inmediatamente y el nuevo país estableció y mantuvo por años una estrecha relación con ese Organismo Internacional, del cual recibió un notable volumen de cooperación **técnica, inclusive para diseñar y construir**, prácticamente partiendo de nada, una administración nacional.

Esta labor no ha sido fácil. Libia es el **cuarto país africano en tamaño, con un territorio** de casi dos millones de kilómetros cuadrados, la mayor parte ocupado por el desierto o zonas semi-desérticas. A comienzos de las últimas dos décadas tenía solamente poco más de un millón de habitantes, una tercera parte de ellos repartidos en la faja costera sobre el Mediterráneo, el resto esparcidos en el interior, la mayor parte nómadas. En 1952 el ingreso per cápita anual era menor de 40 Dls.: la agricultura estaba limitadísima por las condiciones geográficas. De acuerdo con informes de entidades internacionales, por aquella época la formación de capital era

de cero, el analfabetismo se acercaba a 90%, la fuerza de trabajo no tenía preparación alguna y había una total ausencia de empresarios locales. Hasta ese entonces menos de veinte libios habían recibido educación universitaria.

Inmediatamente después de la independencia, la administración del Reino de Libia dependía fuertemente de personal extranjero, aun a niveles inferiores, y solamente la mitad del presupuesto nacional se financiaba con ingresos internos, el resto con donaciones del exterior. En una primera etapa se formó un gobierno federal con las tres provincias, cuyos primeros esfuerzos se concentraron en el establecimiento de un sistema de administración de personal, un sistema educativo y otras actividades de un Estado moderno e independiente.

En 1959 la situación de este país da un giro dramático con el descubrimiento de petróleo y se convierte en uno de los mayores exportadores del mundo. Un gobierno nacionalista deponen la Monarquía, toma el poder, instala una República e inicia un periodo de creciente ingerencia en la administración de su riqueza natural, Es fácil imaginar las grandes dificultades encontradas por una administración pública nueva y rudimentaria para enfrentar, en un periodo de tiempo corto, el desafío de administrar ingresos públicos elevadísimos y el desarrollo de un país de naturaleza difícil pero de gran riqueza.

Camerún es otro país de pasado colonial francés. En 1957 recibió autonomía interna, con un sistema administrativo bastante reducido. En 1961 recibe la independencia y se establece una República Federal; su sistema administrativo se amplía para

incluir las nuevas funciones de un Estado moderno. El país tiene en sus primeros años dificultades administrativas adicionales al estar conformado por el Camerún Oriental, que había pertenecido a Francia, y es por tanto de habla francesa; y el Camerún Occidental, que tuvo tutela británica y utiliza el idioma inglés. En 1972 adopta una estructura unitaria. También en este caso la participación de personal extranjero en la administración gubernamental es muy importante: en 1970;71, de 2,410 funcionarios en los niveles de dirección y supervisión, 1,162 eran europeos.

Se puede por lo tanto afirmar que el desarrollo histórico de los pueblos de Asia y Africa ha ejercido gran influencia en su actual desarrollo administrativo. Pero esa influencia no es uniforme y no ha dejado huellas generalmente similares en los dos continentes. No todos los actuales países evolucionaron en la misma forma hacia la independencia, ni sufrieron un periodo colonial de la misma duración e intensidad. Hay grupos de países donde se trasplantó y perduró, casi sin variantes, el sistema administrativo del país metropolitano. Hay otros donde la dominación fue breve, sin alcanzar a transferir pura y simplemente el modelo externo, pero que conservan con las ex-metrópolis lazos culturales y algunas similitudes administrativas, junto a innovaciones que son fruto de otras influencias más recientes. Finalmente, hay países donde no existe relación directa entre su actual administración y aquella del pasado colonial, a causa de circunstancias históricas que no permitieron la transferencia y la permanencia del modelo administrativo externo.

El primer caso ha sido definido como un verdadero "mimetismo administrativo",

que implica una operación de imitación y no de inspiración, con la adopción del modelo administrativo colonial sin modificaciones. Esta adopción es total, sin cuestionamiento sobre la validez de ese modelo en el medio subdesarrollado. Es una solución facilista, mucho más cómoda que la innovación, pero no contiene la energía interna que un modelo administrativo que es fruto de esta energía posee para auto-transformarse y evolucionar hacia formas **más convenientes; o sea, no tiene** capacidad de adaptación al rápido cambio del mundo moderno. Es un modelo típicamente estático, porque se basa en el concepto de la perfección de la administración colonial adoptada, por ser ésta una parte de la "civilización" transmitida por la metrópoli. Es un modelo que tiende a perpetuar la continuidad y la estabilidad del sistema colonial, ante el convencimiento de la inexistencia de otra alternativa que pueda reemplazarlo.

Este continuismo o mimetismo de la administración colonial después de la independencia de los países de Asia y Africa trae consigo graves problemas, como el peligro de auspiciar el ocultamiento de una vasta operación de las antiguas potencias coloniales que "bajo una fachada de desinterés, de ayuda benévola, practican soterradamente una verdadera agresión cultural que sirve para perpetuar sus propios fines egoístas, por medio del mantenimiento de las "monoculturas" en provecho de sus intereses de poder político y **económico.**

La independencia de los países de Asia y Africa es entonces un hito importante de donde arranca su moderna evolución administrativa, pero esta evolución es distinta para diferentes países y grupos de países.

## La nacionalización de la administración pública

Una de las manifestaciones **más** evidentes de la dominación colonial después de la independencia, es la permanencia de personal extranjero en los puestos claves de dirección y fijación de políticas de los gobiernos de muchos de los nuevos países, especialmente en Africa. Durante la época colonial, las metrópolis manejaban con su propio personal la administración de sus colonias. El personal nativo de ellas no tuvo acceso a los puestos altos y medios, administrativos y técnicos. Se sostenía que ello se debía a la inexistencia de personal local suficientemente preparado, pero al mismo tiempo las limitaciones del sistema educativo colonial y la falta de oportunidades para el adiestramiento, fuera de aspectos estrictamente operativos y rutinarios, era un círculo vicioso del cual el personal nativo no podía escapar.

Es así en el caso de las colonias francesas, por ejemplo, donde la llamada Ley Lamine Gueye (Ley No. 50,772 de 30 de junio de 1950, JORF, 10. de julio de 1950, p. 6889) distinguía tres categorías en el servicio colonial:

"Las clases generales, que agrupaban los puestos de alto nivel, para los cuales los candidatos eran reclutados a base de la posesión de diplomas de educación superior y podían servir en cualquier territorio colonial".

"Las clases superiores, con empleos de mediana importancia, como aquellas de servicios administrativos, contables y financieros, asistentes técnicos de obras públicas, etc., que agrupaban los puestos donde el reclutamiento se hacía a base de

candidatos con diplomas de segundo nivel o certificados técnicos equivalentes. Quienes los ocupaban podían también servir en cualquier territorio de ultramar".

"Las clases locales, con empleos subalternos, para personal que no podía servir sino en sus propios territorios, reclutado a base de certificados de educación primaria o técnica de nivel elemental".

**"Esta clasificación que aparentemente no se basaba en principios de discriminación racial, sin embargo limitaba el acceso del personal de las colonias a los empleos subalternos, a base de los exigentes requisitos de reclutamiento para las otras dos clases, complementado ello con los bajos niveles de educación en esos territorios, no permitiendo así al personal de éstos cumplir esos requisitos. Naturalmente la discriminación también se reflejaba en las remuneraciones asignadas a esas tres categorías".'**

En las colonias inglesas de Africa la situación era similar, aunque ya se había hablado de la africanización de los cuadros de la administración, mucho tiempo antes de la independencia, como el "ambicioso plan lanzado en la Costa de Oro por Sir Gordon Guggisberg en 1925, orientado a llenar con personal africano 231 de los 550 puestos de dirección en un lapso de 20 años, eso es, para 1946. Si él hubiera permanecido allí quizás el plan hubiera tenido éxito. Sin él, demostró ser excesivamente optimista. En efecto, en ese año habían sólo 89 africanos y no 231, en esos puestos. En 1946 habían solamente 2 africanos en el Servicio Administrativo Colonial. ..."<sup>5</sup>

En Asia la situación no fue distinta en aquellos países bajo régimen colonial. Has-

ta el fin de ese periodo los holandeses impidieron en Indonesia el acceso del personal nativo a posiciones de responsabilidad en el gobierno, utilizando barreras educativas y evitando que ocuparan puestos donde pudieran adquirir experiencia directiva. Al momento de la independencia el personal indonesio estaba totalmente falto de preparación para gobernar el país. En el nivel de supervisión en el servicio colonial en 1932, de un total de 8,826 funcionarios, solamente 277 eran indonesios; mientras que en las clases menores, de 80,263 empleados, todos lo eran, a excepción de 322 europeos y 504 chinos.' Con la invasión japonesa esta situación no cambió; los holandeses partieron, pero los indonesios no pudieron tener acceso a los puestos de dirección, hasta el mismo momento de la liberación nacional.

Se han mencionado anteriormente algunas cifras que indican el predominio del personal extranjero, especialmente en los puestos de dirección y supervisión. Sin embargo, esta situación no podía perdurar inalterada. Cuando la inminencia de la independencia de esos países era obvia, se inició en las colonias francesas e inglesas el adiestramiento de personal para asumir mayores responsabilidades, pero no se pudo, o no se quiso, satisfacer la demanda total de personal que exigió la independencia en cada país. Vastos sectores, especialmente los puestos de mayor importancia y complejidad, que son aquellos de definición de políticas, quedaron en manos de personal de las ex-potencias coloniales, que fue incluido en el personal de planta permanente de muchos países africanos. "Este fue el caso particularmente de Africa del Este y de Africa Central; y lo es aún ahora en el sur del continente... por ejemplo, al momento de la independencia

de Kenya, los africanos ocupaban solamente el 9.3% de los puestos de supervisión y dirección. Aun en las categorías intermedias, la proporción era inferior al 8%... con la inminencia y la llegada de la independencia se produjo un éxodo masivo de **funcionarios europeos. El desafío de la africanización** fue por tanto tremendo. En Kenya entre el 81 y 90% de los funcionarios administrativos son ahora africanos. .. En Uganda la africanización fue más rápida que en Kenya; sólo el 10% de los puestos estaban ocupados por extranjeros en 1967; aun en las categorías medias y técnicas éstos ocupan el 36.9% y el 54.4% respectivamente".'

Por otro lado, no se podía esperar la nacionalización instantánea de los cuadros de personal directivo y técnico de los países que han tenido acceso reciente a su independencia, porque ello habría significado su parálisis administrativa y la imposibilidad de realizar sus programas de ampliación de la infraestructura administrativa y de desarrollo socio-económico, al carecer de recursos humanos suficientemente preparados para ello. Bajo esas condiciones, han sido importantes los esfuerzos de varios países africanos para solucionar el problema lo antes posible con políticas de formación y adiestramiento de recursos humanos de corto, mediano y largo plazos, y Una enérgica acción destinada a preparar personal nacional para los programas de africanización de la función pública en un buen número de esos países. "Durante la primera década de independencia se establecieron más de 40 institutos de administración pública... que inmediatamente iniciaron programas masivos de adiestramiento... El Instituto de Administración Pública de Kenya fue establecido en 1961, cuando sólo una peque-

ña proporción de los puestos de jefatura e intermedios estaban ocupados por africanos. Para 1964, el Instituto había cumplido con los programas de africanización y adiestramiento para el que había sido creado. Los funcionarios que asistieron a los cursos del Instituto habían llegado a la mayor parte de los puestos de dirección en **el servicio público".s**

Otros países africanos hicieron experiencias similares a la de Kenya; "el prototipo de los esquemas de adiestramiento en Africa fue el Programa Zaria de Adiestramiento en Administración en Nigeria del Norte, que fue iniciado en 1957 y ayudó a producir el personal nativo que tanto se necesitaba para el servicio público. El modelo Zaria fue aplicado entre otros por Kenya, Malawí, Uganda y la República **Unida de Tanzania".**"

Sin embargo, el cambio físico de administradores y técnicos europeos por asiáticos y africanos no solucionó completamente el problema. El legado de la administración colonial estaba profundamente arraigado en la mente y en las actitudes de los nuevos administradores asiáticos y africanos. Este fenómeno es mucho más visible en aquellos administradores de edad madura que sirvieron en su juventud por tiempo considerable a la administración colonial en puestos bajos y funciones de rutina, reservados al personal nativo, y que luego, al producirse al vacío en los niveles superiores por el éxodo de los administradores y técnicos europeos, o a causa de las políticas de africanización, tuvieron acceso rápido a los niveles de supervisión y decisión de sus gobiernos, en los años siguientes a la independencia.

Tales funcionarios se aferran a los enfoques, a las políticas y a las prácticas de la

administración colonial, porque es la que conocieron y para la que trabajaron por largos años. Ellos conocen bien esa administración, creen en sus virtudes y son poco propensos a introducir los cambios que se necesitan para la vida independiente. "Los sucesores africanos de los funcionarios coloniales se han convertido, paradójicamente, en los más grandes defensores del legado administrativo colonial. . . , a pesar de que se comprende la necesidad de cambiar las cosas, hay una considerable oposición a introducir cambios en las antiguas prácticas administrativas".

El cambio acelerado que se necesita no se ha propiciado tampoco con la costumbre de continuar educando y adiestrando personal asiático y africano en sus respectivas ex-metrópolis coloniales, después de la independencia, **Es un círculo vicioso que produce el aislamiento cultural en administración y prolonga la dependencia de la tecnología administrativa de las ex-metrópolis.** Se sostiene que para administrar los sistemas gubernamentales de corte europeo heredados, es necesario preparar asiáticos y africanos en el manejo de esos sistemas, en los lugares donde existe la mejor experiencia en ellos, es decir, en las respectivas "Madres Patrias". No se puede esperar por lo tanto que hayan nuevas y fuertes corrientes e inquietudes de cambio administrativo en esos funcionarios. Hay más bien una notable tendencia a la conservación del sistema heredado, ante la falta de acceso al conocimiento de sistemas administrativos diferentes.

Este aislamiento cultural administrativo no se rompe ni siquiera en aquellos casos en los cuales las ex-colonias están situadas

a gran distancia geográfica de sus ex-metrópolis, pero la influencia de éstas en aquellas zonas se encuentra declinando, como en el caso de las ex-colonias británicas del Caribe, cuya proximidad a América Latina y a los Estados Unidos haría suponer la existencia de fuertes corrientes de intercambio de ideas administrativas con sus vecinos, una vez terminado el aislamiento colonial. En realidad no es así. Las administraciones públicas de esos territorios del Caribe prácticamente no se han enriquecido con la cultura administrativa de sus vecinos, en ésta su primera década de independencia, ni tampoco han contribuido a enriquecer la administración de los países cercanos con su cultura administrativa. No ha existido intercambio en ninguna de las dos vías, y el aislamiento continúa a pesar de que un proceso de fertilización mutua hubiera sido muy ventajoso para todos.

En el Caribe de habla inglesa hay una clara noción de que el sistema británico heredado es inadecuado para países de esas características geográficas, sociales y económicas. Sin embargo, "su conexión a Inglaterra ha dejado sin duda hondas huellas en sus instituciones políticas y administrativas y en su vida social y cultural. Un efecto de ello es la actitud ambivalente con respecto a la cultura e instituciones británicas, que algunos grupos sociales han desarrollado a causa del largo periodo de condicionamiento y exposición al sistema educativo británico".<sup>11</sup> También en este caso el desarrollo económico y social de esa sub-región está condicionado fuertemente a las prácticas administrativas heredadas del pasado colonial. En gran medida sus administraciones están manejadas "por personal que no tiene una no-

ción clara del desarrollo, modernización o **construcción nacional; su orientación prevalente** es hacia la preservación de la ley y el orden, y ello no es sino la prolongación del colonialismo de ayer a la realidad actual".

Tampoco la cooperación técnica bilateral e internacional ha servido gran cosa para alterar la dependencia de la cultura administrativa de las ex-colonias. En el caso de la cooperación técnica bilateral, las ex-colonias no han podido sustraerse a sus ex-metrópolis, de las cuales reciben, especialmente en el caso de África, una ayuda **masiva en comparación con la cooperación** de otras fuentes, que habrían podido generar un intercambio de cultura administrativa. Por ejemplo Senegal recibió hasta 1968 cooperación de 2,236 técnicos y administradores franceses, contra 288 de otros países y 144 de fuentes internacionales, estos últimos en su mayoría de **origen francés.**'>

Es evidente que las respectivas ex-metrópolis tienen interés en mantener estrechos lazos culturales, sociales y económicos con **sus ex-colonias a través de su cooperación técnica bilateral.** Este no es el caso de la **cooperación técnica internacional, la cual,** sin embargo, continúa utilizando prevalentemente expertos de las ex-metrópolis en sus programas de cooperación con los nuevos países. Esto se hace porque se afirma que ellos conocen el sistema administrativa heredado, **tienen el idioma y conocen mejor las características culturales de esos países, con lo cual tienen un periodo** de adaptación más corto. Sin embargo, con esa política se pierde uno de los mejores instrumentos que existen para enriquecer las administraciones de esos países con ideas y sistemas administrativos

distintos a los heredados de sus ex-metrópolis. No es difícil imaginar el gran beneficio que habría con el intercambio de administradores experimentados entre África, Asia y América Latina, que tienen en común sus esfuerzos de adaptación administrativa a las urgentes necesidades del desarrollo nacional y de la integración multinacional. En la cooperación técnica **internacional, sin embargo, no se propicia** este intercambio y sólo por excepción se encuentran expertos de estas regiones sirviendo en un continente distinto al suyo.

**Naturalmente, estas observaciones no pretenden** reducir la importancia que ha tenido la cooperación técnica bilateral e internacional en el desarrollo administrativo de Asia, y especialmente en los actuales **esfuerzos que se hacen en África, sino** simplemente anotar algunos aspectos que han contribuido a mantener la dependencia tecnológica en la administración de los nuevos Estados, con respecto a sus ex-metrópolis.

### La expansión del sector público

La economía moderna se caracteriza por una rápida expansión de las funciones y actividades gubernamentales en relación con el sector privado. Si esta tendencia es notable en las antiguas economías desarrolladas de Europa y Norteamérica, es mucho más visible en el Tercer Mundo. Es que el papel del gobierno en el crecimiento económico es distinto en los países en desarrollo al de los países desarrollados. Mientras en éstos el gobierno es más regulador y promotor que actor principal, exceptuando naturalmente los países socialistas, en aquéllos el gobierno es actor fundamental!

En Mrica el proceso de expansion del sector público tiene además otra causa importante: la necesidad que tenían los gobiernos de desempeñar las funciones que antes de la independencia tenían las ex-metrópolis. En efecto, los gobiernos coloniales eran relativamente sencillos: se trataba del mantenimiento del orden interno y de la seguridad externa con el fin de garantizar el flujo de materias primas a las metrópolis, y un ambiente favorable a los capitales coloniales allí invertidos. Las funciones sociales fueron reducidas, y por largo tiempo prevalentemente orientadas a servir a la población europea, dando como resultado un bajo nivel de educación, salud y bienestar social en la inmensa mayoría de la población. En Asia el esquema fue igual, pero agravado por la explosión de la población y todas sus consecuencias. Aún en 1974 se pueden encontrar casos como el de las colonias portuguesas en África, donde el analfabetismo llega a más del 90% de la población total.

El periodo posterior a la independencia está caracterizado por el rápido crecimiento del tamaño y complejidad en los gobiernos africanos: la necesidad de gobernar directamente, de mantener el orden interno y externo, de establecer y mantener relaciones diplomáticas y comerciales con el resto del mundo, todo ello unido a la necesidad de proveer a la población de los servicios públicos a los que antes tuvo poco o ningún acceso, como educación primaria, media y superior, salud, vivienda, seguridad social. Súmese a ello la necesidad que tienen los nuevos gobiernos de planificar, promover, regular y producir directamente en el área económica, donde antes existía solamente el capital metropolitano, junto a intereses nativos de naturaleza elemental, incapaces de generar el desarrollo

económico para beneficio de toda la población.

Para atender a todo esto el sector público de esos países creció y se diversificó, pero éste no ha sido un proceso fácil, especialmente por las limitaciones en cuanto a recursos humanos y financieros que tienen los nuevos países. No es tarea sencilla administrar un nuevo Estado cuando no se tiene experiencia para hacerlo, y enfrentando al mismo tiempo toda suerte de limitaciones materiales. Pero al mismo tiempo, esta evolución va dando a las administraciones de los nuevos países, en cierto modo, una naturaleza distinta a aquella de las ex-metrópolis, ya que ellos encaran problemas que la administración europea no tiene. La descolonización y el desarrollo socioeconómico son en esa forma factores que con el tiempo causarán una evolución del sector público de las ex-colonias hacia formas y estilos de administración distintos de aquellos originalmente heredados de Europa. Pero a la vez, son estas mismas instituciones transferidas de la época colonial las que están generando la transformación en un interesante movimiento de autosustitución. "Es en torno a ese núcleo de instituciones existentes que se desarrollan las estructuras de los Estados nuevos, y es a partir de ellas que se operan las transformaciones que dan a los Estados en vías de desarrollo su configuración actual. ese núcleo institucional va a experimentar, bajo la presión de la aceleración económica y sus exigencias, una revolución de sus estructuras administrativas. Los Estados nuevos aparecen y se ven obligados a actuar como verdaderos sustitutos de las 'fuerzas sociales portadoras del desarrollo'. Se inicia una transformación considerable de sus estructuras, que al principio se con-

vierte en un fenómeno de expansión del núcleo institucional original, a partir del cual se hace la evolución".<sup>14</sup>

El crecimiento institucional para atender las necesidades de la independencia y del **desarrollo económico produjo también el rápido crecimiento del personal al servicio de los gobiernos.** "En Marruecos habían 90,000 empleados públicos al momento de la independencia; en 1968 llegaban a 215,000, y según las proyecciones del Plan Quinquenal 1968-1972 habrían 258,000 en 1973".<sup>15</sup> También Senegal a partir de la independencia "tenía 30,000 funcionarios en 1961, 34,000 en 1966, 38,000 en 1969-1970". En Nigeria "el servicio público total aumentó el **60.5%** durante los primeros seis años de independencia; sólo el Servicio Federal aumentó **60.9%**, mientras aquellos del Norte, Este y Oeste (incluyendo el Medio-Oeste) aumentaron 51.7%, 102.3% y 40.7%, respectivamente".<sup>17</sup>

Este crecimiento se ha reflejado también en el aumento de los presupuestos nacionales, especialmente en los rubros destinados a financiar los gastos de operación de los gobiernos, con crecimiento pronunciado en las partidas para el pago del personal del servicio público.

Tendencia a la centralización del poder y sus efectos sobre la administración

En un buen número de países de Asia y Africa se ha notado en estas dos décadas una tendencia a la concentración del poder en la rama ejecutiva de los gobiernos.

En algunos países africanos, la centralización de poder podría ser el resultado de

su desarrollo histórico. "Egipto por ejemplo tuvo hasta hoy gobiernos de tipo autoritario, asentados sobre una concentración crónica de poder, que tiene sus orígenes en causas geográficas y sociológicas".

La centralización de la autoridad no es una corriente nueva, pues también el gobierno colonial fue de gran centralización de poder político y económico, en manos de los representantes de las metrópolis. Al dejar la administración directa de las colonias, las potencias coloniales intentaron establecer regímenes esencialmente parecidos a los que ellas tenían en Europa. El poder político se transfirió a algunas monarquías absolutas en el norte de África, adosándoles una estructura parlamentaria débil. Otras ex-colonias fueron organizadas bajo formas de gobierno presidencial, parlamentario, suponiendo que el sistema europeo podría funcionar.

Esto no ha sido así en la realidad. Los Estados africanos tenían que reemplazar el poder centralizador de la potencia colonial con un poder nacional esencialmente similar. No se podía esperar que el estilo de gobierno autoritario y centralizado, vigente en Africa por largo tiempo, se transformara de un momento a otro por el sólo hecho de la concesión jurídica de la independencia. Los políticos y los administradores africanos que habían actuado siempre dentro del contexto colonial de centralización de poder, conocían ese estilo, y difícilmente hubieran adoptado otro a corto plazo. Al asumir el poder, era de esperarse el regreso a la centralización.

La centralización de poder político en la administración parece también haber sido la respuesta a la fluidez de la base social

sobre la que se asentaron los Estados africanos. Fueron Estados que nacieron a la vida independiente sin apoyarse sobre un concepto claro de nación; un buen número de casos sobre estructuras sociales tribales, con fronteras nacionales impuestas **de manera más o menos arbitraria**, que en algunos casos separaron pueblos afines para integrarlos con otros que no lo eran. Es el caso típico en el que el Estado precedió en el tiempo a la nación.

La centralización de poder sirvió entonces para crear un núcleo que diera unidad y coherencia a esa extrema fluidez social. Parecería que eso estaría permitiendo afianzar los gobiernos nacionales y así tratar de crear las bases de esas nacionalidades que no existían.

La centralización de poder se repite en muchos países africanos con distinto sistema de gobierno. El fenómeno se acentúa con la unificación de fuerzas políticas que llegan a formar partidos únicos a nivel **nacional, para apoyar esos gobiernos altamente centralizados**. Ello significa el virtual abandono del sistema parlamentario europeo, y su noción de balance y control entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El partido único elige o coloca en el poder al Jefe del Ejecutivo. al mismo tiempo controla totalmente el Poder Legislativo y dirige la administración pública.

Una de las consecuencias de esto ha sido la politización de la administración gubernamental. Los administradores pertenecen al partido único. ocupan sus jerarquías y responden a sus políticas. En Gabón por ejemplo. según la Constitución de 1961 "en su calidad de Secretario General del Partido Único (el Partido Democrático Gabonés), el Presidente de la República

ocupa un lugar importante en la vida política y en la actividad administrativa... Después de 1959 el régimen político de Gabón pasó de un parlamentarismo tímido a un presidencialismo cada día más fuerte... con una Asamblea Nacional con autoridad limitada y limitable... con un Jefe del Ejecutivo que acumula las funciones de Presidente de la República, de Jefe de Gobierno y de Secretario General del partido único". A consecuencia de la dualidad político-administrativa, "la afiliación al partido permite el ascenso rápido a los puestos de alta jerarquía administrativa, la permanencia en ellos y simultáneamente el acceso a funciones políticas.. la politización de la Función Pública, la falta de rigor técnico en el reclutamiento, el espíritu partidista, constituyen problemas que afectan la eficiencia de la **acción administrativa**".<sup>20</sup>

Este caso se repite también en Senegal donde el papel del Jefe del Ejecutivo ha ido adquiriendo gran importancia mientras que los del Gabinete ministerial y del Poder Legislativo disminuían. Allí "existe una tendencia a la hipertrofia del papel del Presidente de la República, que parece haberse convertido en un superministro y al mismo tiempo en un Secretario General. .. los ministerios senegaleses se parecen más a las direcciones del antiguo gobierno colonial, que a los ministerios franceses, y la Presidencia de la República **actúa más como una autoridad jerárquica, que como un órgano de coordinación**".<sup>21</sup> A pesar de las desventajas que esta situación puede presentar para la eficiencia de la administración pública, a causa de la menor participación en la toma de decisiones y la posibilidad de arbitrariedades en el ejercicio de la autoridad, "el estado de subdesarrollo económico y social del país

impone una política de unidad nacional, centrada en el desarrollo, promovida por un partido dominante, y dirigida por una jefatura que dispone de notable posibilidad de acción... la existencia de un núcleo de coordinación y dirección fuertemente estructurado, dotado de medios de **investigación y de acción, directamente en manos del Jefe del Estado, es una garantía de eficacia en el esfuerzo de desarrollo**".<sup>22</sup>

Aunque en un buen número de países africanos la concentración de poder se asienta **en un partido único, ésta no parece ser una condición sine qua non; "contrariamente a otros países, y notablemente, a sus vecinos, Marruecos tiene la experiencia del multipartidismo; la noción de partido único está prohibida en la Constitución... el Rey considera que la monarquía es portavoz del pueblo y que el establecimiento de un partido único vendría a disputar la representatividad de la monarquía y el liderato del Rey".** Pero la presencia del multipartidismo no produjo tampoco allí una ampliación en la base sobre la que se asienta el ejercicio del poder. "En la **práctica, a pesar de lo que sostiene la nueva Constitución de 1972, el Rey reina y gobierna; las élites de los partidos no son llamadas a participar en el ejercicio y en la responsabilidad del poder, sino a colaborar con el Rey y apoyar la misma ideología. A pesar del pluripartidismo marroquí. .. todo revierte a la misma situación que un régimen de monopartidismo, y la administración está subordinada a la ideología y al poder del Rey**".<sup>24</sup>

La concentración de poder en muchos países en desarrollo parece producir también la centralización de la administración pública. La falta de amplia participación

política en la conducción del gobierno, y la toma de decisiones en un solo punto del sistema administrativo, no han permitido la ampliación geográfica de la base administrativa del gobierno. Este generalmente se concentra fuertemente en las **capitales de los países, donde está centralizado** el ejercicio del poder, mientras la administración en el resto del territorio nacional es débil y carece de autoridad y responsabilidad. En el mismo caso de Marruecos "la hipertrofia de la administración central y la concentración de los servicios públicos en las ciudades mayores, acentúan el contraste entre las zonas urbanas y las rurales, dejando a estas últimas en un estado de sub-administración, que se acentúa en función de la distancia que tienen con respecto a la zona Rabat-Casablanca".<sup>25</sup>

Esto no solamente sucede en países unitarios, sino aun en Estados Federales, donde el poder y la administración se concentran, **como en los anteriores, muy fuertemente** en la Capital Federal. En Camerún, por ejemplo, hay aún la particularidad de la existencia "de dos regímenes políticos diferentes, presidencial en el nivel superior, de tipo parlamentario a nivel federal. .. El Presidente de la República es el jefe supremo de la administración, y a la vez Jefe del Estado y del gobierno. Acumula pues los poderes que la Constitución en Francia da al Jefe del Estado y al Primer Ministro... el Presidente en Camerún es realmente la autoridad suprema e indiscutible, porque además ejerce la presidencia del partido único... todas las autoridades administrativas son nombradas por él. .. la influencia del poder federal es **determinante**".<sup>26</sup> **Y esto sucede aun en un gobierno federal como el de Camerún, don-**

de cada uno de sus dos Estados Federales componentes hablan distinto idioma.

En el Oriente Medio parece existir una excepción a esta tendencia general de centralización de poder político y administrativo. También en este caso el desarrollo histórico tuvo una influencia marcada en el actual sistema de gobierno. Se trata de Líbano, que pudo mantener cierta autonomía en la última fase del Imperio Otomano, denotando cierta tendencia independentista de su pueblo con respecto al poder central. La concepción de gobierno como una relación de equilibrio entre administración y administrados, fue un asunto que despertó intenso interés en el pueblo, el mismo que siempre tuvo la tendencia a abrogarse el ejercicio del derecho de control sobre el gobierno. Esto se acentuó durante el periodo de Mandato por parte de Francia, con la adopción en 1926 de una Constitución inspirada en las ideas de la Tercera República, con una legislación fuerte, que procuró ejercer influencia y controlar al Ejecutivo, que estaba en manos **extranjeras**.

La amplitud del desarrollo de la educación, el contacto intenso con el pensamiento moderno, el proceso de urbanización, y la ampliación más o menos rápida de la clase media, dio como resultado un sistema multipartidista, con una vida política muy activa. En este caso los partidos no fueron el producto de la lucha por la independencia, sino que se formaron en base a factores religiosos y de desarrollo social, que dieron como resultado un sistema de equilibrio de poder entre los distintos grupos que actúan, e inclusive normas jurídicas que tratan de asegurar la representación múltiple de estos grupos en el ejerci-

cio del poder y en las instituciones administrativas.

En este caso el Presidente de la República tiene los poderes usuales en un régimen parlamentario; han habido casos en que el Ejecutivo logró desarrollar informalmente considerable influencia, pero el ambiente político no ha permitido el desarrollo de un sistema de mando unipersonal, ni un partido único, ni el dominio de la administración pública por un grupo político o por el Jefe del Poder Ejecutivo.

La centralización de poder se ha acentuado más aún, si ello es posible, con la aparición de varias dictaduras militares en Africa y en Asia: gobiernos de fuerza, que han reemplazado a las élites políticas que condujeron a esos países a su independencia. La debilidad de los partidos políticos y la falta de cohesión de los grupos de poder han sido factores propicios para que el ejército, uno de los pocos grupos sociales organizados, tomara bajo su responsabilidad la conducción de esos Estados.

Se puede concluir por lo tanto que la centralización del poder político en Africa es el resultado lógico de la transición de un régimen colonial centralizado a regimenes independientes también centralizados. El parlamentarismo europeo fue en realidad abandonado, aunque se mantenga con carácter de formalidad. El poder está en manos de un Ejecutivo fuerte, monárquico o republicano, apoyado frecuentemente por un partido único, del cual el Ejecutivo ejerce la jefatura. La administración pública está fuertemente sometida al Jefe del Ejecutivo y sus cuadros están dominados por el partido único; se observa una fuerte centralización del poder de decisión en

la administración, e inclusive su concentración geográfica.

El ejercicio centralizado del poder político produjo los problemas clásicos de ineficiencia en la toma de decisiones administrativas y redujo la iniciativa y la participación en la actividad pública, pero al mismo tiempo parece haber servido como elemento catalizador para mantener unificados a los elementos heterogéneos que constituyen las sociedades africanas, donde el concepto de nación es naciente en un buen número de Estados.

Estas generalizaciones no se pueden aplicar a todos los países de África. En este aspecto también hay notables excepciones, como Líbano en el Medio Oriente, donde **un régimen parlamentario, de corte europeo**, parece funcionar razonablemente bien, con una administración pública que no depende de un partido único, ni del ejercicio indiscutido del poder por parte del Jefe del Poder Ejecutivo.

La tendencia al crecimiento del sector de **empresas** públicas

El fenómeno del crecimiento del sector de empresas públicas es universal. En África la expansión del sector público ha sido muy rápida en los últimos años, y la creación de organismos descentralizados y empresas del Estado se hizo en rápida progresión, a medida que los gobiernos han ido expandiendo su área de intervención a aspectos que antes estaban reservados a la empresa privada, casi siempre controlada por intereses metropolitanos, o a nuevas áreas en las cuales esas empresas no tuvieron interés, pero que son esenciales para el desarrollo nacional de los nuevos países.

Casi todos los países de África al momento de la independencia tenían una economía netamente agrícola o minera productora de materias primas para la potencia colonial. Tenían por tanto una muy limitada capacidad empresarial aun en el sector privado local. Esta parece haber sido una de las mayores razones para que el Gobierno de Etiopía, por ejemplo, iniciara su intervención directa en el sector privado, tratando de desarrollar actividades de naturaleza cuasi-comercial, en servicios públicos, comunicaciones y otros, casi siempre a través de empresas públicas como la de Luz y Fuerza, la Junta de Telecomunicaciones, la Compañía Etiópe de Autobuses, para pasar en una etapa posterior a campos productivos como las Compañías de Azúcar, de Fibra, del Tabaco.

Durante los primeros años de su vida independiente el Gobierno de Ghana administraba por medio de sus ministerios algunos servicios como los de energía eléctrica, puertos y ferrocarriles. La primera Comisión encargada de estudiar la reforma administrativa del sector público recomendó el establecimiento de corporaciones públicas para manejar esos servicios de naturaleza cuasi-comercial. En 1951 existía ya una Corporación de Fomento Industrial para promover la industrialización de los sectores público y privado. Igual función se dio a una Corporación de Fomento Agrícola. En 1962 se creó una Secretaría de Empresas Estatales en la Presidencia de la República, para supervisar los organismos de esta naturaleza en todo el sector público. Desde esa época han habido alrededor de cincuenta empresas públicas y doce empresas mixtas. De éstas, 29 se ocupan de actividades industriales. En este país las empresas públi-

cas tienen una doble dependencia: de los **ministerios de su sector y de la Secretaría** a nivel presidencial antes mencionada. Esto ha causado alguna confusión de responsabilidad que ha llevado a considerar una reforma del sistema de control y coordinación, sea reforzando la **Secretaría presidencial o reemplazándola con una compañía holding** (propietaria de acciones).

En los últimos años el Gobierno de Ghana ha intervenido ampliamente en los sectores **manufacturero, comercial y de procesamiento** de bienes primarios. Con ello ha habido una rápida multiplicación del número de empresas estatales, frecuentemente **sin estudios cuidadosos en cuanto a factibilidad**, lo cual ha creado serios problemas en ese sector. También la **escasez de personal de dirección y gerencia**, especialmente importante en empresas productivas, ha causado deficiencias en la **administración interna de esos organismos y en la producción de bienes y servicios**. Otro problema ha sido el sobreempleo en el sector.

**Como se dijo anteriormente, Libia al momento** de su independencia carecía casi por completo de un sistema de gobierno, el cual debió ser creado partiendo prácticamente del principio. Hasta 1960 el Gobierno administraba sus puertos, electricidad y energía, y ferrocarriles, directamente a través de los ministerios. Desde entonces un número de empresas públicas han sido establecidas. La nacionalización de las compañías petroleras extranjeras ha puesto en evidencia, más que nunca antes, la necesidad de desarrollar empresas estatales eficientes para administrar con éxito el mayor recurso que tiene ese país, y del cual depende su futuro.

En Egipto el crecimiento del sector de empresas públicas fue muy rápido, especialmente luego de la adopción de un esquema socialista para la economía y la administración. Temprano en la última década existían alrededor de cuatrocientas empresas estatales, que tenían un papel dominante en la economía del país, pero al mismo tiempo presentaban los problemas clásicos que este tipo de organismos han generado en la administración de los países en desarrollo. Las empresas no estaban administradas bajo un esquema único, algunas estaban bajo la autoridad directa de los ministerios, otras eran instituciones de carácter ministerial con considerable autonomía, como la Autoridad para el Canal de Suez; finalmente, habían compañías holding (propietarias de acciones), dependientes de los ministerios, que a su vez administraban algunas empresas de naturaleza similar. En 1961 se estableció un Consejo de Organismos Públicos para coordinar las actividades de las empresas públicas.

En el caso de Egipto se ha podido observar que, aquellas empresas colocadas directamente bajo la supervisión de los ministerios, soportan considerable interferencia de éstos, lo cual produce problemas de eficiencia en la producción de bienes y **servicios en las empresas. Aquí también**, como en Ghana, se ha observado una doble dependencia de ellas con respecto a sus ministerios de adscripción y al Consejo antes mencionado. Han habido estudios conducentes a la creación de un Ministerio que se encargaría de administrar las empresas públicas, evitando los problemas de supervisión, de control y coordinación existentes, a causa de una administración inapropiada de las empresas por parte del gobierno central.

En Senegal se decidió en 1960 crear lo que se llamó **una administración para el desarrollo**, que tendría bastante independencia del gobierno central. El sector de empresas públicas y otros organismos descentralizados fue clasificado en tres grupos: **de carácter administrativo; industrial y comercial; y profesional**; este último **agrupando asociaciones profesionales**, de comerciantes, industriales, etc. En 1966 habian cinco instituciones en la primera clase, quince en la segunda y cinco en la tercera.

Estos organismos han presentado problemas en materia de gestión interna, falta de capacidad gerencial en sus dirigentes y **deficiencias de preparación en su personal**, probablemente a causa de su reclutamiento asistemático. El Estado ha debido hacer aportes sustanciales para cubrir los déficits financieros de este tipo de entidades.

El control de las empresas públicas se hace en Senegal por varias vías. El Presidente de la República nombra representantes suyos en los consejos de administración; los ministerios tutelan directamente las empresas, y muchas decisiones deben ser aprobadas por éstos antes de su ejecución por las empresas. Las decisiones de carácter financiero de las empresas deben ser aprobadas no solamente por los ministerios de tutela, sino también por el de Finanzas. La contabilidad empresarial está centralizada en un centro contable directamente dependiente de ese mismo ministerio. Se puede concluir por lo tanto que en este país las empresas públicas gozan de autonomía reducida. Actualmente se estudia la forma de aumentar la eficacia y la productividad del sector, por medio de una redefinición de sus relaciones con el gobierno central y el mejoramiento del

personal directivo y técnico que trabaja en ellas.

En Gabán desde 1972 el Estado se reserva el 10% del capital social de las sociedades privadas, inclusive los bancos. Esta medida **no se aplica a las sociedades de personas** y se hacen excepciones en cuanto a la pequeña y mediana empresa. Es por lo tanto una medida para asegurar el acceso estatal a la información y a la toma de **decisiones de las mayores empresas privadas**. En cuanto a las empresas públicas; la última década ha visto su rápido aumento en sectores como la comercialización agrícola, la promoción artesanal, la industria de la construcción, y la construcción y administración de ferrocarriles.

Legalmente, se concede personería jurídica y **autonomía financiera a las empresas gubernamentales** gabonesas, pero en la realidad se ejerce un control bastante estrecho sobre ellas a través de los ministerios. En 1973 se dio un paso importante al establecer una oficina de un Alto Comisionado de nivel ministerial, para ocuparse de las relaciones entre gobierno central y empresas públicas; subrayando así la importancia que en ese país actualmente tienen esos organismos.

Dentro de esta tendencia general de expansión de las empresas estatales en África, y de mayor o menor control por parte del gobierno central en la gestión de esas entidades, Líbano parece constituir un caso algo diferente. por tener "sus servicios públicos una extensión bastante limitada, que se explica por el grado de evolución del país, que si bien ha avanzado, no ha llegado todavía a su pleno desarrollo, y por un liberalismo político y económico que frena la ampliación de la in-

tervención Estatal".<sup>27</sup> A la prestación de los servicios públicos tradicionales, se han agregado aquellos de electricidad, agua, transportes, comunicaciones, seguridad social, producción y comercialización por medio de entidades públicas de carácter industrial y comercial con un grado de autonomía muy reducido. Frecuentemente se utilizan concesiones a empresas privadas para prestar este tipo de servicios, sistema que se utilizó desde el tiempo del mandato francés y los primeros años de independencia.

"Los grandes serVICIOS de carácter económico -transportes, producción y distribución de agua y electricidad, telecomunicaciones con el exterior-, han sido prácticamente todos concedidos a empresas privadas. La función misma de la emisión de moneda estuvo concedida a la banca privada hasta 1964... en ese año se pasó una ley de revisión de las concesiones y algunas que expiraron no fueron renovadas... las instituciones afectadas por esta medida fueron organizadas en forma de Establecimientos Públicos". Estos últimos han proliferado en los últimos años, pero no tienen un apreciable grado de autonomía y dependen fuertemente de los organismos del gobierno central.

Otro aspecto importante que se empieza a notar en Africa es el nacimiento de empresas públicas multinacionales, constituidas por países que han hecho acuerdos de integración. La Comunidad de Africa Oriental, formada por Kenya, Uganda y Tanzania, que incluye acuerdos sobre un mercado común, ha hecho experiencias importantes a través de la Organización de los Servicios Comunes de Africa del Este, fundada en 1961, de la cual dependen algunas corporaciones como las de

Ferrocarriles y Puertos, Correos y Telégrafos, y la de Aviación, que sirven a los tres países,v

La rápida expansión del sector de empresas públicas en Africa no ha dejado de producir serias consecuencias. Uno de los estudiosos en esta materia considera que es uno de los cinco problemas más importantes que ese continente deberá resolver en la década de los años 70, y que "atención especial se deberá dar a la gerencia y administración de las empresas públicas, que con demasiada frecuencia no pueden prestar servicios a un nivel aceptable y a veces demuestran poca preocupación con respecto a las necesidades del público. Es opinión general, en la mayoría de los países de Africa, que esas empresas no solamente no han logrado producir lo mejor de los dos mundos, sino lo peor, por estar afectadas de corrupción, nepotismo, y otras prácticas negativas. Las investigaciones que se han hecho durante los últimos cuatro o cinco años han demostrado, fuera de toda duda, la necesidad de reexaminar las operaciones de esas corporaciones y otras instituciones para-estatales, para evitar que se constituyan en fuerzas opuestas al interés común".<sup>30</sup> A pesar de ello nadie duda de que las empresas públicas están desempeñando un papel fundamental en el desarrollo económico de los países africanos y en su afirmación como naciones independientes.

El crecimiento del sector de empresas públicas en Africa es por lo tanto uno de los fenómenos administrativos más importantes que ha registrado la evolución de la administración pública en esa región en las últimas dos décadas. Este crecimiento ha sido explosivo, en un medio administrativo que está pasando por un delicado

proceso de transición entre la administración colonial y las nuevas formas de administración, tan necesarias para el ejercicio pleno de la independencia y la marcha acelerada hacia el desarrollo económico.

El ejercicio de la soberanía en la conducción del desarrollo nacional

Una de las características más salientes de un país independiente es su poder de decisión en relación a las variables más importantes de su desarrollo nacional. Los países en desarrollo sufren un grado mayor o menor de dependencia económica de los centros de decisión mundial, situados en las regiones desarrolladas, y contra esa dependencia luchan en muchos frentes.

Un instrumento importante para disminuir la dependencia, por medio de la aceleración del ritmo de desarrollo, ha sido la introducción de la **planificación socio-económica**.

Durante la época colonial, eran los intereses metropolitanos los que programaban la producción en los territorios de Asia y Africa. Sólo en las últimas etapas de ese periodo se elaboraron algunos programas que tenían una visión global de las economías de los futuros países independientes, pero no contenían propiamente políticas de desarrollo que pudieran traducir las aspiraciones de esos pueblos.

Con la independencia vino también la necesidad de tomar complejas decisiones **económicas en países con escasos recursos**. Esas decisiones, para ser libres, debían ser coherentes y orientadas a satisfacer las necesidades nacionales, pospuestas por siglos y sometidas a satisfacer a las metrópolis.

Los países africanos vieron en la planificación un instrumento válido, y muy temprano después de obtener su independencia comenzaron a utilizarla, tratando de aprender a manejar ese instrumento complejo y delicado, para conducir sus **economías. Se inclinaron por la planificación** de mediano plazo y comenzaron a formular planes quinquenales. "En Africa de habla francesa para 1972 se pueden contar alrededor de 46 planes nacionales; en los países de habla inglesa alrededor de 16. La planificación es un fenómeno casi universal, sin importar cuáles sean las ideologías económicas de los diferentes regímenes".

Hubo necesidad inmediata de institucionalizar el proceso de planificación y organizar unidades centrales encargadas de esta función con equipos técnicos que reunieron el escaso personal especializado disponible, los mismos que iniciaron el estudio y diagnóstico de las economías y procedieron a elaborar planes.

En Gabón se instaló un Alto Comisariato del Plan, que ha elaborado planes a corto y mediano plazo. "No se trata en este caso de una planificación impositiva; al contrario, el gobierno no hace más que dar orientaciones generales, poniendo a disposición de la empresa privada algunos incentivos, generalmente de orden **fiscal**".<sup>32</sup>

La planificación se unció en Marruecos alrededor de 1960, en una época en la cual había serias dificultades económicas. "Los planes, preparados por el gobierno y aprobados por el legislativo, indican claramente la vía que deben seguir el sector público y el privado para llegar a las metas que ha fijado el Estado en materia de

desarrollo... Esta planificación ha sido severamente criticada por la oposición, que sostiene que los planes han sido presentados en forma demasiado simple y tienen graves deficiencias de información estadística".

La solución institucional adoptada en Marruecos para la planificación tiene fuerte inspiración francesa. Se ha tratado de afrontar no solamente la planificación central, sino también estudios regionales, y algunos tímidos intentos por establecer unidades regionales de planificación, pero básicamente hasta ahora el sistema es centralizado. Ha tenido algunos problemas, como insuficiente jerarquía en relación con los ministerios, falta de cooperación de éstos, falta de personal especializado y falta de apoyo político. A causa de ello, los mecanismos de planificación han tenido la tendencia a convertirse más bien en unidades de investigación y estadística.

En Egipto el abandono progresivo de la **economía de mercado y la creciente socialización** han hecho de la planificación una necesidad vital. Las políticas bajo las cuales se ha desarrollado la planificación después de 1952, han sido orientadas a elevar el nivel de vida del pueblo a través de diversos programas. En ese año se estableció un Consejo de Desarrollo a nivel del Primer Ministro, encargado de elaborar planes trienales, en los cuales se daba énfasis a la planificación sectorial y a la unidad entre planificación y ejecución. En 1955 fue sustituido por un Comité Nacional de Planificación, a nivel presidencial, coordinado con un Ministro de Planificación.

A pesar de la relativamente larga experiencia en planificación en Egipto, el siste-

ma todavía no parece haberse desarrollado a plenitud y existen algunos problemas, especialmente de coordinación, entre las instituciones ministeriales encargadas de la etapa de ejecución.

Líbano ha empleado una concepción completamente diferente para guiar su desarrollo. En 1953 creó un Consejo de Planificación del Desarrollo y en 1954 un Ministerio del Plan, pero sus actividades han sido reducidas a causa de la escasez de los recursos que se pusieron a su disposición. De entonces hasta hoy se hicieron muchos estudios sectoriales, de notable valor para la orientación de la economía, pero no se llegó a la formulación de un plan global hasta 1963. Toda esta **acción quedó circunscrita internamente al gobierno** y no ha pasado nunca al Parlamento ni al sector privado. En otras palabras, la filosofía liberal del Estado libanés se refleja también en el desarrollo reducido de su sistema de planificación nacional. "El Estado asegura la realización de los programas de gobierno y procura encuadrar el desarrollo del sector privado, por medio de créditos especiales que están supeditados al comportamiento de la empresa privada; se utilizan también **exoneraciones fiscales a las empresas que realizan cierto tipo de inversiones**".>

Ghana en cambio ha seguido la tendencia general de los países africanos y ha utilizado la planificación en forma intensa. El primer plan de desarrollo fue preparado para un período de diez años, pero fue ajustado para ocho años (1951-1959). Tenía un énfasis notable en obras de infraestructura, a las que dedicaba aproximadamente la mitad de las inversiones, dejando el 40% restante para los sectores sociales. La inversión en infraestructura

llegó a alrededor de 50 millones de Libras de Ghana, en 1955. El plan incluye consideraciones sobre los recursos humanos necesarios para ejecutar los proyectos y analiza las necesidades de reforma institucional; es, pues, uno de los primeros planes preparados en los países en desarrollo que contiene elementos de planificación administrativa, dentro de un plan nacional de desarrollo.

Después de este primer intento, se elaboraron un plan quinquenal y un plan para siete años (1963-1970). En este último las prioridades cambiaron de dirección y se orientaron hacia la infraestructura y otros aspectos como la industria y el comercio. Una Comisión Estatal de Planificación, reemplazada luego por un Ministerio de Asuntos Económicos, fueron los **mecanismos administrativos que tuvieron** bajo su responsabilidad la ejecución de este último plan, y se estableció además un mecanismo administrativo bastante refinado, con unidades sectoriales e institucionales encargadas de ejecutar programas y proyectos.

Un aspecto muy importante de esta etapa de la planificación en Ghana fue la preocupación por obtener la participación popular, aun a nivel de pequeñas colectividades rurales donde se establecieron comités de desarrollo. El partido único jugó un papel importante, al desempeñar sus representantes locales un papel dual de promotores y ejecutores de la acción de desarrollo. Se utilizaron todos los medios de **comunicación social, así como los grupos** sindicales, trabajadores agrícolas y otros, para lograr apoyo y participación popular en la ejecución del plan.

En Libia se comenzó a planificar alrededor del año 1952, a través de un Consejo

de Desarrollo, en la Oficina del Primer Ministro. En 1962 se establecieron un Consejo Nacional de Planificación y un Ministerio de Planificación y Desarrollo, encargados de preparar un plan de cuatro años. Esta primera etapa de 1952 a 1962 señala una planificación muy débil en un Estado de reciente formación y en etapa de consolidación. Esta situación cambió radicalmente en ocasión del descubrimiento del petróleo, cuando hubo necesidad de administrar con mayor eficacia la riqueza nacional. De 1963 en adelante la **planificación asume gran importancia; en ese año**, la misma ley que establece los nuevos órganos del sistema de planificación establece un Fondo de Desarrollo, al cual se debe asignar por lo menos el 70% de los ingresos petroleros.

Níger, **otro país africano, inició su planificación** del desarrollo en 1961 con un modesto plan trienal orientado fundamentalmente a la creación de infraestructura. Desde el principio hubo conciencia de la necesidad de mejorar la administración para poder implementar el plan y ésta parece haber sido una de las razones para impulsar la reforma administrativa. Las políticas que guiaron este primer plan pusieron énfasis en lograr a través de él la unidad nacional, aumentar el nivel de vida de la población y lograr la independencia **económica.**

En 1965 se dio inicio a la ejecución de un segundo plan, esta vez cuatrienal, que contiene importantes aspectos sobre planificación administrativa a nivel central, en sectores prioritarios, y nivel regional y local. El plan parece haber sido un punto **de partida para la realización de esfuerzos** serios y amplios de descentralización y **regionalización administrativa en ese país.**

En Etiopía la planificación se inició en 1957 con un plan cuatrienal y un segundo de la misma duración que empezó a ser ejecutado en 1962. Los dos fueron preparados bajo las políticas de la Junta Imperial de Planificación, de la cual ejerce la jefatura el Emperador. El segundo plan mencionado contiene algunas referencias a la necesidad de mejorar la administración para facilitar el desarrollo del país y hace énfasis especial al papel que las municipalidades deben desempeñar en el esfuerzo de desarrollo nacional.

En India la planificación produjo interés en la reforma administrativa. Ya en 1956, un comité de alto nivel en Planificación de Proyectos fue constituido en la Comisión de Planificación, órgano central responsable de esta función. Ese comité "fue encargado de desarrollar sistemas adecuados de organización, métodos de trabajo, estándares y técnicas para obtener economía y eficiencia en la ejecución de los proyectos del plan. Este Comité ha realizado importante labor en áreas como la reducción de costos de construcción; mejoramiento de control de inventarios; sistemas de mantenimiento y administración de materiales; administración de proyectos de riego y fuerza eléctrica".

En Malasia, durante los años 1956-1960, la planificación era de alto nivel, de mediano plazo y centralizada. Luego, se puso énfasis en la preparación de proyectos que debían iniciarse con la participación de las localidades menores y reflejar en ellos sus propias necesidades. Ello demuestra madurez en la planificación de ese país.

En África y en Asia sucedió igual que en América Latina; la introducción de la planificación socioeconómica fue una de las

reformas administrativas más profundas que se han realizado en toda su evolución histórica, y a la vez una de las fuerzas impulsoras de cambio administrativo al acentuar la necesidad de eficiencia para poder ejecutar los planes. La planificación fue por lo tanto una reforma administrativa que generó un efecto multiplicador de reforma administrativa.

Especialmente en Asia, se comprueba que la planificación fue una de las dos mayores fuerzas impulsoras de la reforma administrativa en ese continente, donde tal **reforma surgió como "respuesta a tendencias de pensamiento que se habían expresado en los países asiáticos"**. Una de ellas, la adopción por parte de algunos países de planes globales de desarrollo económico, adoptados con poca consideración de la forma en que se debían implementar. La teoría sostenía que una vez preparados los planes, se debían ejecutar de una u otra manera; cualquier dificultad que pudiera surgir en la etapa de ejecución debía recaer sobre los políticos y la burocracia gubernamental, no siendo responsabilidad de los planificadores. Esta tendencia de pensamiento, que prevaleció por años en muchos países de Asia, produjo muchos reveses y fracasos. Esto explica el reciente énfasis dado por los planificadores económicos a la implementación y administración de los planes de desarrollo. De acuerdo con palabras de un planificador, "la influencia de los aspectos administrativos en el desarrollo planificado ha resultado ser mucho más profunda y determinante de lo que se había supuesto".

Para poder ejecutar adecuadamente los planes nacionales de desarrollo, la administración pública deberá evolucionar to-

davía en Asia y en África. Pero las necesidades planteadas por la planificación irán a su vez obligando a mejorar la administración pública. La planificación del desarrollo y la modernización administrativa son partes de un mismo proceso.

### La evolución de los recursos humanos

Creemos que los recursos humanos de la administración pública son el factor más importante, y el determinante del progreso administrativo. En innumerables casos se han programado reformas administrativas globales o parciales y existen los recursos, el apoyo político y el interés de la opinión pública. Sin embargo, el proceso ha sido lento y difícil; reformas ya implantadas han retrocedido por falta de personal capaz de hacer realidad lo programado.

Es opinión generalizada también, que la formación y el adiestramiento de recursos humanos es importante para el progreso de cualquier país. A veces inclusive se ha tratado de remover los obstáculos del subdesarrollo administrativo solamente a base de adiestramiento, y no es raro escuchar aún la opinión de que la educación soluciona todo el problema. Hasta un cierto punto, ésta ha sido el área que mayor atención ha recibido por parte de los países en desarrollo en todos sus programas de mejoramiento administrativo. Es difícil encontrar un solo programa de reforma que no contemple acciones de **formación** y adiestramiento a diferentes niveles de la administración gubernamental.

La educación y el adiestramiento para el servicio público pueden considerarse como

una de las funciones de gobierno más antiguas. "El Emperador chino Wu-ti creó, en el año 124 antes de Cristo, la primera escuela china para la formación de funcionarios. Las materias de estudio comprendían las seis ciencias usuales, a saber; **la música, la escritura, la aritmética, el ceremonial, la utilización del arco y de la flecha, y la conducción de carretas.** Mas, la virtud y la moralidad tenían mayor valor **que los conocimientos técnicos**."

En Tailandia desde 1238, un aspecto básico en la vida de los administradores era su función dual de pelear en las guerras y administrar en los periodos de paz. "Durante su infancia y adolescencia permanecían en los monasterios, donde los monjes les enseñaban letras, aritmética, aspectos morales y legales, y sobre todo, el manejo de las armas".

La evolución del adiestramiento para el servicio público en los países de Asia es un proceso de ricas experiencias que debería ser analizado detenidamente para sacar conclusiones de utilidad para Africa y América Latina.

Tailandia por ejemplo tiene estadísticas sobre formación para el servicio público desde 1900. Entre ese año y 1932 los institutos de educación superior concedieron 411 certificados y diplomas en administración: 1,500 en ciencias políticas en dos universidades, desde 1951; 5,427 en grados universitarios en administración (**moral science**). Desde 1959 se han concedido 180 maestrías en administración pública, y 120 maestrías en ciencias políticas, en dos universidades. Hay por tanto una considerable experiencia y varias instituciones dedicadas a la formación desde hace muchos años.

Esta larga experiencia ha llevado a la mayoría de los países asiáticos a establecer instituciones para el adiestramiento y la formación de funcionarios.

Hasta 1939 en Indonesia, de una población de más de setenta millones de habitantes, solamente 637 tenían educación universitaria y había solamente una universidad en todo el país. Después de la independencia la evolución fue lenta; la importancia del adiestramiento no fue al principio **claramente reconocida y los funcionarios superiores se negaban a aceptarla, sosteniendo que era una pérdida de tiempo, trabajo y recursos.** Sin embargo en los últimos años se ha abierto para la noción de que el desarrollo económico depende de la disponibilidad de administradores preparados. "Actividades de adiestramiento están siendo llevadas a cabo a todos los niveles, desde los altos ejecutivos hasta los empleados menores. Se realizan no sólo a través de las universidades públicas y privadas, sino también por medio de institutos de adiestramiento situados en las entidades gubernamentales. En los dos casos dan formación profesional y adiestramiento dirigido a afrontar las **necesidades más urgentes**".<sup>39</sup>

Este proceso no ha estado exento de obstáculos. Se han encontrado varios problemas difíciles, como "la falta de coordinación en el contenido de los cursos; los programas de estudio en muchos casos son anticuados; hay mucha necesidad de materiales autóctonos de estudio; aún no se ha reconocido plenamente la importancia del adiestramiento por parte de directivos y empleados en un buen número de entidades públicas".<sup>0</sup>

Allí, como en todos los países en desarrollo que emergieron del régimen colonial en

Asia, Africa y el Caribe, se produjo una "amarga y constante pugna, frecuentemente invisible, entre la vieja generación de funcionarios públicos que tenían amplia experiencia y fuerte apego a la tradición, pero carecían de educación y adiestramiento científico, y la generación de **funcionarios jóvenes, sin mayor experiencia, pero bien adiestrados localmente y/o en el exterior.** La vieja generación tiene la tendencia a resistir los cambios. La mayor parte de las veces se interpone en el camino del progreso. La nueva generación por su parte es impaciente y trata de **forzar el ritmo de reforma**".<sup>41</sup>

China es en sí un caso diferente por ser una de las sociedades organizadas más antiguas del mundo. Se habló ya sobre la antigüedad de la función de adiestramiento que existe allí. En la China antigua el secreto del buen gobierno era gobernar con armonía; bajo la filosofía del confucianismo ello se lograba a través de un proceso que partía del cultivo de las **relaciones personales, la armonización de las relaciones familiares, la administración del Estado con armonía, y la aplicación del mismo principio a las relaciones internacionales.** El funcionario en la China antigua era un ser privilegiado y tenía una posición superior al resto de los ciudadanos. "De acuerdo a los textos antiguos, el funcionario debía ser un hombre sabio, culto, superior y hábil. Como contrapartida a sus grandes responsabilidades se le concedían sus notables privilegios".

Siglos después, en 1929, se establece una escuela especial para la formación de funcionarios, que en 1945 se transforma en la Universidad Central de Política. El diploma que se obtiene es equivalente al de otras carreras universitarias, pero el

concurso para entrar en ella es uno de los más difíciles. A su egreso los graduados no son aún funcionarios, pero han recibido los conocimientos necesarios para poder **aprobar sus exámenes de ingreso al servicio gubernamental.**

En la China actual el funcionario público **\*no es más un ser privilegiado, y no hay diferencias con el ciudadano corriente. El funcionario se ha convertido en el servidor del pueblo.** Cuando es miembro del partido, debe dar pruebas de completa dedicación y total abnegación... los funcionarios **se forman en escuelas especiales: la Escuela Central de Personal Político y Jurídico, la Escuela Superior del Partido llamada Instituto Marx y Lenin, y la Universidad Popular; hay también escuelas provinciales, y escuelas especiales para los funcionarios encargados de regiones pobladas por minorías étnicas**."

La formación de los funcionarios no es **exclusivamente técnica**, reciben **una formación cívica y política** junto a las enseñanzas científicas: discuten los problemas actuales, las necesidades sociales y humanas de la colectividad, lo cual les da la capacidad de adaptación a sus responsabilidades **administrativas**.<sup>44</sup> En líneas generales parece que el servicio público chino actúa dentro de la filosofía general de igualdad y de servicio expresada por Mao Tsé-Tung: "los funcionarios de nuestro partido y de nuestro Estado son trabajadores comunes, no son más señores subidos a sus pedestales 'para mirar de allí hacia abajo al pueblo'.<sup>45</sup>

Pakistán es un ejemplo de cambio notable con respecto al papel del adiestramiento en el servicio público. Al momento de su independencia, India y Pakistán operaban

bajo la filosofía británica, que en aquella época no tenía mucha fe en el adiestramiento para los funcionarios en servicio. Esta filosofía sostenía que cualquier hombre "bien nacido, bien criado y educado liberalmente" esto es, un caballero, muy probablemente podía tener las cualidades de un buen administrador... esto coincidía con la creencia oriental en la importancia de la noble alcurnia al nacer, de una educación elegante, y el conocimiento de los clásicos... estos administradores, poseyendo conocimientos y aptitudes obtenidas a través de noble alcurnia y educación de clase, aprenderían por su propia experiencia y por aquella de sus superiores. **A su vez, enseñarían, adiestrarían y guiarían a sus subordinados**."

Sin embargo, los primeros síntomas de cambio de esta filosofía heredada por Pakistán de su metrópoli colonial, se dan en su Primer Plan Quinquenal de Desarrollo (1955-60), que lanzó un ataque abierto al continuismo dogmático y ortodoxo. En 1956, esta situación evoluciona aún más con un acuerdo de este país con los Estados Unidos, para adiestrar funcionarios con los auspicios de la Universidad de California del Sur. Se cree que este acuerdo contribuyó a cortar los lazos de dependencia del servicio público de Pakistán con Inglaterra.

El movimiento tuvo un rápido desarrollo con la ascensión al poder del Ejército en 1958, que siguió una política abiertamente anti-británica. Nuevos acuerdos con Estados Unidos dieron origen al mayor movimiento de creación de instituciones para adiestramiento en servicio en toda la historia del país, que se desarrollaron bajo orientación y contenido norteamericanos. Este país oriental por lo tanto ha sido un

laboratorio donde se puede observar la mezcla de las filosofías de esos dos países **occidentales con respecto a la formación** y al adiestramiento para el servicio del **gobierno; sus funcionarios "han recibido** educación británica, que tiende a ser profunda y abstracta, y también educación **norteamericana, con su obsesión por lo** cuantitativo y empírico; se han adiestrado bajo la tradición administrativa británica, con su apego religioso y sintético, y **también en instituciones de educación, adiestra-** miento y trabajo norteamericanos, con su gran sensibilidad para las micro realidades, determinaciones y cuantificaciones".« **y sin embargo, el análisis de esas** experiencias indica que los resultados no guardan relación con los esfuerzos realizados, posiblemente porque las tecnologías y sistemas de adiestramiento importados no correspondían a la realidad de Pakistán.

La noción británica de que el buen administrador nace y se hace sólo a base de experiencia, no fue totalmente aceptada en India, que en 1947 estableció una Escuela de Adiestramiento en Metcalf House, Nueva Delhi, donde se enviaron por un periodo de un año los jóvenes recién reclutados. En 1959, esta institución fue reemplazada por la Academia Nacional de Administración, su intención era adiestrar funcionarios de todos los niveles de la administración pública, a través de cursos de duración variable. Esta Escuela ha trabajado muy estrechamente coordinada con la Comisión de Reforma Administrativa, en apoyo de la cual da tres cursos anuales para funcionarios gubernamentales. Además trabaja en áreas avanzadas como el adiestramiento de ejecutivos, que cubre aspectos tales como administración del desarrollo, formulación de decisiones eco-

nómicas, organización y procesos de planificación, administración de programas sectoriales, etc., con lo cual se demuestra la madurez de la institución. Los analistas de la India coinciden en que "el éxito o el fracaso del gran experimento de construir la nación a base de democracia y planificación económica, depende de la capacidad de los funcionarios gubernamentales para producir los bienes y servicios necesarios",«

Se debe concluir luego de analizar estas experiencias nacionales en Asia, que el adiestramiento de funcionarios recibió notable atención en ese continente y que ha llegado en algunos países a un grado avanzado de conceptualización. Se han establecido algunas instituciones importantes para la formación y el adiestramiento de funcionarios, labor en la que Asia recibió apoyo de instituciones occidentales, que tuvieron notable influencia al comienzo del proceso de independencia nacional, y en las primeras reformas administrativas, influencia que fue disminuyendo luego a medida que los administradores asiáticos maduraban y eran capaces de hacer un análisis crítico de su proceso de evolución administrativa. Este proceso parece haber llegado en Asia a la fase primaria de creación local de tecnología administrativa. Hay creciente conciencia de la importancia de los factores endógenos en el desarrollo administrativo de esa región, y la necesidad de formar y adiestrar un número adecuado, una masa crítica de funcionarios, para que sirvan como agentes de cambio y aceleren el proceso de desarrollo administrativo.

La formación y al adiestramiento de funcionarios en Africa fue uno de los esfuerzos mayores de los nuevos países de ese continente. Se analizó antes en este docu-

mento la urgencia que hubo en los primeros años de independencia sobre la nacionalización de los cuadros administrativos en vista de la presencia en ellos de numerosos extranjeros, especialmente a nivel directivo y técnico. Otro factor de presión fue la rápida expansión de las funciones gubernamentales en áreas donde la administración colonial no había realizado actividades, y otras que tuvieron origen en la propia independencia de los países; a esto se añade la necesidad de crear una tecnología administrativa propia para administraciones públicas que se deben desarrollar a ritmo acelerado. Todas estas fuerzas han producido una gran demanda

de recursos humanos con suficiente formación y adiestramiento como para generar y acompañar el desarrollo económico y social de esos países.

Para afrontar esa tarea se han creado, hasta 1970, escuelas nacionales de administración en 19 países africanos de habla francesa, los cuales siguen más o menos las mismas orientaciones que la Escuela Nacional de Administración de Francia. A estas escuelas se les dio un estatuto jurídico variable de país a país, y se les colocó adscritas a distintos organismos de la administración pública, en cada caso, en la siguiente forma:

CUADRO I <sup>49</sup>

ESTATUTO JURIDICO y ORGANISMO DE TUTELA DE LAS E.N.A.

<i>País</i>	<i>Estatuto [juridico Establecimiento Público</i>	<i>Servicio Administrativo</i>	<i>Organismos de Tutela</i>
<b>Burundi</b>			<b>Ministerio de Educación Nacional y Cultura.</b>
<b>Camerún</b>			<b>Presidencia de la República Federal.</b>
<b>Congo Brazzaville</b>			<b>Consejo Nacional de la Revolución.</b>
Congo Kinshasha			<b>Ministerio de la Educación Nacional.</b>
Costa de Marfil			<b>Ministerio de la Función Pública.</b>
Gabán			<b>Ministerio de la Función Pública y Cooperación Técnica Administrativa.</b>
Alto Volta			<b>Ministerio del Trabajo y de la Función Pública.</b>
Madagascar 1			<b>Presidencia de la República.</b>
Madagascar 2			<b>Rectorado de la Universidad.</b>
Malí			<b>Ministerio de Educación Nacional.</b>
<b>Marruecos</b>		a	<b>Ministerio de Asuntos Administrativos.</b>
<b>Mauritania</b>			<b>Ministerio de la Formación de Personal.</b>
Níger			<b>Presidencia de la República.</b>
Rep. Central Africana			<b>Presidencia del Gobierno.</b>
Senegal 1			<b>Secretaría General de la Presidencia de la República.</b>
Senegal 2			<b>Secretaría General de la Presidencia de la República.</b>
Tchad			<b>Presidencia de la República.</b>
Toga			<b>Ministerio de la Función Pública.</b>
<b>Túnez</b>			<b>Oficina del Primer Ministro.</b>

a La E.N.A. de Marruecos tiene naturaleza especial.

Las escuelas difieren de una a otra en relación con sus funciones. En todos los países son instituciones dedicadas a la formación, pero no en todos realizan cursos de perfeccionamiento, mientras que las fun-

ciones de consultoría, investigación y documentación aún son realizadas solamente en pocas de ellas. Hasta 1970, la situación era la siguiente:

CUADRO 11 <sup>50</sup>

FUNCIONES DE LAS E.N.A.

<i>País</i>	<i>Enseñanza y formación</i>	<i>Perfeccionamiento</i>	<i>Investigación</i>	<i>Consultoría</i>	<i>Documentación</i>
<b>Burundi</b>					
<b>Camerún</b>					
Congo Brazzaville			(—)		
Congo Kinshasha					
Costa de Marfil					
Gabón			(—)		
Alto Valla			(—)		
Madagascar 1					
Madagascar 2					
Mali					
<b>Marruecos</b>			(—)		(—)
<b>Mauritania</b>					
Níger					
Rep. Central Africana					
Senegal 1					
Senegal 2					
Tchad					
Togo					
<b>Túnez</b>				v	

(—) En proyecto.

En todos los países africanos la formación y el adiestramiento para el servicio público fue el punto central de los esfuerzos de desarrollo administrativo. Desde muy temprano no solamente se utilizaron las escuelas nacionales de administración, sino también se procuró por todos los medios

que las universidades se orientaran hacia la formación de recursos humanos para los gobiernos y colaborasen con éstos en el desarrollo nacional. Se han hecho interesantes estudios sobre el papel de las escuelas y de las universidades en el adiestramiento y en la formación de recursos

humanos en Africa de habla francesa, procurando resolver el dilema sobre el papel que tienen esas dos clases distintas de instituciones, ambas necesarias en el desarrollo de los países.<sup>51</sup> Las dos clases de instituciones tienen en verdad un mismo objetivo: **proveer a los países de recursos humanos superiores encargados del desarrollo, profesores universitarios, médicos, ingenieros, economistas, etc., y administradores.** La formación de ellos debería estar coordinada para que entiendan todos su papel dentro del contexto del desarrollo nacional, y también el que desempeñan los demás dentro de ese proceso. Se ha encontrado que el aislamiento entre escuelas de administración y universidades ha dado resultados negativos, porque se producen dos mentalidades diferentes y una incompreensión marcada entre los profesionales universitarios y los funcionarios públicos adiestrados en las escuelas gubernamentales. **Los unos no tienen ningún** conocimiento de los problemas públicos, mientras que los otros no lo tienen sobre los del sector privado.

Hay que anotar, sin embargo, que al momento de la independencia, un buen número de países de habla francesa en Africa no tenía universidades, de manera que el establecimiento de las escuelas nacionales de administración fue la única vía rápida posible para preparar funcionarios para el gobierno.

Contrariamente, la mayoría de los países de habla inglesa en Africa tenían al momento de la independencia universidades más o menos desarrolladas; y ahí donde no existían, se procedió temprano a instalarlas. En estos países el dilema fue si se debía o no colocar los institutos de adiestramiento en administración pública

dentro de las universidades, asunto que hasta hoy es objeto de discusión.

Pasando revista brevemente al resultado del adiestramiento en el Africa de habla inglesa, se pueden observar varios problemas en todo el proceso. Por ejemplo, en la época coincidente con la independencia, el adiestramiento fue realizado por instructores extranjeros, que trataban de crear un funcionario local homólogo, a su imagen y semejanza. Se formaba, pues, más bien un funcionario colonial británico que un funcionario africano capaz de llenar las necesidades de un país independiente. Se ha dicho que en esa época "el peligro era de no hacer otra cosa que crear funcionarios simplemente con un cambio de color en la piel, pero bajo un mismo esquema colonial... sin notar que el funcionario africano del futuro tendría muy distintas responsabilidades que el funcionario colonial del pasado; sin embargo, los instructores coloniales tenían muchas dudas de fomentar un cambio que produjera una revisión de los métodos de adiestramiento y de los principios de administración vigentes hasta entonces".

Allí también ha existido el clásico problema de las marcadas diferencias en la preparación de los funcionarios que fueron sometidos a cursos rápidos en el momento de la Independencia, y que ocuparon de inmediato los puestos de dirección en el sector público siendo aún jóvenes, y las nuevas generaciones de funcionarios, mucho mejor educados y adiestrados, que encontraron los puestos de comando ocupados **por supervisores que consideran menos capaces** para ocupar esos puestos, a los cuales no podrán tener acceso en mucho tiempo, dada la lejana época de retiro de los **primeros.**

A ello se suman los problemas de insumas nacionales para las universidades y escuelas de administración; la necesidad de preparar profesores e instructores africanos en número considerable, y la importancia de desarrollar programas de estudio y materiales de enseñanza ajustados a la realidad africana. Todo ello es una labor de **gran envergadura y se necesitarán aún** muchos años para cerrar las brechas de educación y adiestramiento que todavía existen en todos los países de ese continente. Sin embargo, se han hecho progresos considerables y ahora se tiene la convicción de que se trabaja en la dirección correcta.

**Por último, coincidimos con quienes nos** enviaron sus valiosas contribuciones a esta ponencia" en varias de sus conclusiones generales sobre el actual estado de evolución de la administración africana:

1. Todos los países de ese continente pasan actualmente por la etapa de modernización; como países en desarrollo, necesitan hacer un gran esfuerzo para mejorar su administración, dado el papel central que tiene el sector público en el desarrollo de esas sociedades, en vista del nivel incipiente de la empresa privada en unos y del sistema socialista que ha sido adoptado en otros.

2. La falta de cohesión y la heterogeneidad de los grupos étnicos y tribales que componen las sociedades de los Estados africanos, hacen necesaria la existencia de gobiernos sólidos y capaces de integrar esos grupos para formar las naciones africanas. El papel de la administración gubernamental es pues de enorme importancia para la misma supervivencia de esos países como naciones soberanas e inde-

pendientes. Necesitan por lo tanto desarrollar una serie de políticas y tareas completamente diferentes a las que se emplearon en la lenta evolución de los actuales países desarrollados. Por eso la administración africana no puede transferir simplemente las soluciones de estos últimos, debe desarrollar su administración con soluciones originales que respondan a sus muy peculiares características.

3. Esto no es fácil dada la acentuada dependencia de las administraciones africanas con respecto a sus ex-metrópolis coloniales. Tal dependencia debe ser removida por medio de políticas muy concretas que acentúen la formación de tecnología administrativa propia, y la diversificación de las fuentes de adiestramiento y de cooperación técnica externas.

4. Es preciso preparar las nuevas generaciones de **funcionarios africanos con especial** atención, y acentuar en ellos el espíritu de análisis crítico sobre los actuales sistemas administrativos empleados, procurando darles al mismo tiempo la formación necesaria para que puedan producir una tecnología africana original para administrar su desarrollo.

5. Sería bueno poner especial atención en evitar el formalismo en la administración, especialmente en la introducción de nuevos sistemas administrativos. La planificación, por ejemplo, no es un instrumento válido si los planes formulados no logran **convertirse en acción real, entre otras causas** por graves deficiencias administrativas. Sería importante que los planes nacionales de desarrollo incluyeran programas de desarrollo o reforma administrativa, en los cuales se identifiquen los obstáculos a ser removidos para facilitar la

ejecución de los programas de desarrollo en sectores importantes.

6. La reforma administrativa es pues de gran importancia para ese continente. Se podría argumentar que es muy temprano **para reformar una administración** que está en etapa de formación y consolidación, pero ello no es verdad. La formación y consolidación de una administración genuinamente africana, destinada a responder a las necesidades del desarrollo africano, tiene que hacerse con la profunda reforma de los conceptos y esquemas administrativos heredados del periodo colonial. Tiene que ser una reforma administrativa consciente, hecha por medio de planificación administrativa, dentro del proceso de planificación socio-económica de esos países, con tecnologías administrativas genuinamente africanas.

7. Se debe procurar romper el aislamiento existente entre los países de distinta herencia colonial. El intercambio de experiencias de desarrollo administrativo entre los países africanos de habla inglesa, francesa y portuguesa, debería ser intenso para posibilitar la transferencia de soluciones y la búsqueda de una administración genuinamente africana.

8. Esta transferencia no es posible si no se cuenta con instrumentos organizacionales que se encarguen de ello. La transferencia de experiencias y el análisis crítico y sistemático del desarrollo administrativo africano no puede hacerse a nivel de cada país, sino por medio de instituciones regionales africanas que se ocupen de este aspecto fundamental en forma permanente y sistemática. Es por tanto de gran importancia la existencia, consolidación y progreso de organismos como el Centro Mri-

cano de Adiestramiento e Investigación en Administración para el Desarrollo (CAFRAD), que está llamado a jugar un papel de fundamental importancia en la investigación comparada de la administración africana y en el desarrollo de una tecnología administrativa africana. Los países africanos tienen en CAFRAD un instrumento de extraordinario valor potencial y dependen de ellos los resultados que obtengan mediante la utilización de ese instrumento para fabricar su propia tecnología administrativa, que luego alimentaría el desarrollo administrativo de cada país a nivel nacional.

Con respecto a Asia, a pesar de la muy escasa información recibida por el Ponente General sobre la administración de ese continente, lo cual confirma el marcado aislamiento de las regiones en desarrollo, que es una de las características del subdesarrollo y de la dependencia, se pueden sacar también algunas breves conclusiones generales que enumeramos a continuación.

1. Los países asiáticos, con una cultura muy antigua, tienen una administración que se desarrolló a lo largo de los siglos, y que se conservó relativamente original en varios países como China, y otros, cuyas condiciones geográficas impidieron el fácil contacto con las corrientes de pensamiento occidental, como Nepal;<sup>54</sup> otros más, los sometidos a la colonización de los países europeos, recibieron fuerte influencia de éstos y tienen administraciones que aún conservan características heredadas de los esquemas de los ex-países metropolitanos.

2. En Asia, las fuerzas del cambio en la administración del gobierno parecen relacionarse con diversos factores:

a) El fermento político y social de las grandes poblaciones que luchan por mejorar su actual estado de extrema pobreza, en sociedades dominadas por pequeñas élites económicas y administrativas profundamente estratificadas y de orientación clasista.

b) La construcción de una identidad nacional en territorios que contienen un gran número de grupos sociales, religiosos y culturales heterogéneos.

c) El establecimiento de formas de gobierno con formas de administración muy antiguas y primitivas, inadecuadas para enfrentarse a las tensiones y a los esfuerzos necesarios para el desarrollo económico y social moderno.

d) El deseo de los gobiernos nacionales de acortar tanto como sea posible el período del desarrollo nacional, por medio de medidas fuertes que induzcan el cambio económico y social y alivien la peligrosa situación actual. Es opinión generalizada que la gravedad de los problemas actuales se debe al ingreso per cápita extremadamente bajo, y que el logro de etapas superiores de desarrollo económico, tan pronto como éste sea posible, disminuirá la intensidad de estas tensiones.

e) Naturalmente en cualquier cambio económico inducido, la administración pública desempeña un papel crucial. Los países asiáticos han adquirido experiencia considerable en reformas administrativas destinadas a darle al gobierno mejor capacidad administrativa para el proceso de desarrollo.

3. Esas reformas tendían a introducir los sistemas administrativos modernos de Occidente

dentro de los esquemas orientales tradicionales. Los resultados fueron desalentadores. Se trasplantaron técnicas modernas sin tomar en cuenta las características locales, y los cambios tendieron a ser más formales que reales.

4. La mayor parte de las reformas en sus primeras etapas fueron globales, se extendieron a todo el gobierno y fueron de resultados limitados. Los objetivos se encaminaban preferentemente al aumento de la eficiencia de la administración pública. Las tendencias actuales demuestran un cambio de enfoque en la mayoría de los países, que ahora buscan cambios incrementales, emplean métodos más refinados y permiten una participación más amplia de los sectores sociales afectados o interesados en los esfuerzos de reforma."

5. Los estudiosos y los administradores asiáticos subrayan la adaptación del pensamiento administrativo y de las soluciones occidentales modernas, mediante innovaciones para el medio asiático. El desarrollo es la meta que se persigue.

6. También en Asia es indispensable acelerar la presente etapa primaria de creación de tecnología administrativa por la que atraviesan esos países para que puedan desarrollar lo antes posible sus propias soluciones a los problemas administrativos peculiares de la región. El análisis sistemático de la experiencia asiática en reforma administrativa, el intercambio de información entre países y la transferencia de tecnología entre ellos, se está haciendo desde hace varios años a través de instituciones como EROPA que han procurado desarrollar concepciones administrativas nuevas."

7. Recientemente comenzó también sus actividades el Centro Asiático de Administración para el Desarrollo (ACDA), que al igual que CAFRAD en Africa, y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en América Latina, es una institución destinada a jugar un papel de extraordinario valor para el desarrollo de la administración pública de los países asiáticos, pues se trata de un instrumento que permite romper el aislamiento nacional, intercambiar ex-

periencias, analizarlas sistemáticamente y desarrollar tecnologías administrativas asiáticas para resolver los problemas de la administración de esa región. El ACDA está en esa forma ayudando a acelerar el desarrollo económico y social de Asia, que en este caso significa el enfrentamiento de complejismos problemas cuya solución le dará soberanía, independencia y bienestar a una población que constituye una buena parte de la humanidad.

## NOTAS

<sup>1</sup> J. Donald Kongsley, citado por Kali Ankomah, *Reflections on Administrative Reform in Ghana*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, IAP, Vol. XXXVI-1970, No. 4, p. 302.

<sup>2</sup> Georges Langrod, *Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, IAP, Vol. XXXIX-1973, No. 2, pp. 119-132.

<sup>3</sup> Langrod, *op. cit.*, p. 128.

<sup>4</sup> Roger Marillat, *La Fonction Publique Ivoirienne*, Anuario Internacional de la Función Pública, 1970-1971, IAP, pp. 317-318.

<sup>5</sup> David E. Awotwi, Major Administrative Reforms in Developing Countries: Review of Ghanaian Experiences through Analysis of significant case Studies, Publicación ONU ST/TAO/M/62/Add. 2, 1973, p. 38.

<sup>6</sup> Sondang P. Siagian, *Improving Indonesia's Administrative Infrastructure: a Case Study*, en Administrative Reforms in Asia, EROPA, 1970, p. 97.

<sup>7</sup> Adebayo Adedeji, *Formulating Administration Reform Strategies in Africa*, Publicación ONU, STA/TAO/M/62/Add. 1, 1973, p. 55.

<sup>8</sup> Adebayo Adedeji, *obra citada*, p. 58.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>10</sup> Adebayo Adedeji, *United Nations Programme in Public Administration in the 1970s with Special Reference to Africa*, UN/PA Newsletter, No. 33, julio 1970, p. 13.

<sup>11</sup> G. E. Millis, *The Environment of Commonwealth Caribbean Bureaucracies*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXIX-1973, No. 1, p. 15.

<sup>12</sup> J. C. García Zamor, *Development Administration in the Commonwealth Caribbean*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXVI-1970, No. 3, p. 206.

<sup>13</sup> Jean-Claude Gauthron, *La Administration Sénégalaise*, Encyclopedie Administrative, IAP, 1971, p. 92.

<sup>14</sup> Gérard Timsit, *L'Evolution des Structures Admi-*

*nistratives dans les Etats en Développement*, documento adjunto a esta ponencia, IAP, París, 1974, p. 2.

<sup>15</sup> Michel Rousset, *L'Administration Marocaine*, Encyclopedie Administrative, IAP, 1970, p. 53.

<sup>16</sup> Jean-Claude Gauthron, *op. cit.*, p. 58.

<sup>17</sup> Adebayo Adedeji, *op. cit.*, p. 58.

<sup>18</sup> Jean-Marie Breton, *Le Control Supérieur de L'Etat en Republique ATabe D'Egypte*, Boletín del IAP, París, No. 26, 1973, p. 54.

<sup>19</sup> Max Remondo, *L'Administration Cabonaise*, Boletín del Instituto Internacional de Administración Pública, París, No. 27, 1973, p. 11.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>21</sup> Michel Rougevin-Baville, *La Coordination Interministérielle au Senegal*, Boletín del IAP, París, No. 7, 1968, p. 79.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>23</sup> Jacques Deleau, *L'Administration Marocaine*, Boletín del IAP, París, No. 27, 1973, p. 31.

<sup>24</sup> Jacques Deleau, *op. cit.*, p. 32.

<sup>25</sup> Jacques Deleau, *op. cit.*, p. 33.

<sup>26</sup> Alain Bockel, *L'Administration Camerounaise*, Encyclopedie Administrative, IAP, París, 1971, pp. 19 y 22.

<sup>27</sup> Pierre Devolvé, *L'Administration Libanaise*, Encyclopedie Administrative, IAP, París, 1971, p. 48.

<sup>28</sup> *Idem.*, p. 49.

<sup>29</sup> Ver R. J. Ouko, *The East African Community*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXV-1969, No. 1, IICA, Bruselas, p. 50.

<sup>30</sup> Adebayo Adedeji, *UNProgramme in Public Administration in the 1970s with Special Reference to Africa*, UNPublic Administration Newsletter, No. 33, July 1970, p. 13.

<sup>31</sup> Jürgen Wolff, *Planificación y Administración de la Planificación en el Africa al Sur del Sahara*, anexo a esta ponencia, en volumen aparte.

<sup>32</sup> Max Remondo, *op. cit.*, p. 22.

<sup>33</sup> Jacques Delau, *op. cit.*, p. 37.

<sup>34</sup> Pierre Delvolvé, *op. cit.*, p. 56.

- <sup>35</sup> J. N. Khosla, *Administrative Reform in India: Perspectives and Lessons*, en *Administrative Reforme in Asia*, EROPA, 1970, p. 272.
- <sup>36</sup> Lee y Samonte, *Administrative Reforms in Asia*, EROPA, Manila, 1970, p. 3.
- <sup>37</sup> Tche-hao Tsien, *Evolution de la Conception du Fonctionnaire en Chine*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXVIII-1972, No. 4. Bruselas, p. 386.
- <sup>38</sup> Arara Raksasataya, *Preparing Administrators for National Development: Thailand Experience*, en *Administrative Refonns in Asia*, EROPA, 1970, p. 203.
- <sup>39</sup> Sondang P. Siagian, *Improuing Lndonesia's Administrative Infrastructure: A case Study*, en *Administrative Refonns in Asia*, EROPA, 1970, p. 116.
- <sup>40</sup> *Ibid.*, p. 117.
- <sup>41</sup> Sondang P. Siagian, *op. cit.*, p. 98.
- <sup>42</sup> Tche-hao Tsien, *op. cit.*, p. 386.
- <sup>43</sup> Tche-hao Tsien, *op. cis.*, p. 388.
- <sup>44</sup> Phillippe Ardant, *L'Administration Oñinoise*, Boletín del IIAP, París, No. 7, 1968, p. 62.
- <sup>45</sup> *Idem.*, p. 61.
- <sup>46</sup> M. B. A. Abbas, *Public Administration Training in Pakiston: a Critical Appraisal*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXVI, 1970, No. 3, IICA, Bruselas, p. 256.
- <sup>47</sup> M. B. Abbas, *op. cit.*, p. 269.
- <sup>48</sup> C. P. Bhambhsi, *Training Programme for the Indian Administrative Service*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. XXXVI-1970, No. 1, IICA, Bruselas. p. 23.
- <sup>49</sup> IIAP, *E. N. A.-Université*, Documente, Boletín del IIAP, París, No. 16. 1970, p. 215.
- <sup>50</sup> IIAP. *op. cit.*, p. 218.
- <sup>51</sup> Ver IIAP, *E. N. A. et Uniuersiü*, Reunión de Directores de Escuelas de Administración de Africa y Madagascar, Boletín del IIAP. París, No. 16, 1970.
- <sup>52</sup> A. H. M. Kirk-Creene, *Administratiue Training in Afríca: the Norberñ Nigerian Experience and Beyond*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXV-1969, No. 1. Bruselas, p. 27.
- <sup>53</sup> Ver documentos sobre la evolución de la administración pública en Costa de Marri1, Malí, Carnerún; República Arabe Libia, por M. Dabage; Egipto, por Mohamed El Sayed Mohamed El Damassi; David Gould, *Restricciones a la Modernización Administrativa en el Africa*; y Jurgen H. Wolff, *PLanificación en el Airica al Sur del Sohara*, anexos a esta ponencia en volúmenes aparte.
- <sup>54</sup> Ver Nanda Lall josbt, *Euolution of Public Administration in Nepal*, Centre of Economic Development and Administration, Kathmandú, Nepal, 1973, cuyo resumen en español se anexa a esta ponencia en volumen aparte.
- <sup>55</sup> Ver Amara Raksasataya, *Aspectos importantes de La Evolución de La Administración Pública entre 1954 y 1974 Y La Reforma Administrativa continua por medio del Consejo de Asesores Administrativos: la Experiencia de Tailandia desde 1958*, documentos anexos a esta ponencia en volumen aparte.
- <sup>56</sup> Ver por ejemplo Hahn-Been Lee y Abelardo G. Samonte, *Administratiue Reforms in Asia*, y otros trabajos producidos por la Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) con sede en Manila, Filipinas.

# Tendencias principales del desarrollo de la administración estatal en países asiáticos y africanos orientados hacia el socialismo\*

V. Y. CHIRQUIN

Como resultado de la caída del sistema colonialista imperial, más de 70 países nuevos emergieron en Africa, Asia, Latinoamérica y Oceanía, de las ruinas de imperios coloniales antiguos. En algunos de estos países el poder pasó a las burguesías nacionales (por ejemplo India y Túnez), en otros, a un grupo político formado por la burguesía y los terratenientes (Marruecos, Las Filipinas) y aun en otros a las burguesías burocráticas pro-imperialistas aliadas a las noblezas tribales (algunos países del Africa Tropical).

El carácter social del poder político es determinado por los principios que subyacen en la administración estatal en estos países. Algunos de ellos han pedido en préstamo varios aspectos del parlamentarismo burgués e instituciones como el "modelo Westminster", ciertamente adaptado a condiciones locales. Sin embargo, la vasta mayoría de los nuevos Estados, como lo hacen notar muchos estudiosos de la política (F. Friederich, D. Lavrov, V. Matthis y otros), renuncian a los modelos "occidentales" burgueses de administración estatal, que han demostrado ser inaceptables en las condiciones específicas prevalentes en estos países.

\* Traducción del original en inglés de Francisco Gonzalez O.

Independientemente de lo que la politología burguesa pueda decir sobre la supuestamente inevitable y futura "occidentalización" del sistema político en estos países, el hecho que reflejan los fenómenos arriba señalados es altamente significativo y ha caracterizado, durante las pasadas décadas, las nuevas tendencias en el desarrollo de modelos de administración estatal en un gran número de países.

Pero entre los países que han ganado su liberación de la dependencia colonial hay todavía otro grupo, a saber, países que han adoptado la orientación socialista. Este grupo consiste de más de 10 países y cuenta con una población de más de 100 millones de habitantes (República Democrática Popular de Argelia, República Socialista de la Unión de Birmania República de Guinea, República Popular del Congo, República Democrática Popular de Yemes, República del Irak, República Democrática Somalí, República Unida de Tanzania y otras). En estos países el poder estatal es implementado en interés de un amplio grupo político formado por todas las fuerzas patrióticas y democráticas e incluye a obreros, campesinos, la pequeña burguesía urbana, los intelectuales y también algu-

nos segmentos de la burguesía nacional que apoyan las políticas anti-imperialistas y anti-feudales de sus gobiernos. Tal grupo se basa sobre los intereses comunes inmediatos y democráticos de sus participantes, aunque los más profundos intereses sociales de algunas clases (los estratos de trabajadores y no trabajadores) pueden diverger fundamentalmente. Los demócratas revolucionarios expresan los intereses comunes de las varias fuerzas que participan en el bloque y por esa razón mantienen las palancas del poder estatal en sus **manos**.

Puesto que los revolucionarios demócratas confían no sólo en una clase sino en una alianza de clases homogéneas (sólo trabajadores o sólo explotadores), el poder del Estado en los países orientados hacia el socialismo es extraordinariamente independiente. Esta es la raíz no sólo de su fuerza sino también de su debilidad. En favor del reagrupamiento de las fuerzas de clase dentro del bloque democrático y la constante diferenciación entre los demócratas revolucionarios mismos, observamos cambios del poder estatal y a veces inestabilidad en los regímenes políticos (Ghana en 1966 y Malí en 1968).

Por otra parte, en tanto que un Estado orientado hacia el socialismo refleja los intereses de un bloque formado por clases diferentes, su carácter social se distingue por contradicciones internas y un entrelazamiento de los elementos socialistas, democráticos e individuales.

Estas circunstancias ejercen una influencia definitiva en la estructura de la administración estatal en los países orientados hacia el socialismo, en los principios que subyacen la organización y en el tra-

bajo de todo el aparato del Estado. Se trata, sobre todo, de principios políticos de **organización que tienen que ver con todo** el sistema de órganos estatales y que determinan no sólo los rasgos específicos de la estructura, sino también el carácter del trabajo de las instituciones estatales. Habitualmente, estos principios forman un único sistema interrelacionado, pero debido a las peculiaridades del poder estatal, esto es algo que falta en los países orientados hacia el socialismo, como falta también el esfuerzo por señalarlo. Pero el carácter de la verdadera incorporación de estos principios es una clara evidencia de las tendencias que existen en el desarrollo del mecanismo estatal.

Entre los principios fundamentales de organización, y el funcionamiento del aparato estatal, entendido en el sentido más amplio de la palabra como la totalidad de órganos estatales, debe mencionarse primero y antes que nada el que se relaciona con el papel directivo que desempeña el Partido Democrático Revolucionario en el mecanismo estatal. Este papel es consolidado constitucionalmente en países que tienen un sistema pluripartidista (por ejemplo el Artículo 80. de la Constitución de Siria de 1973), y en países en donde la legislación permite sólo el funcionamiento de un partido (Artículo 110. de la Constitución de Birmania de 1974).

Como puede verse en el Programa del Partido de los Trabajadores Congoleños de 1962, el Partido Democrático Revolucionario no es el partido de vanguardia de la clase más importante -la clase trabajadora. Por esa razón los métodos por medio de los cuales tal partido implementa su papel director tienen marcas específicas propias.

En algunos de los países orientados hacia el socialismo, el papel director del Partido Democrático Revolucionario está vinculado con el concepto de "dirección del partido", De acuerdo con este concepto, el Partido Democrático Revolucionario, que **en algunos países reúne a la mayoría de** la población adulta, es considerado como una organización de poder político; en tanto que el Estado es visto como el aparato técnico del Partido. De aquí el hecho de que el partido emprenda no sólo la función de **dirección** política y la elaboración de los conceptos básicos del desarrollo, sino también la realización de algunas tareas administrativas. En algunos países los órganos superiores del partido son (por ejemplo en Argel) o han sido (por ejemplo en Siria, Yemen del Sur, Burma y otros) también los órganos legislativos superiores del Estado. Al amparo de la Constitución de 1973, el Presidente de la República del Congo es elegido por un plazo de cinco años por un congreso del partido gobernante; en Tanzania las reglas del partido son consideradas como un componente de la constitución del país (tal como está formulado en la propia constitución) ; en Irak, de acuerdo a la Constitución Provisional de 1970, sólo los miembros del principal órgano del partido pueden ser miembros del principal órgano estatal —el Consejo del Mando Revolucionario—; en Guinea, los órganos inferiores del partido son órganos de poder estatal en las localidades y desempeñan las funciones de una corte de primera instancia. Todo esto conduce a una fuerte fusión del partido y los órganos estatales, y al reemplazo de estos últimos por el primero en varios países.

Los fenómenos arriba mencionados tienen razones objetivas y se explican con frecuencia debido a la falta de un número su-

ficiente de cuadros técnicos. Ciertamente, el colonialismo le dejó a los países nuevos una herencia muy amarga que incluye una **"escasez de personal" y un bajo nivel tanto de educación, como de alfabetización.** En algunos países el número de alfabetizados alcanzaba a unos cuantos por cada cien de la población. Así, se encontró que muchas funciones tenían que ser desempeñadas por un mismo órgano. Sin embargo, la prolongada preservación de esta situación y más aún los intentos por probarla teóricamente, difícilmente pueden ser considerados como correctos. Un partido cuyas organizaciones y órganos están comprometidos en el cumplimiento de funciones administrativas no habituales para ellos, puede perder el Interés principal en su actividad; a saber, la función de liderazgo político y, en consecuencia, debilitar el papel director del partido. Así, la combinación de varias funciones y la investidura de órganos del partido de autoridad administrativa, puede producir un efecto enteramente opuesto al que los revolucionarios demócratas intentan lograr.

Una tendencia muy clara hacia la demarcación de esferas del partido y de la actividad estatal ha sido observada en años recientes en países orientados hacia el socialismo. Por ejemplo, el Consejo Supremo Provisional Popular, órgano superior del poder estatal (ciertamente, por el momento está formado sobre la base del nombramiento de la mayoría de sus miembros y la delegación de otros miembros por organizaciones públicas, en particular la dirección de los sindicatos), fue instituido en 1971 en la República Democrática Popular del Yemen en donde antiguamente el liderato del frente nacional era al mismo tiempo el órgano más alto del partido y del Estado. En Siria, durante

las elecciones generales de 1973, se formó un consejo popular que dio como resultado que el Liderato Regional del Partido de Regeneración Socialista Árabe, que anteriormente desempeñaba funciones de Estado (y que en particular adoptó la Constitución Provisional que estaba en operación desde 1973) se haya solamente vuelto el órgano superior del partido. Del mismo modo, la nueva Constitución del Congo, adoptada en 1973, en comparación a la Constitución de 1969, representa un considerable avance en esa dirección. La Asamblea Nacional Popular, el cuerpo representativo más importante investido de autoridad legislativa (anteriormente las leyes se aprobaban en una sesión conjunta del Comité Central del Partido y el Consejo Estatal), ha sido formada de acuerdo con la nueva constitución.

El Comité Central del Partido del Programa Socialista Burmés, que se formó en 1971 en conexión con el Consejo Revolucionario que existió hasta 1974, empezó a desempeñar solamente funciones estatales. Igualmente, se están instituyendo medidas para demarcar las funciones del partido y del Estado en Tanzania y otros países. El segundo elemento que actualmente caracteriza la estructura y la actividad del mecanismo estatal en los países orientados hacia el socialismo es el predominio de principios centralistas. En cierta medida esto se debe a la extraordinaria independencia del poder estatal y a las condiciones de la época revolucionaria, que requieren de una cierta concentración del poder del Estado. Así, la mayoría de estos países todavía no han perfeccionado un sistema de órganos representativos electorales: algunos sólo tienen órganos representativos superiores, mientras que otros (por ejemplo Argel) tienen también

órganos representativos locales. En Siria hay un órgano superior representativo y consejos populares en los distritos, los cuales son una de las divisiones territoriales y administrativas. En Somalia existen consejos de unidades administrativo-territoriales (instituidos en 1972) en todos los niveles, pero son formados principalmente a través de delegación (con organizaciones públicas que comisionan a sus representantes), queda, pues, por implantar un órgano representativo superior.

El método de designación predomina todavía en la formación de órganos estatales. En algunos países todo el poder está en las manos de los consejos revolucionarios formados hace algunos años como resultado de golpes revolucionarios. Es cierto que en algunos lugares estos consejos están constituidos por civiles (Somalia), pero en la mayoría de éstos hay una preponderancia de militares (Argel), y en algunos casos consisten solamente de militares (Irak). Sin embargo en aquellos países en donde hay órganos representativos electorales en las localidades, el presidente o el gobierno designan al gobernador, quien es considerado como el representante de la autoridad central e investido con el poder de ejercitar cierto control sobre la actividad de los consejos locales. Debe notarse, sin embargo, que la centralización del poder estatal y el administrativo es, en cierta medida, un fenómeno temporal pasajero. La introducción de los principios de centralismo democrático está consignada en algunas constituciones, como es el caso de la constitución de la República Democrática Popular del Yemen de 1970, y lo mismo sucede con la Carta de Argel de 1969. Por otra parte, el Consejo Revolucionario de Burma aprobó en

1972, una decisión especial al introducir los principios de centralización democrática en el trabajo del aparato estatal, y los documentos de otros países orientados hacia el socialismo hablan también del desarrollo de principios democráticos en la administración estatal.

Consecuentemente en los últimos años han aparecido señales de una tendencia hacia una descentralización definitiva de la administración estatal, junto con una relación del centralismo excesivo y la introducción de varios aspectos de centralismo democrático. Un ejemplo son los consejos locales para el desarrollo económico establecidos en Tanzania en 1973, de acuerdo con la decisión de la Unión Nacional Ejecutiva Africana de Tangañica (TANU), para descentralizar la administración local. En varios países los órganos designados como órganos locales de la autoridad estatal, han sido reemplazados en años recientes por consejos electivos o delegados. En Congo en 1973 y en Birmania en 1974, fue creado un sistema integral de consejos electivos que iba de la base hacia arriba y que estaba encabezado por un órgano representativo de nivel estatal (la Asamblea Popular en Birmania y la Asamblea Nacional Popular en el Congo).

De este modo, al mismo tiempo que rechazan el parlamentarismo burgnés (esto está claramente declarado en las constituciones de algunos países), los países orientados hacia el socialismo no renuncian, de ninguna manera, a los órganos representativos; al contrario, están desarrollando el aspecto representativo en el aparato estatal.

En consecuencia, la descentralización se ha extendido a otros órganos estatales

(una presidencia colegial en lugar de un presidente en la República Democrática Popular del Yemen); se han instituido órganos de administración en empresas en los que la clase trabajadora tiene participación; en algunos países la oficina del primer ministro ha sido introducida en donde esta función era antes desempeñada por el presidente, etc.

El tercer principio que, en nuestra opinión, caracteriza la estructura del mecanismo estatal en países orientados hacia el socialismo, es la combinación de nuevas formas de órganos estatales que emergieron en el curso del desarrollo revolucionario y que le dan un nuevo contenido a las formas antiguas. Entre los nuevos órganos, son los consejos los que ocupan el lugar central. En países con una orientación socialista estos órganos aún no son soviets del tipo socialista: todavía no forman un sistema armonioso, no son los únicos órganos del estado (la autoridad es también ejercida por el gobernador y los representantes de los ministerios centrales), y su trabajo todavía no está caracterizado por una democracia cabal. Aunque en algunos países existen cuotas constitucionales que le dan a los obreros y a los campesinos cuando menos un 50%, 60/0 o 2/3 (según el país) de representación en los consejos, en realidad en muchos de éstos los representantes de obreros y campesinos están lejos de predominar numéricamente. Además la definición legislativa de obreros y campesinos es tal, que los explotadores son con frecuencia elegidos en los consejos como los representantes de este grupo.

Sin embargo, la formación de consejos es una de las tendencias más progresivas del desarrollo de la administración estatal en

países con una orientación socialista. En este proceso observamos varias influencias: la enseñanza de Lenin a los campesinos; los consejos populares en países que no han pasado a través de la fase de desarrollo capitalista, y la experiencia de la **organización y funcionamiento del** mecanismo del estado socialista.

Por otra parte, las instituciones nuevas incluyen una cabeza colegial del estado. En muchos países ésta incluye el consejo revolucionario, y su cabeza, el presidente, desempeña en efecto las decisiones de tal órgano colegial. No obstante el consejo revolucionario es un órgano extraordinario del Estado. La cabeza colegial del estado es instituida por medio del establecimiento de órganos superiores representativos. En la República Popular del Yemen tal cabeza colegial es el Consejo Presidencial que consiste de tres personas (de acuerdo a su constitución puede consistir de no más de 5 personas). El Consejo Estatal, formado por 31 miembros y elegido por la Asamblea Popular, fue erigido en Burma en 1974; en tal Consejo y sobre la misma base, están representados los Estados Nacionales (siete) y los distritos (las unidades administrativo-territoriales superiores). Otro órgano nuevo es el Comité Permanente del Parlamento en la República Democrática Popular del Yemen y en Guinea. Provisionalmente, entre sesiones de los cuerpos representativos superiores, el Comité puede desempeñar las funciones de éstos pero sus actos deben ser aprobados en la próxima sesión (de otro modo serán inválidos).

Otros órganos nuevos son los cuerpos a través de los cuales participan los trabajadores en la administración de las empresas. Las nuevas formas están vincula-

das con la participación de representantes del público en el trabajo de los órganos estatales y con la formación de organizaciones públicas que desempeñan algunas de las funciones de los órganos estatales (las milicias voluntarias populares, las brigadas civiles para el mantenimiento de la ley y el orden públicos, etc.).

Sin embargo, muchas formas antiguas de los órganos estatales e instituciones judiciales continúan en uso en países con orientación socialista. En muchos de éstos el concepto de división de la autoridad está todavía en operación; hay un presidente único; leyes viejas están en vigencia si es que no han sido anuladas por **otras nuevas y no chocan con la conciencia** revolucionaria de la ley; se aplica la institución del tutelaje administrativo a la auto-administración local, etc. Pero estas formas antiguas tienen ahora un nuevo contenido: son empleadas en el interés no de los explotadores, sino del amplio bloque que forman todas las fuerzas democráticas y patrióticas. Un nuevo contenido penetra gradualmente estas formas y, con eso, las rompe desde dentro. Sin embargo, las formas antiguas, en conjunto, no son consistentes con el nuevo contenido y por esta razón la tendencia general es hacia su erradicación gradual.

El cuarto principio que, según creo, caracteriza el sistema de la administración estatal en países con orientación socialista, es una cierta participación de la gente en la administración del Estado.

En los países orientados hacia el socialismo, la clase trabajadora todavía no disfruta de una participación decisiva en los órganos del estado, lo cual, en buena parte, se debe a la fase actual de desarrollo

y a la baja cultura política general de la población y el analfabetismo heredado de tiempos coloniales. En muchos países la participación de la gente en la política estatal no es sólo inadecuada, sino también insignificante. Al mismo tiempo, además de las elecciones de órganos estatales y de otras formas tradicionales, hay en estos **países algunos elementos nuevos que caracterizan la participación popular.** En algunos países, por ejemplo, las constituciones nuevas fueron trazadas después de haber sido discutidas con la gente. En la República Democrática del Yemen el esbozo de la constitución fue debatido en todo el país durante más de dos meses; el resultado fue que se introdujeron más de 40 enmiendas esenciales en el texto. La resolución del Frente Nacional que adoptó la constitución en noviembre de 1970, enfatizó que ésta había sido aprobada de acuerdo con las reformas introducidas como resultado de la discusión a nivel nacional. En Burma, la misma discusión sobre la Constitución de 1974 duró más de dos **años; mientras transcurría este tiempo, se hicieron en otros países tres esbozos de constitución.**

Estos debates a nivel nacional precedieron la adopción de otros actos importantes. En 1971, por ejemplo, el Plan de Desarrollo de Tanzania fue sometido a discusión pública por primera vez, mientras que al mismo tiempo la gente discutía en Guinea **los esbozos de los procedimientos y códigos penales.**

La representación de organizaciones públicas en el aparato estatal es, por tanto, una forma importante de hacer que las masas participen en la administración estatal. Donde los órganos representativos no son determinados por elecciones sino

por nombramiento, el apoyo está dado precisamente por la representación de organizaciones públicas. Las diferentes **organizaciones públicas (especialmente los sindicatos)**, tienen representantes en los cuerpos de planeación y en los consejos de desarrollo, y siempre hay representantes del partido gobernante y de las **organizaciones campesinas en las comisiones de reformas agrarias y lo relacionado con el campo.**

Las formas de participación de la clase trabajadora en la administración de las empresas se han estado desarrollando en los últimos años. La primera vez que se formaron consejos populares (de 7 a 25 miembros) en las empresas, fue en Argel en 1974, de acuerdo con la Carta de 1971 sobre la Administración Socialista de las Empresas.

Los representantes de estos consejos, junto con la administración, forman el Comité Administrativo de la empresa y son miembros de todas las otras comisiones (de personal, social, etc.). En 1973, en el Congo, se estableció un sistema tripartita que disponía que todos los órganos administrativos de las empresas deberían estar formados por representantes de la célula del partido, de los sindicatos y de la administración. En otros países existen también comités electivos y consejos de trabajadores en las empresas; como fue el **caso en Burma en 1974, donde se crearon comités populares de inspección que iban de la base hacia arriba.**

Por último, la igualdad de nacionalidades es uno de los principios más importantes de la administración estatal en países con orientación socialista. Casi todas estas naciones tienen una compleja composición

ción étnica y se le otorga una considerable importancia a la implementación actual de este principio en el trabajo de los órganos estatales. Así, en algunos países se han implantado unidades autónomas: la autonomía de los kurdos en Irak en 1974 y los siete Estados Nacionales formados en Burma en 1974. Sin embargo, debemos subrayar la unidad del Estado, puesto que un rápido progreso económico sólo puede ser logrado en un país unido. En los países orientados hacia el socialismo existen leyes que prohíben la discriminación racial, nacional y tribal y prescriben severos castigos por cualquier manifestación en este sentido. No obstante, este fenómeno no ha sido totalmente erradicado; se dan casos en que los cuadros que van a formar el aparato estatal son elegidos por filiación tribal. Un problema importante, particularmente bajo la perspectiva de la composición étnica heterogénea de la población en África Tropical, es el de la implantación de un único lenguaje nacional que sea, a la vez, el lenguaje de las instituciones estatales. Hasta el presente muchos países usan todavía el lenguaje de los colonialistas (inglés o francés). Sin embargo, en Somalia, el somalí, se convirtió en lenguaje oficial en 1972 y los libros de texto y las leyes se publican ahora en esa lengua. En Guinea, como resultado de un cuidadoso estudio, se eligieron ocho lenguas relativamente

comunes; se espera que subsecuentemente dos de éstas se transformen en lenguajes nacionales y sean empleadas en las escuelas y en órganos estatales.

Hemos examinado algunas de las tendencias más comunes del desarrollo de la administración estatal en países orientados hacia el socialismo, pensamos que estas tendencias evidencian cuatro procesos estructurales básicos: 1) una definición más precisa de las esferas y los métodos de la administración estatal vinculada a una demarcación del liderazgo del partido y del estado; 2) la transición de un centralismo rígido a una cierta descentralización con miras, a largo plazo, de lograr un centralismo democrático; 3) el crecimiento del papel desempeñado por la gente en el trabajo de los órganos estatales como resultado de la democratización en la administración estatal, y 4) ciertos cambios de las instituciones estatales en la correlación entre las formas nuevas y antiguas y el desarrollo más amplio de las formas nuevas que son más consistentes con el carácter popular del Estado.

El más concentrado de todos estos cambios es el proceso de creación de un sistema integral de órganos representativos (del tipo de los consejos) que comprende la fundación política de países con una orientación socialista.

# Métodos e instituciones administrativas utilizadas para pronosticar los efectos de los cambios económicos y sociales

Tim NODDER

## INTRODUCCION

Al momento de elaborar este informe general, he recibido doce informes nacionales cuya lista se incluye en el Anexo A.

Dichos informes contienen una buena cantidad de datos importantes para nuestro tema, y sería imposible hacerles justicia si sólo me concretara a presentar un simple resumen de su contenido.\* En lugar de ello, he tratado de resaltar aquellos que parecen ocupar un lugar destacado en la mente de los autores nacionales, que, a la vez, pueden ser los mejores temas de discusión y exploración futuras y que también, después de un pleno cambio de impresiones en el Congreso, podrían formar parte de nuestro informe final.

El tema es tan amplio como nuevo. Los informes nacionales muestran una extensa variedad de perspectivas y definiciones y, ciertamente, encontramos cierta incertidumbre sobre cuáles han de ser los límites de la materia y su terminología, porque cada país tiene diferentes necesidades y actitudes. Pero no dejemos que esos pro-

\* Algunos de los informes nacionales incluyeron un pequeño resumen. Sin embargo, como esto no sucede en todos los casos, se consideró preferible no distribuirlos con esta relación general.

blemas académicos nos preocupen. Por el contrario, recibamos con gusto las pruebas de la profusa e interesante labor que se está realizando en todo el mundo, como tan ampliamente lo demuestran los informes nacionales.

## Necesidad de pronósticos económicos y sociales

En los informes nacionales encontramos una amplia variedad de actitudes ante la pregunta básica que plantea nuestro tema: ¿Por qué existe un consenso respecto a la necesidad de sistematizar los pronósticos?

Para algunos países esta ha sido (o cuando menos fue, en un principio) una cuestión de preparación de pronósticos como parte de su administración económica, en particular para la planeación del movimiento de las finanzas públicas, incluyendo las inversiones, para las que se necesitaban programas a más largo plazo. Tales programas se comenzaron a elaborar simplemente porque se necesitan muchos años para construir una red de carreteras o un aeropuerto internacional o puerto de altura.

Igualmente, las demandas de algunos de estos países exigían un aporte masivo de la economía, y era necesario calcular su **curso con varios años de anticipación** si se deseaba concluirlos satisfactoriamente, o si se quería dar a sus distintos factores -tales como las autoridades locales- los recursos necesarios para continuar la tarea, por ejemplo, en un programa de viviendas populares de acuerdo con los patrones modernos. O se menciona frecuentemente en los informes nacionales que los sistemas educativos de un país fueron objeto de un estudio profundo, en lo tocante a sus perspectivas a largo plazo. En este caso, hubo que considerar el problema de las inversiones para construir y disponer de material humano debidamente preparado, lo que implicaba un largo periodo. Aún más, la educación es un magnífico ejemplo de lo que significa prepararse para lograr un objetivo a largo plazo, ya que irremediamente debe transcurrir mucho tiempo antes de que los niños que se han beneficiado con sus mejoras y facilidades puedan contribuir, ya como adultos preparados, al bienestar económico y social de su país.

En general, los informes nacionales demuestran que, después de cierto periodo, los países comenzaron a usar los pronósticos no sólo en los distintos sectores: transportes, vivienda y educación, sino como parte de un sistema de planeación más completo, puesto en marcha por su Gobierno Central y muchas veces regido por leyes especiales y a través de instituciones especializadas, como son los Ministerios de Planeación. El origen de esta amplia actividad de planeamiento dentro de un país queda fuera del marco de este informe; por lo general, las dificultades económicas y las decisiones políticas sobre la

forma en que hay que manejarlas, son causa de que se recurra a una planeación de mediano plazo, antes de llegar a su elaboración a largo plazo.

Algunas veces, su origen fue más concreto y emanó de un pronóstico determinado; por ejemplo, de un cambio profundo en el desequilibrio de la población provocado por la emigración (Portugal). Se sabe a ciencia cierta que algunos países han llevado su trabajo dentro de un plan nacional hasta un grado considerable; así, se puede encontrar en el informe de Francia, por ejemplo, un material muy interesante y completo acerca de cómo se organiza la elaboración de un plan y cómo se coordinan los demás equipos subsidiarios a fin de realizarlo a tiempo y de manera congruente (Francia).

El estudioso de las ciencias administrativas encontrará también indicios muy claros en los informes nacionales de que en los últimos años se ha dado mayor importancia a la preparación de los pronósticos, como una forma de coadyuvar no sólo en la ejecución de programas ya elaborados, sino más fundamentalmente en la selección de un orden de prioridades y decisiones políticas de mayor envergadura.

Desde el punto de vista teórico, se ha presentado una ponencia muy interesante que identifica las necesidades que los pronósticos a largo plazo habrán de satisfacer, hélas aquí:

Nuestra comprensión del factor tiempo (la distancia entre el presente y el futuro ha disminuido).

Los encargados de tomar decisiones ya no

se conforman con métodos puramente intuitivos.

La necesidad de reelaborar las metas y los últimos objetivos de la sociedad en un periodo en el cual las tensiones sociales se hacen más evidentes cada día; y

**La necesidad de mantenernos como amos** del desarrollo técnico y científico y no con, vertimos en sus esclavos; (Bélgica),

#### Control o indicación

Los pronósticos elaborados pueden considerarse **como reguladores o "normativos"** (lo que ha de suceder conforme a la política gubernamental) o como "indicativos" (lo que normalmente se espera es lo que tiene más probabilidades de acontecer). Sin embargo, el énfasis ha de variar según las preferencias de un Estado y también según el sujeto acerca del cual se pronostica. En los gastos del sector público, el factor control (planeación) es mayor, sobre todo en lo que se refiere a las **inversiones, en tanto que la información** para el sector privado se limita en su mayor parte a pronosticar problemas cuya realización dependerá principalmente de la corriente de intercambio de las fuerzas del mercado. En otras palabras, en algunos campos el plan llega hasta el nivel donde se preparan las decisiones, mientras que en otros las normas de conducta se describen simplemente, se relacionan una con otras y, quizá, se llegan a comentar.

Pero muchas veces la situación resulta aún más complicada. Los procesos según los cuales el parlamento aprueba un presupuesto o una ley, generalmente no se han adaptado a la confirmación de los planes. Así, el Gobierno puede publicar un plan a realizarse en un periodo de varios años, y el parlamento sólo aprobar gastos

para un año, con lo que el desenvolvimiento del plan original, aun cuando se supone que hay un control, quedaría sumamente restringido.

Además, ya no se dispone de una distinción clara entre las áreas bajo control y **aquellas que sólo se rigen por meras indicaciones**. Quizá un mayor intercambio de ideas pueda aclarar esta dificultad y hasta capacitarnos para ver si esta distinción tiene importancia en la práctica. Si se quiere contar con algunas definiciones, podrían adoptarse las que sugiere uno de los informes:

-pronóstico a largo plazo es la anticipación de los movimientos futuros de ciertas variantes, en términos científicos, más que funcionales;

-planeación a largo plazo es el planteamiento, en forma de programas, de una serie de opciones para un futuro más lejano, con el contenido, el contexto y las consecuencias de su adopción presentados en forma analítica (Portugal).

#### Apego y variaciones al plan original

Cuando se ha hecho un pronóstico, lo más natural sería realizarlo, y, a su debido tiempo, evaluar la forma en que se está desarrollando y dónde resultaron equivocados los cálculos y los supuestos. Pero cuando las instituciones elaboran planes muy complejos, tanto la evaluación de sus procesos como el aprovechamiento de las experiencias se vuelven más difíciles. Hay también otro problema respecto a la frecuencia con que se mantienen al día las **inspecciones o, como se dice a veces, "se avanza"**. Algunos países tienen un siste-

ma anual para poner al día su información, otros prefieren reconstruir el plan cada cinco años. Uno de los informes dice:

"La revisión bienal de los pronósticos puede ser muy cara, pero los beneficios derivados de una mayor exactitud de las estadísticas sociales y económicas, justifica plenamente los costos" (Africa del Sur).

Cuando el país ha publicado un plan central, ya sea indicativo o de control, o de ambos tipos, que cubre una larga etapa de su vida económica y social con varios años de anticipación, puede necesitar ciertos mecanismos para investigar si la variación obedece a modificaciones en los **factores externos, a proyecciones equivocadas** o simplemente a un retraso en la aplicación de la política esbozada dentro del mismo plan. A veces se encomienda a alguna institución pública importante el estudio de los avances que se han ido logrando, y la publicación de los resultados en un informe anual. Esto puede revelar un manejo defectuoso de las variantes en el plan original y llevar a un afianzamiento del poder de predicción del modelo (Japón). Dentro de los análisis a largo plazo realizados en Suecia, se ha introducido recientemente un proceso de "complementación" (Suecia).

Una de las actividades principales que afectan el futuro es el nivel y la dirección de los programas de "investigación y desarrollo". Es cierto que se necesita establecer un íntimo lazo de unión entre aquellas instituciones que se dedican a pronosticar y aquellos organismos públicos o de otra índole en quienes recae la responsabilidad de los programas en varias esferas. Sin embargo, se informa que en

un país el ejemplo más antiguo de un pronóstico a largo plazo, se realizó junto con un plan de investigación científica (Portugal). Otro ejemplo: un pronóstico integrado de consumo de agua y de consumidores, como preliminar a la decisión respecto al mejor programa de investigación para la producción del agua (Israel). Un ejemplo más podría ser el uso de los pronósticos sobre las necesidades del consumidor en la adopción de un programa de investigación sobre equipo de "videoteléfono". Por ello, la inclusión de pronósticos integrados al proceso de investigación y desarrollo merece un estudio más extenso.

#### Aspectos sociales

En varios informes nacionales se ha puesto mucho énfasis en los aspectos económicos de los pronósticos. Sin embargo, algunos de ellos mencionan problemas en el pronóstico de cambios en las actitudes sociales, tales como desempleo, turismo, comportamientos anormales y, claro está, las tendencias respecto al matrimonio y la fertilidad, que son la base de la proyección demográfica que necesitan todos los Estados. ¿Será la dificultad en elaborar esos pronósticos lo que limita la cantidad de trabajos descritos hasta hoy? ¿O aún no se comprende debidamente su necesidad práctica? Estas preguntas podrían examinarse más ampliamente.

El uso efectivo de los pronósticos mediante su coordinación y su inclusión dentro de los procesos resolutivos

Todos los informes coinciden en que para la elaboración de planes válidos no basta

con percibir la necesidad de los pronósticos como un elemento en la determinación de los objetivos económicos y sociales, ni que tampoco basta con reunir una gran cantidad de técnica y métodos nuevos para preparar y confirmar dichos pronósticos.

El problema a que se enfrenta un administrador hay que buscarlo en otra parte: en la elaboración de métodos para reunir todas las predicciones y usarlas efectivamente en la formulación de las políticas de su patria.

Sobre este particular, los informes nacionales revelan diferencias de fondo entre los países. Las disposiciones y las instituciones ya existentes, encargadas de determinar la política dentro de cada país, han sido adaptadas y, si algún país se inclina por una administración central, ello se refleja en sus sistemas de planeación y de pronóstico.

Igualmente, donde se sigue la práctica de incluir cualquier nuevo método administrativo dentro de una ley o decreto, los informes nacionales describen, naturalmente, cómo se ha hecho eso en relación con la puesta en marcha de sus respectivos planes nacionales. Esto nos proporciona una clara información legal, como puede verse, por ejemplo, en el informe de Egipto.

En otros países, los administradores han aceptado, con toda naturalidad y sin formalidades, la obligación de pronosticar en sus respectivos campos de acción. Algunas veces, dentro de una disposición legal va implícito un compromiso para el futuro, que debe administrarse con miras al futuro, como sucedió al establecerse en 1946 el Servicio Nacional de Salubridad en el

Reino Unido, para mejorar la salud del pueblo. Por otra parte, hay gobiernos que han expedido leyes explícitas en las que se especifica el deber de cada Ministerio respecto a la investigación de asuntos de importancia para la planeación dentro de sus propias esferas (ejemplo: Austria, Ley Federal de 1973, No. 27-a).

En otros países la política económica no se ha sujetado a una planeación directa, en su sentido estricto, y, por lo mismo, no se puede decir que exista una función planificadora como tal. No obstante, se preparan (en Suecia, lo hace el Ministerio de Hacienda) y se dan a la publicidad estudios a largo plazo para que sirvan de base a ciertas decisiones políticas del Gabinete y del Parlamento. Al mismo tiempo, dichos estudios, al ser publicados, proporcionan información acerca de los planes y cálculos realizados por otras instituciones a los distintos sectores: la industria, el comercio, el gobierno central y las autoridades locales (Suecia). En esa forma, los mecanismos de coordinación de pronósticos de esos países se han desarrollado dentro de los Comités Ministeriales existentes y las relaciones entre las diferentes dependencias del gobierno se han tenido que adaptar a fin de poder cumplir con este nuevo requisito. Aun cuando el público y el Parlamento se pueden mantener en amplio contacto con esos avances por medio de boletines y otras publicaciones, no puede decirse que este procedimiento sea estrictamente formal.

Dejando a un lado lo que el sistema prevaletante requiera para establecer un marco legal y como quiera que se centralice el proceso de planeación, la presencia constante de ministerios y oficinas gubernamentales poderosos en todos los países

ha provocado la creación de unidades de planeación y pronóstico dentro de cada uno de ellos. Dichas unidades trabajan, en muchos casos, en relación con los servicios de sanidad, transportes, educación, etc. Muchos informes nacionales describen este proceso.

Esta proliferación de unidades puede resultar en un conjunto muy desarticulado. Por una parte, los principales ministerios conectados con el manejo del presupuesto y la administración económica del país pueden fiarse excesivamente de indicadores o pronósticos financieros en una área bastante restringida, aunque no por ello **menos compleja; y, por la otra, las** unidades semi-independientes de las dependencias del gobierno, interesadas solamente en esferas definidas de planeación o pronóstico, pueden tomar iniciativas o elaborar predicciones que difieran de la actitud del gobierno en general. Para superar esto se citan varias alternativas, como la de reforzar el "Ministerio de Presupuesto y Planeación Económica" para convertirlo -según dice el informe- de un cuerpo cuyas funciones son esencialmente las de asesor de otros Ministerios, en un centro operativo con sus propias facultades de decisión (Italia). O bien, el presupuesto se podría revisar para convertirlo en un **"instrumento de programación" con una** periodicidad mayor que la anual acostumbrada. Pero como tales reformas son fundamentales, tardan mucho tiempo en realizarse.

Puede ser que existan diferencias de propósito en cuanto a la forma de pronosticar que tienen los ministerios relacionados con la economía y aquellos cuya responsabilidad se reduce solamente a algunos sectores determinados, por lo que hay que

hacer notar esta divergencia. Se ha sugerido que en un ministerio u otro organismo encargado de dar un servicio especializado, el objetivo principal es descubrir las "necesidades" que hay que satisfacer, en tanto que, en el campo de la predicción, lo que más importa es pronosticar cómo habrán de desarrollarse las necesidades de la gente (v. g. sus necesidades en el campo de la educación o de servicios de salubridad pública). Esto puede compararse con los pronósticos sobre mercado que tiene que realizar una empresa privada. En varios informes se dan ejemplos detallados (el documento belga en lo que se refiere a educación y transporte). Pero no es fácil percibir claramente la forma en que se puede obtener una clara visión de las "necesidades" de cada sector. A la larga, la elección tiene que hacerse entre los distintos sectores, pero aun cuando se puede establecer una **relación entre carreteras y canales, o entre** la educación técnica y la universitaria, resulta difícil determinar en el futuro cuál será la relación que habrá entre las necesidades de transporte y las de servicios de salubridad pública. Para relacionar los distintos sectores y determinar la elección de su orden de prioridades, parece no haber más alternativas que la de establecer primeramente un panorama de conjunto del desarrollo de la vida social de la nación junto con su potencial **económico.**

Así, aun cuando resulta evidente que no se puede reducir una evaluación total a los elementos que quedan bajo el control directo de las autoridades, las situaciones que resulten de la aplicación de este sistema son de suma importancia para establecer un debate público. Esto nos lleva al problema de la publicidad.

## Publicidad

Aparentemente, las distintas administraciones encuentran muy difícil el decidir respecto a la conveniencia de publicar sus pronósticos. Quizá todos estén de acuerdo en que **un** sistema informativo que incluya pronósticos sobre sucesos que pueden acaecer en el futuro sea, en principio, una base lógica para que los organismos del gobierno, otras empresas y el público en general, puedan actuar en forma decidida y racional. Por ejemplo, la publicidad que se da a los presupuestos nacionales -que pueden abarcar varios años- resulta útil para la industria, sobre todo porque el gobierno es, en muchos países, uno de los más importantes compradores de los bienes y servicios que produce la iniciativa privada. De hecho, la publicación de programas de inversión a largo plazo es muy común; sin embargo, hay muchos casos en los que las dependencias administrativas de un gobierno no publican los pronósticos que elaboran, ya sean económicos o de otra índole. Analicemos por qué sucede esto: ¿se debe, quizá, a que se piensa que el público no está capacitado para considerar, digamos, **un** pronóstico de inflación monetaria o de tasas de empleo sin que se apoderen de él el pánico o la desilusión? "Una de las razones por las que se confiaron los pronósticos a organismos extraoficiales se debió al descubrimiento de que el Estado tratará de lograr una estabilidad monetaria absoluta, mientras que solamente se puede hacer una prognosia realista basándose en el supuesto de que existe una tasa de inflación importante" (Austria). Y vuelvo a preguntar, ¿no pueden los gobiernos pedirle a sus ciudadanos que acepten el riesgo de que los primeros no puedan cumplir

en **un** momento dado los planes que han dado a la publicidad?

Por otra parte, se estima que **un** conjunto de pronósticos tiene como objetivo el aclarar, para el público en general, y a fin de que se les discuta públicamente, las consecuencias a largo plazo que habrá de afrontar **un** Estado, y explorar la naturaleza de la acción política que éste tendrá que adoptar. Para lograr ese objetivo, una serie de pronósticos que presenten una imagen integrada del futuro y un plan comprensivo, servirán para lograr que la gente manifieste sus preferencias respecto a la política que hay que adoptar una vez que haya comprendido los problemas.

Sin embargo, esto puede convertir el plan más en **un** instrumento de persuasión política que en un verdadero instrumento científico independiente.

En esa forma, **un** informe indica que "El proceso de cambio en la sociedad ha tendido a convertir los 'escenarios' (evaluaciones del futuro) en condicionantes cada vez más importantes dentro de la elaboración del plan público. Sin embargo, el debate general afirma, por su parte, que los descubrimientos de diferentes escenarios deben comunicarse a la ciudadanía y usarse en la labor política en todos los estratos del gobierno" (Suecia).

## Instituciones ajenas al gobierno

Actualmente, la opinión pública se apoya firmemente en los pronósticos. Sin embargo, **según varias opiniones, se debería retirar del gobierno la tarea de elaborarlos.** Resulta interesante considerar las razones que se arguyen para apoyar esa **separación:**

a) Los estadígrafos del gobierno, apoyándose en sanciones legales, pueden recolectar información sobre el estado que guarda la economía en la actualidad y sobre los cambios que están ocurriendo. Pero es preferible dejar la evaluación de las expectativas y el cálculo de las tendencias futuras en manos de científicos independientes, cuyo trabajo no esté condicionado por los intereses nacionales (Austria).

b) Por otra parte, como se hizo notar en uno de los informes, aun cuando los pronósticos económicos elaborados por organismos como el Instituto de Asuntos Económicos del Reino Unido, se publican y tienen valor para el gobierno, los que se preparan dentro de las instituciones gubernamentales no se comunican a otros cuerpos, como el Instituto citado, debido a la sensibilidad política de los pronósticos (Reino Unido).

c) Se pueden lograr muchos beneficios si las unidades de pronóstico se integran con personal que no forma parte del gobierno. Varios de los informes nacionales presentan una relación completa de las instituciones no gubernamentales y semiautónomas que contribuyen con esta actividad global, y describen la forma en que eso se realiza bajo los auspicios de los gobiernos centrales.

### El elemento humano

En varios informes encontramos comentarios acerca de la tarea de pronosticar para el gobierno desde el punto de vista del personal que desempeña estas tareas. ¿Quiénes deben ser esas personas? ¿Cómo habrá que adiestrarlas?

Estas preguntas adquieren cada vez mayor urgencia, debido a que en muchos estados el número de unidades está erigiendo a pasos agigantados, ¿se están institucionalizando o burocratizando? Y, cuando menos en algunos países, tienden a ser controladas por elementos con una preparación determinada (algunas veces, **son economistas, otras nos encontramos con técnicos**). Por ello, se sugiere que lo que realmente importa es reunir a un grupo de personas dotadas con una mentalidad crítica, que sean sensibles, adaptables e imaginativas, poseedoras de una amplia capacidad intelectual y que estén debidamente interesadas en el tema (Francia).

Por otra parte, cuando un gobierno o un ministerio necesiten un estudio sobre perspectivas en el futuro, se sugiere que encomienden la tarea a una organización extragubernamental, como una escuela o facultad universitaria, por ejemplo. Este procedimiento tiene la ventaja de reunir un equipo que reúna los distintos requisitos necesarios para el desempeño de esa labor, y que a la vez enfoque con originalidad los problemas que se consideren, amén de contar con personal debidamente preparado. Pero se corre el riesgo de perder la continuidad porque, a menos que el equipo universitario sea de planta, se puede perder mucho tiempo en la preparación y la ambientación de las personas. Por otra parte, parece existir un amplio consenso respecto a la necesidad de que se establezca una comunicación constante entre el personal gubernamental y el personal universitario, si se quiere que la práctica de apoyarse en el trabajo de instituciones como las universidades dé el fruto que se quiere.

¿Cuáles **son** los sistemas que pueden ser de interés **para** otros países en la elaboración de los pronósticos?

Esta sección se ocupa primordialmente de los métodos para pronosticar los efectos de los cambios económicos y sociales. Resulta útil destacar cómo, al prepararse los informes nacionales, se ha concentrado la atención tanto en algunos temas considerados como sujetos apropiados para esta clase de pronóstico, como en los nuevos sistemas que ya se están poniendo en práctica en varios países. Inevitablemente, esta parte se ha tenido que reducir mucho en el informe general, y sólo se han destacado algunos de los aspectos que, a juicio de quienes elaboraron los informes nacionales, pueden tener interés o constituir una contribución de valía para sus colegas extranjeros. Por lo mismo, si se quieren obtener mayores datos sobre su técnica, es necesario consultar los informes nacionales y las referencias que en ellos se enumeran.

Como es natural, las técnicas matemáticas y sus afines son las que más se usan y se vuelven cada vez más refinadas. Por ejemplo, para pronósticos a largo plazo sobre desarrollo regional, las simples proyecciones deben ser ampliadas con modelos matemáticos que lo mismo puedan considerar otras alternativas, que la política que haya que desarrollar para satisfacerlas. En este contexto se mencionan ecuaciones de series de tiempo, análisis de regresión y estudios sobre supervivencia de grupos.

Se informa que se han usado modelos matemáticos del tipo "insumo-producto" en estudios sobre migración interna (Centro para estudios del Medio, Reino Unido),

**Los informes nacionales se refieren a muchas de estas técnicas citándolas nada más por nombre, aunque, como es natural, no había que esperar que entraran en detalles. La razón es evidente: todos los sistemas que se citan son sumamente complejos. Por ejemplo, un país usa un modelo econométrico, para pronosticar su desarrollo económico a largo plazo, que se compone de 121 ecuaciones lineares (Italia). Debe hacerse notar sin embargo, que aun en un país donde se informa que las más avanzadas técnicas de elaboración de modelos comprenden procesos iterativos y modelos sectoriales que convergen en un modelo central, siempre hay que obrar con precaución porque "No se considera que ninguno de los resultados de la elaboración de modelos sea un plan 'opcional', Consideramos que esas operaciones son instrumentos útiles para el análisis, que revelan interrelaciones que no pueden buscarse en la planeación 'tradicional'" (Hungría).**

Sin embargo, parece que se necesita algún sistema para incorporar los pronósticos y hasta las especulaciones, a fin de lograr un trabajo efectivo a largo plazo. Esto es elemental, ya que, como nuestro tema lo indica, los pronósticos económicos y sociales están interesados en los procesos de cambio, cambios éstos que sorprenderían a todo el mundo, excepción hecha de los más previsores y los más dotados de imaginación. En tal virtud, la complejidad de las matemáticas debe ser equilibrada por la penetración del "experto", o, de preferencia, la sabiduría colectiva de un grupo.

La tarea encomendada en Francia al "Grupo 1985" constituye un buen ejemplo de lo que debe ser dicha actitud. Siguiendo

una indicación de Gastón Bérger, del "Centre de **Prospectives**", el Grupo rechazó la idea de considerar el futuro como el simple resultado de la extrapolación de tendencias establecidas y, por el contrario, trató de captar los cambios que están sucediendo ("le changement-en-train de se-faire") y de buscar aquellos elementos que al indicar un rompimiento dentro de la continuidad de las tendencias ya establecidas, puedan revelar un futuro distinto al que aparentemente conducen esas tendencias (publicado como "Reflexions pour 1985", Francia).

Sobre ese particular, la mayoría de los informes indican que, al adoptarse esa actitud, se ha recurrido a la técnica de **preparación de "escenarios"**. Esto significa que se han hecho descripciones de la escena futura relacionada con distintos aspectos del cambio, dando énfasis a las descripciones orales apoyadas en indicadores numéricos bien seleccionados (pero permitiendo que los mismos incluyan, con toda amplitud, varios sectores relacionados económica y socialmente).

Hay que mencionar que el escenario no sólo asimila el esfuerzo de un grupo, sino que lo proyecta de tal forma que dicho esfuerzo pueda ser, potencialmente, una buena contribución al debate general. Este es un medio de comunicación que tanto los no iniciados como los expertos en otras materias y el público en general, pueden comprender con toda facilidad. Por otra parte, un escenario puede contribuir a que los temas en discusión se enfoquen más intensamente, como lo demuestra el título "Una imagen de Francia en el año 2000. Escenario de lo inaceptable" (Francia).

Para ampliar la base de la especulación bien informada, se puede usar el Método Delphi, por cuyo medio se llega al consenso a través de la elaboración de un promedio estadístico de las opiniones expresadas por las personas que han sido entrevistadas. En uno de los informes se presenta una mejora muy interesante a este sistema:

- a) entrevistar a peritos usando un escenario y un cuestionario preparados con anticipación por un grupo de investigadores;
- b) analizar las respuestas recibidas y elaborar un proyecto de informe;
- e) distribuir el proyecto entre los **entrevistados**;
- d) ofrecer una conferencia, a cargo de los peritos que han sido entrevistados; y
- e) elaborar el informe final (Italia).

Hay que estar prevenido, sin embargo, para no confiar plenamente en esa técnica tal como se la conoce actualmente, ya que la información de que disponemos respecto a las estructuras básicas de la economía, y de las necesidades en general, es muy limitada todavía, y los sistemas para verificar nuestras especulaciones tampoco se pueden considerar como muy bien asentados. Por ello resulta muy fácil volver a caer en la mera extrapolación de las tendencias más evidentes (Francia).

La proyección de los pronósticos económicos y sociales en **las** actividades internacionales

En general, los informes nacionales coincidieron al opinar que existe un amplio campo para la elaboración de los pronósti-

**cos en las actividades internacionales, económicas y sociales, pero que sus logros efectivos son muy limitados todavía.**

Por conveniencia, y a fin de limitar el debate, no se consideran los aspectos relacionados con pronósticos globales (como la demanda mundial de energía o la contaminación ambiental), ni tampoco se plantea ningún problema que se relacione con su utilidad o sus métodos de organización.

Pero como cada país ha reconocido la necesidad de pronósticos de alcance nacional y ha desarrollado técnicas para la elaboración de sus propios planes, así como porque de hecho el campo de acción es casi el mismo en muchos de ellos, se opinó que un mayor intercambio de información sería sumamente benéfico.

Se planteó, pues, una posibilidad bastante sencilla pero no menos importante: que cada país se asegure de que sus propios planes y pronósticos reciban una amplia publicidad y se pongan a disposición de otras naciones. Así, se alabó mucho la práctica de facilitar la traducción de los planes y las estadísticas a los idiomas mejor conocidos en el mundo. En esa forma, la elaboración de planes por un país puede tener en cuenta las tendencias en los pronósticos de otras naciones. Esto puede tener mucha importancia cuando, por ejemplo, un país en vías de desarrollo anticipa que algunos de sus renglones de producción aumentarán sustancialmente, con los resultados subsecuentes en el mercado y en la escala de precios de otros países, quizá más desarrollados (Egipto).

La siguiente etapa sería establecer los acuerdos necesarios para elaborar los pro-

nósticos conjuntamente. Hay ya numerosos ejemplos: la labor realizada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en la Comunidad Económica Europea (CEE), al predecir la demanda del acero durante un periodo hasta de 15 años.

Algunas veces, el estímulo para lograr una mayor cooperación entre los Estados en el campo de la predicción, se hallará en el deseo de elaborar políticas de acción conjuntas, acaso dentro del marco de una política compartida. Una de las actividades del Consejo de Asistencia Económica Mutua consiste en confrontar los planes quinquenales de Europa Oriental, y está por comenzar la confrontación de los planes a largo plazo para el periodo 1976-1990 (Hungría).

Otro ejemplo puede ser el desarrollo de políticas sociales y económicas en la CEE, que requerirá una cooperación internacional mucho más extensa en el campo de la predicción económica y social, a fin de armonizar las políticas intermedias con las de largo plazo para lograr en esos nueve países europeos un desarrollo socio-económico equilibrado.

Otro estímulo para lograr una mayor cooperación es el deseo de avanzar más rápido hacia mejores técnicas de pronóstico.

Esto se hace más evidente cuando el tema que se estudia es nuevo y difícil, como sucede con los "indicadores sociales", o sea la utilidad de medir, en forma comparativa, el nivel de los logros alcanzados en distintos países en relación con las exigencias sociales y los problemas de mayor importancia para la sociedad. Se sugiere (Reino Unido) que un intercambio de opi-

niones entre los Estados interesados en asuntos tan complicados como el de la predicción, la medida o la definición de los cambios sociales y las normas de conducta sería benéfico en aquellos lugares donde la metodología está en su fase más primitiva. Un caso en donde se pueden verificar las ventajas de la cooperación internacional es el de los pronósticos sobre los intereses y sus variantes en el número y la movilidad de los turistas, y sus intereses.

Varios informes se refieren también a otro aspecto de la influencia internacional en el área de los pronósticos: el de la posibilidad de comparar con otros países cuyo nivel de vida sea igual, o quizá superior, los pronósticos de las tendencias dentro de un determinado estado en relación con **sus índices de población**, ingresos, hábitos de consumo, etc., ya que lo que hoy acontece en un país, puede suceder en otro el día de mañana. Pero tales cálculos deben aceptarse con mucha cautela ya que, de hecho, se ha destacado que uno de los propósitos que animan la búsqueda de esas comparaciones puede ser el deseo de aprovechar las malas experiencias de otros cuando uno todavía tiene tiempo de evitarlas.

Sería útil examinar más ampliamente las maneras de fomentar las actividades inter-

nacionales, y a qué aspectos de las mismas debe darse preferencia.

### Conclusión

Se sugieren los siguientes temas para discusión) :

- a) ¿Se han aclarado ya los propósitos para los cuales una administración usará los pronósticos económicos y sociales? ¿Qué evolución se prevé? ¿Cómo se pueden relacionar esos propósitos con el planteamiento positivo y el debate parlamentario? ¿Qué implica su publicidad?
- b) ¿Puede decirse que la cuestión social **recibe suficiente atención, en comparación** con la que recibe la económica?
- c) ¿Se han identificado debidamente los problemas de coordinación? ¿Pueden solucionarse? ¿Cuál es el mejor sistema para lograrlo?
- d) ¿Se han seleccionado debidamente las instituciones y el personal capacitado? ¿Qué otro adelanto se puede prever?
- e) ¿Qué lagunas quedan por llenar en el campo de la metodología?
- f) ¿Qué otra actividad internacional podría ser de utilidad para estos programas?

ANEXO A

Informes **nacionales recibidos hasta el**  
30 de abril de 1974

---

<i>País</i>	<i>Idioma</i>	<i>Relator</i>			
<b>Austria</b>	1	Walter Schwab	<b>Israel</b>	1	Samuel Bar-Zakay
Bélgica	F	Richard de Falleur y <b>Anne Jaumin-Ponsar</b>	<b>Italia</b>	1	<b>Alessandro Taradel</b>
Egipto	F	Mohamed El Sayed <b>El Damassi</b>	Japón	1	
<b>Francia</b>	F	Jacques Attali y Jean <b>Louis Bodiguel</b>	Portugal	F	<b>Antonia L. de Sousa</b> <b>Franco</b>
<b>Hungría</b>	1	Ivan <b>Berend</b>	Africa del Sur	1	
			<b>Suecia</b>	1	
			<b>Reino Unido</b>	1	William Plowden

---

# Planeación del personal del sector público en los Estados Unidos'

A. Lee FRITSCHLER  
Andrew W. BOESEL  
Ernest A. ENGELBERT

## INTRODUCCION

No forma parte del proceso gubernamental de los Estados Unidos el planeamiento completo y coordinado de la previsión de personal para el sector público. Sin embargo, no deja de haberlo en buena medida, y aumentan continuamente la amplitud y el alcance de tal planeamiento. Va creciendo el número de organismos gubernamentales y privados que se interesan en planear el personal y, a la vez, en formar las instituciones necesarias para que tal planeamiento sea eficaz. La importancia de esta labor va resultando más evidente conforme el gobierno, en todos sus niveles, ejerce mayor impacto sobre la economía y gasta más en el pago de sueldos y beneficios a sus empleados. El empleo en el sector público tiene gran importancia económica; casi uno de cada seis trabajadores norteamericanos es empleado del Estado.

El gobierno nacional estadounidense no ha hecho mucha planificación nacional en la mayoría de los sectores: por ejemplo, en el de personal, en el del uso de la tierra, en el de la vivienda y en otros campos semejantes. Con excepción de los tiempos de grandes guerras, el gobierno no ha esta-

blecido los mecanismos ni ha obtenido el mandato legislativo para emprender actividades completas de planeamiento.

En vez de planificar bien la utilización de recursos, el gobierno confió en la mecánica del sistema de mercado libre. En segundo lugar, el gobierno nacional ha dejado las obligaciones de la planificación de programas a los gobiernos estatales y locales, o a otras instituciones. En tercero, la mayoría de los gobiernos no han podido decidir a qué dependencia u oficina se ha de encomendar el planeamiento.

No se determinó si la planificación debe estar a cargo de una agencia especial o de una unidad planificadora general y de gran ámbito. En vista de las circunstancias diversas, los diferentes gobiernos han resuelto este asunto de maneras muy variables.

El obstáculo más importante al hacer una buena planificación de personal para el sector público sigue siendo la generalizada creencia de que los desequilibrios entre la oferta y la demanda se corrigen por sí solos. Pero con una fuerza de trabajo al servicio de gobierno, que pasa ahora de los 13.5 millones de empleados, no bastará ya la simple acción del mecanismo del mercado libre.

\* Traducción del original en inglés de Alfonso Castaño.

1. ¿Hace el país un esfuerzo deliberado para elaborar proyecciones del personal que requerirá el servicio público, sobre todo el de profesionales, empleados administrativos, técnicos, y otros especialistas? ¿Se reflejan las necesidades de personal en las proyecciones del desarrollo nacional y en los presupuestos? Si hay excedentes de varias categorías, ¿se trata en los planes la cuestión de su aprovechamiento o desarrollo?

La planificación del personal para el sector público, en los Estados Unidos, se lleva a cabo en una forma fragmentada y especial para cada caso. Hay varios organismos de los gobiernos federal, estatales y locales que hacen algún tipo de planeamiento de personal, pero en general esa labor no está coordinada. Además, hay poca coordinación entre los diversos organismos del mismo gobierno.

Aparte de la vasta serie de dependencias gubernamentales que intervienen en uno u otro aspecto de la planificación de personal para el sector público, hay también muchos grupos de interés público y muchas asociaciones profesionales que planifican de alguna forma. Esa planificación va desde la proyección general de necesidades hasta las muy elaboradas proyecciones de la oferta y la demanda para grupos especializados de empleados.

Las instituciones de educación superior tienen también su interés en el proceso del planeamiento. Como los estudiantes empiezan a pensar en el ejercicio profesional que seguirá a la terminación de sus estudios, los colegios superiores (colleges) y las universidades deberán acoplar mejor el número de egresados con la disponibilidad de empleos. En épocas de desempleo

relativamente alto ese acoplamiento resulta más difícil. Algunos organismos del sector privado también planifican de algún modo las necesidades de personal. Cientos de empresas de investigación y asesoría proporcionan al gobierno servicios de este tipo a cambio de una cuota.

El gobierno federal interviene en el planeamiento de personal de tres maneras diferentes.

Primera: algunas dependencias federales, como la oficina de estadísticas del trabajo, perteneciente a la Secretaría del Trabajo, o la oficina de censos de la Secretaría de Comercio, desarrollan y modifican continuamente las proyecciones del personal que necesitarán varias industrias o profesiones. Esas dependencias, lo mismo que otras más, recogen también datos referentes a la oferta y la demanda efecti-

Segunda: cada una de las dependencias federales formula sus propios planes de personal, donde se contienen proyecciones del total de fuerza de trabajo que necesitará el gobierno federal. Esas proyecciones toman en cuenta los datos de cambio de personal, los índices del crecimiento anual y la realización práctica de nuevos programas del gobierno. En otro aspecto de la planeación de personal que hace la Comisión del Servicio Civil, se incluye la situación matemática (actuarial) de sus sistemas de jubilación y concesión de otros beneficios marginales. Los planes de la dependencia federal y de la Comisión del Servicio Civil ejercen un efecto directo sobre los presupuestos de operación. Se establecen topes para personal. Los salarios y los beneficios constituyen normalmente la parte mayor del presupuesto de cualquier dependencia.

La tercera forma en que intervienen las dependencias federales en la planificación del personal son los diversos programas de subsidios o concesiones. Mediante esos subsidios, o contratos en algunos casos, los gobiernos de los Estados y las localidades, o lo grupos de interés público, planifican las necesidades del personal en varias partes de la nación. Los fondos de ayuda o subsidios proceden de varias dependencias federales tales como la Secretaría del Trabajo, la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos y la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, organismos que apoyaron (y siguen apoyando) esta clase de actividades planificadoras en el sector público. Entre los programas federales, el de mayores alcances es la recién promulgada Ley de Empleo y Adiestramiento Completos (CETA), administrada por la Secretaría del Trabajo; la Ley de Personal Intergubernamental (IPA) estipula la concesión de subsidios a los gobiernos estatales y locales para proyectos de mejoramiento de la administración de personal. En algunos de esos proyectos se incluyó la facilitación de medios para planear el personal. Otras dependencias federales utilizan también los subsidios para vigorizar los sistemas y los recursos de administración de los gobiernos estatales y locales.

Aunque cada día se planifica más el personal, rara vez ejerce esta labor un efecto directo sobre los presupuestos y las decisiones del desarrollo. Que los gastos en personal cobran importancia creciente, es algo reconocido cada vez por más personas, pero ese reconocimiento no ha desembocado en la implantación de un proceso, válido para toda la nación, de planeamiento de personal.

Con las fluctuaciones de la economía se producen periódicamente situaciones de escasez o de excedentes, y hay pocos mecanismos para corregir esos desequilibrios. A falta de ellos, en la mayoría de los casos es el mercado el que actúa gradualmente para reajustar la situación de la oferta y la demanda.

En algunos de los mecanismos existentes hay programas de reeducación, así como el programa de compensación básica por desempleo proporciona cierta asesoría de trabajos. En los primeros años del decenio que empezó en 1970 podemos encontrar un ejemplo de programa experimental destinado a remediar un exceso de oferta de personal dentro de una ocupación. Con la baja del negocio aeroespacial quedaron desplazados gran número de ingenieros y científicos. La Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano proporcionó fondos para adiestrar a esos individuos y destinarlos a iniciar labores en ciudades donde había escasez de técnicos.

2. ¿Qué dependencia o dependencias están encargadas de planificar el personal para el servicio público? Para la planificación ¿qué instituciones de educación y adiestramiento son responsables del desarrollo, antes del servicio y durante él, del personal requerido? ¿Cómo intervienen en este proceso los ministerios, los departamentos y las empresas oficiales?

La característica más importante del proceso de planificación es la multiplicidad de elementos que intervienen en ella. En el nivel del gobierno nacional tienen las responsabilidades principales la Secretaría del Trabajo, a través de la Oficina de Estadísticas del Trabajo, y la Secretaría

de Comercio mediante la Oficina del Censo. Para el personal del mismo gobierno federal, el organismo clave es la Comisión del Servicio Civil. Sin embargo, planifican el personal muchas dependencias individuales. En muchos casos esta planificación hecha a nivel de dependencias es más completa y se lleva a cabo con mayor particularidad que la elaborada para el gobierno considerado en conjunto.

En el gobierno estatal o local suelen compartir las actividades de planificación del personal los departamentos de personal, los organismos de planificación general y las oficinas de presupuestos.

En un estudio de la situación de los sistemas de planeamiento de personal que hizo el gobierno del Distrito de Columbia, se revelaron los siguientes resultados:

#### ESTADO DE DESARROLLO DEL SISTEMA DE PLANEACION DE PERSONAL

Tipos de respondientes	Núm. total de respondientes	Sistemas de planeamiento de personal					
		Desarrollado		Desarrollado en parte		No desarrollado	
		núm.	porcent.	núm.	porcent.	núm.	porcent.
Total	354	15	4.2	103	29.1	236	66.7
Gobiernos locales	200	4	2.0	40	20.1	156	77.9
Corporaciones	109	11	10.1	36	33.0	62	56.9
Gobiernos estatales	28	0		12	42.9	16	57.1
Dependencias federales	17	0		15	88.2	2	11.8

NOTA: Las designaciones de los sistemas de planificación del personal por su etapa de desarrollo se basan en las respuestas dadas a las preguntas del estudio, en combinación con valoraciones generales de los datos obtenidos en el cuestionario que se formuló y en la información que se obtuvo en el curso de las entrevistas hechas. (FUENTE: D. C. Government, *Manpower Planning: The State Of the Art*, April, 1973. p. 4.)

Las instituciones educativas de los Estados Unidos no están coordinadas con la planificación de personal del servicio público. Dentro de los límites de sus recursos, las universidades y colegios superiores pueden adiestrar diversas categorías de profesionales (técnicos forestales, de salud pública, abogados) en la cantidad que se deseen. Hablando en general, su producción de profesionales ha estado go-

bernada por la ley del mercado, esto es, por las oportunidades de empleo que se abran a los egresados de esas instituciones.

Esta falta de coordinación en la educación es peculiar de los Estados Unidos por las razones siguientes: 1) según el sistema federal norteamericano, la jurisdicción primaria de la educación reside en los ein-

cuenta Estados y no en el gobierno nacional; 2) dentro de los Estados, las instituciones de educación superior pueden tener subvenciones estatales o privadas, y hay pocas relaciones financieras entre los sectores oficial y privado; 3) muchas de las normas pedagógicas que rigen para la mayoría de las profesiones las establecen y dirigen asociaciones que conceden los títulos y no pertenecen al gobierno, y 4) los colegios superiores y las universidades dan mucha importancia a la libertad de enseñanza y se esfuerzan en mantener su independencia frente a las reglamentaciones y la intervención del gobierno.

Sin embargo se están produciendo algunos cambios dentro del sistema norteamericano de educación superior que podrían mejorar la planificación de personal para el servicio del gobierno. La Oficina de Educación de los Estados Unidos recopila y publica anualmente estadísticas pedagógicas de cada college y universidad, que incluyen el número de estudiantes inscritos, clasificados por la profesión que estudian.

Las asociaciones de educación profesional, como la Asociación Norteamericana de Colegios Médicos, la Sociedad Norteamericana de Educación de Ingeniería, el Consejo Norteamericano de Educación para el Trabajo Social y otras más, calculan continuamente la oferta y la demanda de personal adiestrado' dentro de sus respectivas profesiones. Es de esperar que en el futuro los colegios superiores y las universidades utilicen más eficazmente esta información sobre planificación educativa, de forma que se moderen los ciclos de superávit y déficit de profesioaaales para el servicio público.

3. ¿Qué métodos o técnicas se usan para

determinar?: a) el número y las categorías actuales de posiciones, agrupadas por clases de calificaciones requeridas, b) la suficiencia de la oferta de personas calificadas, e) las proyecciones de esas posiciones de personas en todos los cambios que se puedan prever para los años futuros, d) la probable disponibilidad de personas que reúnan los requisitos necesarios para satisfacer las necesidades previstas según los actuales planes de educación y adiestramiento (incluyendo las previsiones de jubilación y otros cambios de personal), e) el número de personas nuevas, agrupadas en categorías, que se deban preparar, o los empleados actuales que se habrán de reeducar para llenar las necesidades calculadas y f) la designación de instituciones de educación y adiestramiento encargadas de la preparación del personal que está ya en servicio o que va a entrar en él.

Varía mucho la complicación de los sistemas de planificación de personal para el sector oficial. En algunos casos se apoyan en proyecciones muy rudimentarias y elementales; en otros en cambio, las deperidencias y los gobiernos han formulado técnicas de proyección complejas, de base matemática.

Es claro que casi toda la planificación de personal se hace de una forma relativamente simplista. Independientemente de las técnicas de proyección que se usan, en los varios estudios hechos se ve con claridad que los niveles de personal del sector oficial, sobre todo los del gobierno estatal y local, constituyen la sección del mercado del trabajo que crece más rápidamente.

PORCENTAJE DE TECNICAS UTILIZADAS PARA LA ELABORACION DE PERSONAL  
SEGUN EL TIPO DE RESPONDIENTE

<i>Tipos de respondientes</i>	<i>Total de técnicas*</i>	<i>Tendencias pasadas y/o mejor juicio</i>	<i>Técnica de proyección</i>		<i>Otras</i>
			<i>Análisis de regresión</i>	<i>Investigación de operaciones**</i>	
Total	100.0	65.7	10.7	15.3	8.4
Gobiernos locales	100.0	70.0	3.3	20.0	6.7
Corporaciones Gobiernos estatales	100.0	67.5	10.8	13.6	8.1
Dependencias federales	100.0	50.0	25.0	25.0	
	100.0	56.5	17.4	13.0	13.0

(FUENTE: *Ibid.*, p. 6).

\* No todos los porcentajes son la suma exacta, por el redondeo de cifras.

\*\* Se incluyen el análisis de Markov Chanin y la técnica Delphi.

Dentro del empleo en el servicio oficial, el sector de la fuerza de trabajo que crece con más rapidez es el de los empleados administrativos, profesionales y técnicos (APT). En un estudio que hizo en 1969 el Centro Washington para Estudios Metropolitanos, por encargo del Consejo Washington de Gobiernos Metropolitanos, se señaló que, en algunas jurisdicciones principales, la fuerza de trabajo denominada APT se duplicaría en el decenio de 1970 a 1980.\* Este crecimiento se expresaba en términos absolutos. En los datos no se tomaba en cuenta los índices de cambio de personal. Así, en realidad, el número de personas que se contratarán durante el decenio será mayor que el de empleos.

A causa de la heterogeneidad de la edu-

cación superior, no existe un sistema nacional o estatal para designar qué instituciones educativas deberán preparar gente para el servicio público, tanto en la etapa previa a ese servicio como en el desempeño de él. Los colegios superiores y las universidades, sobre todo los que tienen apoyo privado, determinan en lo individual si desean poner especial énfasis en la educación para el servicio público. Toman sus decisiones basándose en varios factores, sobre todo las necesidades de personal que haya en la localidad, en la región o en el país para cada profesión en particular; la infraestructura educativa de la institución, y la base y apoyo académico para determinados programas profesionales; la medida en que ofrezcan programas semejantes otras instituciones educativas situadas dentro de la zona inmediata, y los costos económicos que impondría un programa de calidad. En los últimos años al-

\* Andrew Boesel y A. Lee Fritschler, *Local Government Manpower Plan [or Metropolitan Washington]*.

gunos estados han tomado la iniciativa y han fundado nuevas universidades dedicadas primariamente a dar educación para el servicio público; otros han fomentado nuevos programas profesionales dentro de las universidades, con el fin de satisfacer más eficazmente las necesidades de personal para dicho servicio público; sin embargo, todos ellos son casos excepcionales y no forman una tendencia. Así, en la actual situación, los colegios superiores y las universidades sólo tienen contactos informativos con los organismos de planificación gubernamental que se esfuerzan en proyectar sistemáticamente las necesidades de personal para el servicio del Estado.

4. ¿Qué papel desempeñan la administración pública del país u otras escuelas, institutos o centros de preparación para el servicio público —si es que alguno desempeñan— en la planificación del personal y la educación? ¿Cuál debería ser su función? ¿Qué papel tienen o deben tener las universidades, si les corresponde alguno?

Como se hizo notar en las respuestas dadas a las preguntas anteriores, las instituciones norteamericanas de enseñanza superior **no participan en ningún sistema coordinado de planificación del personal para el servicio público.** Por consiguiente, las escuelas y los programas de administración o de servicio público preparan actualmente a menos del diez por ciento de los profesionales que ingresan cada año en el gobierno. En segundo lugar, las jurisdicciones que dan empleos no han establecido puestos de ingreso designados primariamente para los graduados en administración pública, como han hecho con los de otras muchas profesiones. En tercer lugar, la administración pública no se ha

considerado como campo profesional ni dentro de las instituciones educativas ni dentro de las dependencias del gobierno. Finalmente, la educación para la administración pública ha sido tan amplia y diversa en sus alcances que han quedado oscurecidas las funciones y las atribuciones específicas del administrador público.

Desde hace pocos años, sin embargo, las escuelas y los programas de administración y de servicio públicos han comenzado a reformar su campo profesional con el fin de dar mayor influencia a toda la gama de la educación y el adiestramiento para los servicios del gobierno. Entre los últimos acontecimientos que revisten importancia en este aspecto están los siguientes:

1. El establecimiento de la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos y Administración Públicos (NASPAA), que abarca aproximadamente ciento treinta instituciones en las cuales se incluyen virtualmente todos los programas educativos importantes para la administración pública del país. Esta asociación empieza ahora a representar a la administración pública en las negociaciones, en cuestión de planificación y desarrollo del personal, con los gobiernos, las agencias de empleos y otras asociaciones profesionales.

2. La adopción de NASPAA de directrices y normas para mejorar la calidad y la consistencia de los programas de concesión de grados de maestría dentro de las instituciones educativas. También se estudia la posibilidad de señalar directrices y normas profesionales para los programas de otorgamiento de títulos de bachiller' y doctor.

\* Licenciado en nuestra nomenclatura.

3. La fijación de una matriz de competencias de los administradores públicos, elaborada en torno a los componentes de conocimiento, habilidades, valores y conducta. Esas competencias se formularon en **conjunción con varias asociaciones profesionales** y con especialistas en la autovaloración de sus capacidades.

4. El acuerdo reciente entre la NASPAA y otras asociaciones profesionales para estudiar, en cooperación con las dependencias públicas más importantes, los problemas del personal profesional, e insistir en las necesidades de los diversos tipos de administradores públicos. Esos estudios se orientarán a dar la información pertinente tanto a las instituciones educativas como a las dependencias del gobierno, para que hagan sus valoraciones de la demanda y la oferta de profesionales al servicio del Estado.

Es evidente que los colegios superiores y las universidades norteamericanas deben desempeñar un papel mayor que el que hoy representan en la planificación y el adiestramiento del personal para el servicio público, si se quieren satisfacer las necesidades nacionales de tal personal. No obstante, en vista de la descentralización y la diversidad de la educación superior en los Estados Unidos, no parece factible por el momento coordinar la operación en todo el país. Por consiguiente, los colegios y universidades, sobre todo en sus escuelas y programas de administración o de servicio públicos, tendrán que darle más importancia a:

1. Hacer más profesional el desarrollo y la preparación del personal público, para que esa actividad conquiste un mejor reconocimiento en el campo educativo, y

dar más apoyo económico, tanto en el seno de la comunidad universitaria como en el de la comunidad gubernamental.

2. Poner más énfasis en conseguir, integrar y propagar las estadísticas del personal público entre todas las instituciones educativas y en todos los niveles del gobierno, para que sus respectivos programas y organismos de adiestramiento estén mejor informados al hacer su planificación y tomar sus decisiones.

3. Mejorar la colaboración entre las escuelas de administración pública y las agencias de empleos del gobierno, a través de asociaciones profesionales como la NASPAA, la ASPA (Sociedad Norteamericana de Administración Pública), la IPMA (Asociación Internacional de Administración de Personal) y otras, para que haya nexos más valiosos que los actuales.

5. ¿Averiguar cuáles son los obstáculos económicos, sociales, tecnológicos o administrativos que le impiden a nuestro país iniciar una eficaz planificación de personal del servicio público y lograr su desarrollo educativo en ese mismo sentido?

Los obstáculos principales para iniciar eficazmente la planificación del personal al servicio del Estado y para lograr desarrollo educativo han sido (y en cierto modo lo siguen siendo), los siguientes:

1. Una estructura educativa y gubernamental diversa y descentralizada, nacida del sistema constitucional y social de la nación.

2. Un sistema mixto de empresa privada y gubernamental, con grandes relaciones

mutuas entre los sectores público y privado, incluso la movilidad del personal. Esto ha redundado en una falta de diferenciación en el planeamiento del personal para el sector público frente a las necesidades del sector privado.

3. Cierta resistencia ideológica a la planificación del personal del sector público (nacida de una herencia anti-gubernamental), por pensarse que eso aumentaría el poder y la influencia del gobierno a expensas del individualismo y de la libre empresa.

4. Insuficiente reconocimiento de la administración y la dirección públicas como disciplina educativa y profesión práctica frente a otras disciplinas y profesiones, de lo cual resulta que no se atienden adecuadamente la planificación ni las necesidades del personal que trabaja para el sector público.

5. La dificultad de obtener los datos escuetos que se necesitan para planificar bien el personal.

6. No se han asignado los recursos necesarios para esa planificación.

Aunque el heterogéneo sistema norteamericano de personal ha servido bien hasta ahora, tendrá que servir mejor en lo futuro si se quieren satisfacer las necesidades cada vez más complejas en este campo.

Ahora es indispensable prestar mayor atención nacional a la planificación del personal público y a la coordinación mejor de los esfuerzos. Así también se necesita más experimentación y desarrollo de técnicas bien elaboradas para hacer las proyecciones del personal que se va a necesitar y para determinar los recursos disponibles.

# Necesidad de una formación específica de los administradores de empresas públicas

José Esteban ONOFRI  
Orlando MOLINA CABRERA

El proceso de desarrollo y cambio social que deben encarar los países de América Latina exige un conjunto de requisitos entre los que merece destacarse la modernización de la estructura administrativa del Estado en general y en particular las empresas del sector público.

Es por ello que el tema de este trabajo está dirigido a proponer la creación de carreras específicas para la capacitación y formación de los administradores de empresas públicas. El fundamento de tal ponencia radica por un lado, en las particularidades de las funciones del administrador de empresas públicas; por el otro, en la relevancia que tiene el sector en la economía nacional de los países del área, especialmente en función del desarrollo nacional autónomo. Ambos aspectos de la cuestión tienen como telón de fondo la concepción de la función del Estado en la economía, que se sintetiza en la tesis de que él mismo debe jugar un rol activo en el proceso económico.

Para fundamentar adecuadamente nuestra ponencia analizaremos:

a) el rol del Estado en la economía, haciendo algunas referencias en orden a la importancia del sector público en la eco-

nomía argentina, que en general es extrapolable para los países de la región y

b) la formación del administrador de empresas públicas, dando ciertos detalles sobre los bloques de asignaturas que deben involucrar los conocimientos de un administrador de empresas públicas.

## Rol del Estado en la economía

La vieja polémica de si el Estado debe intervenir o no en el proceso económico ha sido totalmente superada en nuestros días. Sólo algunos sectores extremadamente liberales y ajenos a la realidad económica en la que estamos inmersos sostienen la tesis del Estado **Neutral**, del dejar hacer, del dejar pasar. Ya Myrdal hace varias décadas sostenía que la controversia economía libre versus planificación era una controversia **anticuada** y confusa, poco realista. Actividad económica y planificación -decía el autor- son la misma cosa: actividad mancomunada a un fin concreto.

La controversia ha sido superada tanto en los hechos del quehacer del Estado como en el plano de la discusión académica.

Nadie sostendría hoy sensatamente que en nuestros países es posible el desarrollo independiente y autosostenido por el libre juego de las fuerzas del mercado.

En el plano de los hechos, en nuestros países la intervención del Estado ha sido constante y creciente, por lo menos en las cuatro últimas décadas. Este fenómeno es perfectamente constatable en nuestro país desde 1930 para acá, cualquiera que haya sido la ideología e intereses predominantes en el gobierno. El Estado asume funciones nuevas por distintas motivaciones y circunstancias, funciones que no son abandonadas luego aunque cambie la intensidad y los fines de la intervención estatal.

Actualmente el funcionamiento de los sistemas de planificación en los diferentes países del área, conlleva a una mayor participación del aparato estatal, puesto que resultaría casi imposible la implementación de un plan, programas y proyectos sin que el Estado, en sus diferentes formas de manifestación, cree directa y/o indirectamente el marco adecuado para la ejecución de tales proyectos o planes. Es más, la política económica diseñada por el poder público se organiza y se inserta en los planes de desarrollo, siendo el Estado el fundamental responsable de la puesta en marcha de éstos, aunque razonemos en términos de una planificación indicativa.

Como consecuencia de este proceso existe hoy un sector público de considerable **magnitud, como veremos luego, que caracteriza** la economía de nuestros países como una típica economía mixta; y estamos en presencia de lo que se ha denominado un Estado productor en contraposición al

viejo Estado liberal que se particularizaba por ser típicamente consumidor de bienes y servicios a los que recurría para cumplir con sus funciones básicas.

El Estado productor es un factor esencial en el proceso de desarrollo, tanto para asegurar adecuadas tasas de crecimiento evitando así desajustes, como para garantizar que ese desarrollo tenga el máximo de autonomía respecto de factores de dominación externos. Aspiraciones éstas de cualquier proceso de consolidación e integración nacionales.

Además de las funciones tradicionales, el Estado productor asume otras nuevas en el campo de la producción, tales como generar directamente un adecuado volumen de bienes y servicios a través de sus propias empresas; contribuir a una adecuada formación de capital, y extender el ámbito de las regulaciones a todas las dimensiones de la economía por medio de la política económica, fiscal, crediticia y cambiaria,

De todos estos aspectos nos interesan dos características básicas del Estado productor: la prestación de servicios y la producción de bienes para el mercado. Este es el campo específico de actuación de las empresas públicas, entendiendo éstas en sentido lato que engloba a unidades de distinta naturaleza jurídica pero con funciones similares (**organismos descentralizados, empresas mixtas, corporaciones**, etc.).

Cabe destacar, como acotación final, que la forma como ha participado el Estado en el proceso económico nacional no siempre fue la más acertada, correcta y eficiente.

Se podría decir que el subdesarrollo también afectó el modo de participación estatal, en el sentido de que ésta no obedeció a una política de transformación estructural y por tanto como acción de largo plazo, sino más bien a una dimensión coyuntural que buscaba solucionar problemas de abastecimiento de bienes y servicios, pero sin estar inserta a una estrategia de cambio y modernización. De cualquier manera nos encontramos frente a un hecho indiscutible, la existencia de un Estado productor y suministrador de bienes y servicios, que dista fundamentalmente del Estado liberal, solamente preocupado de mantener el orden que emergía de las normas que dictaba la naturaleza y por ende el mercado.

Consideramos que la participación del Estado en esta nueva realidad tiene que surgir de una clara definición política en orden al rol que debe cumplir en el proceso socioeconómico. Por ello es que pensamos que sería oportuno explicitar las áreas productivas y de servicios a cubrir; en este sentido podemos distinguir dos subáreas, una de participación exclusiva del Estado y otra en asociación con la actividad privada ya sea bajo la forma de sociedad de capital y/o sociedad de economía mixta.

Se debe aclarar que no se trata de tener más, o menos empresas públicas, sino de adjudicarles una política y un rol específico dentro de la economía. Es más importante para una política de desarrollo disponer de pocas empresas estatales pujantes y eficientes que actúan dentro de ciertas reglas de juego, a la proliferación de una constelación de entidades débiles e ineficientes que no tengan claramente definido sus respectivos marcos operativos.

No está demás decir que cuando hablamos de eficiencia de la empresa pública la entendemos en el sentido de eficiencia social, como se explicará más adelante.

Sector público en la Argentina:  
un caso de economía mixta

En nuestra opinión, la economía mixta es una forma de organización económica que toma algunos aspectos de la economía capitalista y otros de la economía socialista.

Para comprobar lo que acabamos de decir veamos brevemente la importancia del sector público en la economía de la República Argentina. Esta situación es fácilmente extrapolable a casi todos los países del continente, fundamentalmente aquellos que se encuentran en un proceso de desarrollo industrial intenso.

Hemos dicho que la magnitud y significación del sector público en Argentina es considerable y dentro de ese sector las empresas públicas son sumamente importantes. Trataremos de hacer una breve síntesis de algunos datos y aspectos significativos del problema.

El origen de las empresas públicas obedece a varios tipos de motivaciones y circunstancias. Así tenemos empresas que surgen para prestar servicios ineludibles (transportes, energía, agua potable, servicios sanitarios); empresas destinadas a ejecutar ciertos planes o políticas (YPF, YCF, SOMISA, Dirección de Fabricantes Militares y sus empresas, DINFIA); empresas que pasaron a ser patrimonio nacional por confiscación de bienes nacionales de países beligerantes; las llamadas "nacionalizaciones salvavidas" cuando ra-

zones de interés nacional exigían seguir manteniendo empresas en quiebra; y finalmente, la creación de empresas con **funciones específicas en sectores económicos** vitales para el país, no cubiertas por la actividad privada, como petroquímica, hierro, etc.

Cualquiera haya sido el origen o la motivación para la creación, lo importante es el hecho de ser un proceso creciente, prácticamente ininterrumpido. Las empresas públicas cubren un amplio campo de la producción de bienes y servicios; tales como petróleo, carbón, gas, electricidad, transporte, sidero-metalurgia, petroquímica, química, **comunicaciones**, **maquinarias**, alimentos y bebidas, etc.

Veamos algunos datos sobre la importancia del sector público y de las empresas del Estado en nuestro país, que confirman lo que venimos diciendo.

Los ingresos públicos constituyen en los últimos años más del **30%** del PEI.

La inversión pública es el **40%** del total y el **9%** del PEI, considerando que la tasa de inversión está en el orden del **20%** del PEI.

Las importaciones del Estado son aproximadamente el **50%** de las importaciones totales que realiza el país.

El personal ocupado por las empresas, Organismos descentralizados y administración central llega al **8%** de la fuerza de trabajo; sumando las provincias y municipios sube al **15%**.

Las empresas públicas ocupan alrededor de **320,000 personas**, que significan apro-

ximadamente el **4.5%** de la fuerza de trabajo.

La inversión pública fija ha sido de un **30.5%** de la inversión fija interna a mediados del decenio 1960-1970, de **42.5%** en 1970 y de **39.5%** en 1971.

Las empresas del Estado absorben el **40%** de la inversión pública.

En materia de ahorro las empresas del Estado también juegan un papel importante, si bien hay mucha oscilación de un año a otro y entre ellas; en los últimos años el ahorro de las empresas ha cubierto parte significativa de la inversión (hasta el **40%**).

El fenómeno de la expansión del Estado se ha acentuado especialmente en la última década. Actualmente se encuentran en construcción plantas petroquímicas, iniciados los trabajos de explotación del mineral de hierro en Sierra Grande, por entrar en servicio plantas energéticas como la Central Atómica de Atucha y el complejo Chacón-Cerros Colorados, que harán que la participación del sector público se amplíe significativamente en los próximos **años**.

En síntesis, las empresas del Estado tienen una gran importancia económica por lo menos en los siguientes aspectos: por su magnitud entre las grandes empresas, por la significación estratégica de los sectores en que actúan, por su aporte en la formación de capital y por la mano de obra que ocupan.

Pueden y deben ser poderosos agentes de una política de desarrollo. Ello es posible por su grado de influencia en relación a

otros agentes, sobre todo en materia **crediticia, comercio exterior, nivel de precios** y salarios, inversiones; por su capacidad de participación en la formación de recursos invertibles, y dada la magnitud de los recursos que manejan, por su capacidad de generar una política tecnológica nacional tanto en sus aspectos de investigación, como de adaptación y selección de tecnologías. Pueden también actuar en el mercado con capacidad, en ciertos sectores, para regular precios en razón del volumen de oferta y demanda que poseen.

Finalmente no queremos dejar de señalar que los entes públicos, en sus variadas formas jurídicas, se presentan como un instrumento decisivo de la Nación frente a la penetración de las grandes corporaciones internacionales, otorgándole al país posiciones efectivas para la negociación en la compleja dinámica de las relaciones internacionales.

#### El problema de la formación del **empresario** público

De lo expuesto hasta el momento resulta evidente que la administración de ese vasto complejo de empresas públicas reviste una singular importancia. Si bien éstas desarrollan su acción en el contexto de la política del Estado, cuyos objetivos son imperativos para ellas, no cabe duda que el margen de maniobra y capacidad de acción de las empresas para instrumentar esos objetivos es grande. Precisamente de las condiciones de los administradores de empresas para ejecutar el plan imperativo del sector, depende en gran medida el éxito del programa de desarrollo. Resulta pues que si el sector público no está en condiciones de ejecutar plenamente las previ-

siones del plan, no es mucho lo que podrá esperarse del sector privado que en gran medida actúa en función de la política económica fijada por el gobierno.

Este hecho, además de los aspectos que hemos señalado en cuanto a la influencia que las empresas del Estado ejercen sobre variables claves de la economía, nos llevan a interrogarnos sobre cuáles deben ser las condiciones de capacitación, formación y mentalidad de un empresario público.

Comencemos por señalar que un administrador de empresas del Estado se distingue del funcionario público; tanto los instrumentos y fines perseguidos, como el contexto en el que actúan, son distintos. Una empresa pone en marcha un proceso productivo que tiene muchas semejanzas con la empresa privada: en lo que hace a combinación de factores productivos, empleo de tecnologías, relaciones laborales, etc. Características todas **ellas** que son diferentes al proceso de la administración pública. El ámbito y alcances de la acción de la empresa pública resulta acotado, tangible; los resultados son **cuantificables**. No resulta así en la administración pública donde los efectos y alcances de la acción suelen ser muy amplios, genéricos y la mayor parte de las veces imposibles de cuantificar.

Respecto al empresario privado también surgen diferencias notorias. Por lo pronto, en lo que hace a la propiedad del capital y a las consecuencias emergentes en cuanto al éxito o fracaso de la gestión.

Uno asume plenamente las responsabilidades y es gratificado materialmente cuando tiene éxito; el fracaso significa pérdidas

materiales que pueden llevar a la liquidación de la empresa.

No ocurre lo mismo con la empresa pública. No hay gratificación material en el éxito y el fracaso a lo sumo **puede significar** la pérdida de la función y nada más que ello.

Por otra parte las formas de evaluar el éxito o el fracaso difieren sustancialmente en ambos casos. La acción del Estado empresario está regida por criterios de rentabilidad social, cuyas diferencias con el criterio de rentabilidad privada son mucho mayores que las semejanzas.

La rentabilidad social se encuadra en el contexto del interés público, mientras que la rentabilidad privada está inserta en el marco del interés individual. Se debe admitir que en los países en vía de desarrollo que se encuentran en situación de dependencia estructural, el interés individual no siempre coincide o es compatible con el interés público. Esto se pone de manifiesto de diversas formas, una puede ser la que se presenta desde el punto de vista de la financiación considerada a **nivel macro-económico**.

Este criterio de rentabilidad social, también se pone de manifiesto cuando se trata de evaluar los proyectos estratégicos para el desarrollo del país. En última instancia, se trata de un problema de asignación de recursos; es decir un problema **de escasez o económico**.

Ello no significa que su óptica o perfil de análisis debe ser necesariamente económico, toda vez que haría desechables, en principio, importantes proyectos en orden a los requerimientos que demanda

un desarrollo de tipo estructural. Nos referimos fundamentalmente a las grandes obras públicas, cuya consideración debe ser en última instancia de naturaleza socio-política.

Los proyectos de gran envergadura requieren para su correcta evaluación de un enfoque basado más bien en el método del equilibrio general, ya que su dimensión supera el mero tratamiento de costo-beneficio.

Por todo lo apuntado, surge la necesidad de formar cuadros para la gestión y administración de las empresas públicas. Estos cuadros deben poseer una formación distinta de la que posee el clásico administrador de negocios, por cuanto los objetivos de tales empresas se adscriben en un marco operativo que plantea la necesidad de recurrir a parámetros evaluativos diferentes de los empleados en las empresas privadas.

En efecto, mientras que las empresas privadas buscan como objetivo fundamental la maximización de sus beneficios, la empresa pública, ya sea productora de bienes o prestataria de servicios, actúa guiada por el interés público el cual puede ser cambiante en su contenido (crecimiento, desarrollo, bienestar social, defensa nacional, etc.) pero siempre se diferencia por su naturaleza del interés del empresario privado.

Por ello, si bien estos cuadros tienen que estudiar materias instrumentales comunes al administrador privado, debe existir un núcleo de asignaturas de contenido socio-político que los lleve a ser recursos humanos compatibles por su formación con la función a cumplir.

## Características de la formación

Planteada la diferencia entre los empresarios públicos, privados y el administrador público, surge la existencia de una especificidad en la capacitación y formación del primero.

Entendemos que tal proceso de capacitación y formación aún no se ha encarado en los países de la región, por lo menos en la forma como se plantea en esta proporción. Existen en algunos países cursos o seminarios, no lo suficientemente institucionalizados, que suelen organizarse a requerimiento de algún gobierno de turno o de sectores empresariales privados. Trataremos de precisar los lineamientos generales de la formación y capacitación que proponemos.

Por lo pronto debe destacarse el marco político-social en el cual se mueve la empresa pública y que el funcionario debe conocer, por lo menos en sus líneas generales. Esas características pueden resumirse en las siguientes:

- a) Una sociedad asentada en una economía mixta que tienda a acentuarse y cuyas formas de funcionamiento, objetivos perseguidos, etc., difieren de una economía de mercado y de una economía centralmente planificada.
- b) Una sociedad con un alto grado de complejidad que exige un enfoque global y totalizador de la administración. El empresario público no sólo deberá conocer a fondo la técnica empresarial sino también el marco político, económico, social e institucional en que desarrolla sus funciones.
- e) Una sociedad en la que se están produciendo y se producirán profundas transformaciones sociales. El administrador deberá estar en condiciones de insertar su empresa en las nuevas concepciones sociales. Pero además hemos señalado que la empresa pública debe jugar un rol activo como agente de las transformaciones económico-sociales, es decir que el empresario público debe ser un agente del cambio social, especialmente por su capacidad de influir en el sector privado de tendencia no siempre innovadora.
- d) Una sociedad en la que se registran procesos de integración y complementación, entre empresas de distinto origen, regiones, naciones, etc., con ampliaciones considerables del mercado y escalas de producción que obligan al empresario público a conocer y plantear nuevas formas de eficiencia y conocer el marco internacional en que actúa.
- e) Una sociedad en que la planificación económica se perfecciona cada día y su aplicación se torna ineludible en el manejo racional del Estado, donde las empresas públicas tienen una participación decisiva en todas las etapas, como ya se ha destacado.
- f) Finalmente, una sociedad cuya dependencia externa la somete a la agresión de los grandes conglomerados oligopólicos, donde la empresa pública es un instrumento de defensa del país que obliga al empresario a conocer las formas de actuación de estos conglomerados con los cuales muchas veces tendrá que tratar.

También la empresa pública puede ser un instrumento adecuado para la integración multinacional y una forma operativa para defenderse de las grandes corporaciones internacionales.

En este contexto se pueden establecer las áreas básicas de la formación y capacitación del empresario público de la siguiente manera:

Técnica empresarial  
Economía y política económica  
Ciencia política y sociología  
Aspectos institucionales y jurídicos.

**Técnica empresarial.** Aquí se incluye todo lo referente a temas específicos similares al privado, tales como administración de la producción, comercialización, administración financiera, técnicas de programación y control empresarial, economía de empresas, etc. El desconocimiento de estas técnicas lleva al empresario público a actuar como un simple burócrata.

**Economía y política económica.** Incluidos aspectos de microeconomía indispensables para la toma de decisiones empresariales, pero poniendo especial énfasis en los problemas del desarrollo y la planificación. Como ya se ha dicho, buena parte del éxito de la planificación descansa en la capacidad del empresario público para elaborar, ejecutar y controlar planes y programas sectoriales coordinados con los globales.

**Ciencia política y sociología.** El empresario público actúa como parte de la organización estatal, en consecuencia, el conocimiento de la naturaleza, fines e instrumentos del Estado resulta indispensable, incluidos los aspectos históricos de la formación de la Nación. El desconoci-

miento de estos aspectos básicos lleva al empresario público a actuar en la misma forma que el empresario privado desnaturalizando su función. En materia sociológica es fundamental el conocimiento de los problemas del cambio social y especialmente de las disciplinas del comportamiento y técnicas de información y control.

**Aspectos institucionales y jurídicos.** Deberá tener conocimientos someros de los aspectos institucionales y jurídicos que reglan la actividad de las empresas públicas para encuadrar su función.

Entendemos que con la capacitación y formación sintéticamente explicitadas se conseguirán los objetivos generales que se han fijado para programas de este tipo:

- a) Dar al empresario público competencia profesional como tal y como encargado de la ejecución de políticas.
- b) Convertirlo en partícipe del proceso de planificación en todas sus etapas (diagnóstico, elaboración, ejecución, control).
- c) Darle capacidad para analizar los factores políticos, sociales, económicos, que tienen relación con su empresa, de manera integrada.
- d) Darle capacidad para organizar las relaciones con los organismos del Estado y del sector privado.

Esta formación que postulamos debe alcanzar a los administradores públicos de todos los niveles —obviamente adecuando el plan a cada nivel— partiendo del hecho que la propuesta está dirigida a los niveles máximos.

De encararse una formación sistemática del empresario público y dándole continuidad y seguridad en su carrera, creemos que en un plazo no muy largo podrán solucionarse las dificultades de gestión y organización del sector público.

La continuidad y seguridad del empresario público tiene que ver directamente con la estabilidad puesto que resulta incoherente iniciar una política de formación de cuadros y después desaprovechar éstos con el argumento de que se quieren designar personas en los niveles gerenciales adeptos al gobierno, cuando en verdad lo que se busca es llevar a dirigentes del partido político gobernante.

Finalmente queremos dejar expresa constancia de que estimamos que estos proyectos pueden ejecutarse sin necesidad de crear nuevas instituciones educativas, ya que con las existentes se pueden organizar estos estudios con un mínimo adicional

exigido a la actual estructura universitaria de nuestros países.

#### Proposición

**Considerando la importancia que tienen las empresas públicas en las economías de nuestra región y la especificidad requerida en la formación intelectual de los administradores de dichas empresas, proponemos:**

Que se organicen cursos permanentes o bien en las carreras universitarias y/o postuniversitarias correspondientes al área de la Administración Pública y se den conocimientos profundos y específicos en la problemática de la administración de empresas públicas.

Tales cursos deben incluir, además de los conocimientos técnicos e instrumentales, aspectos relativos a problemas institucionales, políticos y sociológicos.

# Planeación educativa y de personal del servicio público federal canadiense

John J. CARSON

Durante la última década, Canadá ha experimentado un crecimiento extraordinario en su servicio público federal. En respuesta a una demanda que ha crecido enormemente, por parte del público, para extender y ampliar los servicios del gobierno, el número de funcionarios públicos ha aumentado, en los últimos seis años, en 50,000 -de unos 200,000 que había en 1968, a 250,000 aproximadamente, en 1974. Además, Canadá, al igual que el resto del mundo, ha pasado por un increíble periodo de cambios tecnológicos e innovaciones, un periodo que ha presenciado la creación de nuevas aptitudes y especialidades, así como el olvido gradual de muchas de las viejas formas de ejecutar los trabajos. Durante los últimos diez años, Canadá se ha enfrentado también a la tarea adicional de integrar un servicio público bilingüe que cubra las legítimas necesidades y demandas de la sociedad canadiense. Este desarrollo ha planteado y continúa planteando problemas de considerable magnitud para el administrador de personal. En esencia, estos tres acontecimientos han conducido a una conciencia más clara de la crucial importancia que tiene la planeación educativa y de personal o, como se le conoce más comúnmente en Canadá, planeación de personal y desarrollo, para lograr un funcionamiento fluido y un rendimiento adecuado del servicio público.

En el servicio público federal canadiense han existido durante muchos años, y de una u otra forma, muchos de los elementos y técnicas de planeación y desarrollo de personal. Sin embargo, hasta hace diez años, había poca coordinación de las actividades, y existíamos por razón de lo que podríamos llamar "crisis directiva": aunque se hacían algunos intentos por anticipar futuras necesidades de personal y por identificar fuentes de oferta de éste, los resultados de estas tareas rara vez daban como resultado, en forma directa, la creación de programas de adiestramiento y desarrollo; más bien, dichos programas sólo se iniciaban cuando los problemas comenzaban a alcanzar proporciones críticas. Pero en el transcurso de la última década se ha registrado un reconocimiento y una comprensión graduales del hecho de que para alcanzar el éxito, la planeación y desarrollo de personal deben integrarse en un programa coherente de actividades coordinadas que nos permitan anticipar los problemas de personal y desarrollar soluciones antes de llegar a proporciones críticas.

En primer lugar y para dar una idea, la responsabilidad de la planeación educativa de personal está dividida entre tres entidades: la Comisión del Servicio Público, la Secretaría de la Oficina del Tesoro y los Departamentos. Para aquellos que no estén familiarizados con la organización

del servicio público canadiense, la Comisión del Servicio Público es una agencia independiente que tiene la responsabilidad y la autoridad final de proporcionar todo el personal, tanto externo como interno, para el servicio público, así como la responsabilidad de llevar a cabo los programas de adiestramiento y desarrollo. La Secretaría de la Oficina del Tesoro funge como "director general" del servicio público y tiene la responsabilidad concomitante de establecer las políticas y efectuar la evaluación, excepto en las áreas relativas a la oferta de personal. En lo que respecta a los procesos tradicionales de planeación de personal, la Comisión y la Oficina del Tesoro comparten la responsabilidad de determinar las necesidades de personal, sobre la base del servicio en su totalidad, y para analizar la oferta de personal, tanto interno como externo; la Comisión y la Oficina del Tesoro analizan conjuntamente las discrepancias entre la oferta y la demanda, y formulan programas para resolver los problemas identificados; además, la Comisión es responsable de llevar a cabo los programas de adiestramiento y desarrollo iniciados por este medio. Para completar el cuadro, los Departamentos tienen la responsabilidad de proyectar las necesidades de personal dentro de su esfera de operaciones, aunque sus programas de adiestramiento y desarrollo están coordinados con los planes globales de personal. Aquí debe mencionarse también que todos los empleos del servicio público corresponden a alguno de los 74 grupos clasificados existentes, de acuerdo a categorías. Aunque se espera que nuestro programa de planeación de personal se extienda eventualmente a los 74 grupos, nos hemos concentrado más en los 56 grupos que

abarcen las categorías de ejecutivos de alto nivel, científicos y profesionales, técnicos y personal administrativo que incluyen, aproximadamente, unos 80,000 empleados.

En este contexto de responsabilidades divididas ha funcionado el proceso de planeación de personal del servicio público canadiense durante los últimos diez años. A continuación se señalan las técnicas y programas que han contribuido al proceso:

1. La identificación de necesidades de **personal**

La identificación de requerimientos de personal implica la necesidad de aplicar técnicas y programas para hacer proyecciones a corto y largo plazo. Considerando en primer término la proyección a corto plazo, corresponde a los Departamentos del proceso presupuestario, especificar sus necesidades de personal, de acuerdo a grupo y nivel, antes de finalizar el año fiscal en curso. Con esta información, la Oficina del Tesoro elabora un Informe de "Status" de Personal exponiendo la **discrepancia** que existe entre la demanda que se ha proyectado para fines de año, y la actual oferta de personal, a principios de año. Aunque los resultados de este trabajo no siempre son precisos, ofrecen un indicador aproximado de los problemas de personal. De acuerdo con esta información, la Comisión elabora un informe que analiza las posibilidades de llenar las **plazas** a los niveles de la demanda esperada, en base a pasadas experiencias. El resultado de este proceso es la designación de algunos grupos críticos de trabajo, tomando en cuenta las discrepancias **más**

importantes en la relación demanda-oferta de personal, las dificultades para obtener el personal, o problemas anormales producidos por bajas de personal.

Estos grupos reciben entonces un minucioso escrutinio durante un año, para determinar la causa verdadera y la magnitud del problema. En la actualidad estamos tratando de prever la futura identificación de grupos críticos, con el fin de contar con más tiempo para elaborar soluciones.

Además de lo anterior, la Comisión elabora un Pronóstico de Demanda de Personal, a nivel departamental, para grupos ocupacionales específicos que son, por lo general, aquellos grupos que durante varios años se han considerado como críticos. Utilizando un formato que proporciona la Comisión, se solicita a los Departamentos que determinen en qué forma combinarán sus nuevas necesidades de personal con las bajas y promociones, con el fin de obtener la demanda real de personal, por grupo y por nivel. También se pide a los Departamentos que proporcionen información sobre las áreas de aptitudes y especialidades, dentro de los grupos, para los cuales solicitarán personal. En suma, el Pronóstico de Requisitos de Personal proporciona:

- (i) un esquema de todo el personal que se requerirá durante el año fiscal, para los grupos ocupacionales;
- (ii) el número y clase de personal que requerirán los Departamentos, superior a sus recursos de personal; y
- (m) las áreas de aptitudes y especialidades que parecen aumentar en los grupos ocupacionales.

El pronóstico de requisitos de personal aquí descrito es un procedimiento relativamente nuevo. Sin embargo, se espera que la información proporcione a los administradores de personal de la Comisión un indicador de la demanda --por áreas de aptitudes y especialidades-- que los Departamentos solicitarán en el curso del año. Este conocimiento, a su vez, servirá como base para elaborar inventarios de solicitudes en las distintas áreas de especialización, dentro de los grupos ocupacionales. El resultado que se anticipa es el de llenar las vacantes en un plazo más corto.

Hasta el momento, la mayoría de los pronósticos sobre demanda de personal se han hecho a corto plazo: un año. Sin embargo, se reconoce la necesidad de elaborar pronósticos de demanda a largo plazo, y se están emprendiendo algunos trabajos en esta área. Por otra parte, la Comisión y la Oficina del Tesoro están iniciando la elaboración de proyecciones matemáticas de crecimiento. Aunque este método proporciona poca información desde el punto de vista cualitativo, si ofrece un indicador aproximado del número de personas que se requerirán durante los próximos 3 a 5 años, sin incluir importantes decisiones de política que pudieran afectar el crecimiento de un determinado grupo. Además, la Comisión y la Oficina del Tesoro están discutiendo la posibilidad de desarrollar una serie de "escenarios" alrededor de los futuros programas de gobierno y las implicaciones que dichos programas pudieran tener en el personal del servicio público. Se elaborarán entonces planes de emergencia para cubrir cualquier "posible eventualidad".

## 2. Análisis de la oferta

Por ser la agencia central encargada de obtener personal, la Comisión del Servicio Público es responsable de realizar los análisis necesarios sobre la oferta presente y futura de personal. Con el propósito de cumplir con su misión a este respecto, la Comisión realiza estudios de todos los grupos ocupacionales, con miras a identificar las áreas problemáticas reales o potenciales. Estos estudios cubren tres áreas fundamentales:

- (i) el perfil del grupo; es decir, un esquema del grupo, que cubre elementos tales como edad, sexo, distribución regional o departamental, áreas de aptitudes y especialidades, años de servicio y niveles educativos;
- (ii) el movimiento registrado en el grupo; un estudio de cómo ingresa el personal al grupo, cómo se desplaza dentro del mismo, por traslados o ascensos, y cómo abandona el grupo, por baja, retiro o traslado a otros grupos ocupacionales.
- (iii) analizar hasta qué punto se cubrirá la demanda durante los próximos años.

Además de estos estudios, la Comisión está comprometida, en colaboración con la Oficina del Tesoro, en la formulación de un modelo computado de oferta de personal para el servicio público. El modelo tiene como objeto probar el efecto que tendrán las distintas decisiones de política en la oferta interna de personal, tomando en consideración factores tales como promoción y baja de personal. Se espera que en curso del próximo año será posible

aplicar el modelo para probar los efectos de las decisiones de política, tales como la reducción de la edad de jubilación, de los 65 a los 60 años, o la determinación de la tasa de crecimiento de un grupo.

Como complemento a este esfuerzo, la Comisión también está en proceso de establecer una unidad de análisis de mercado externo de personal. En Canadá se ha registrado un importante aumento y mejoramiento de las fuentes de información sobre la operación del mercado nacional de trabajo. Para mantener al día esta información, la unidad de análisis del mercado de trabajo realizará estudios y análisis que, a su vez, se utilizarán como partes integrales del análisis total de oferta de personal.

## 3. El análisis de la ~~discrepancia~~ entre la demanda y la oferta y el ~~desarrollo~~ de programas opcionales

Como se mencionó con anterioridad, la Comisión del Servicio Público y la Oficina del Tesoro comparten la responsabilidad de analizar las discrepancias que existen entre la oferta y la demanda, así como de ofrecer soluciones al problema. Si los problemas se refieren específicamente a uno o dos departamentos, éstos también intervendrán en las discusiones. Aunque no es una solución fácil, cuando se determina la necesidad de contar con nuevas aptitudes o conocimientos, el factor que determina si el servicio público "preparará o comprará" la nueva aptitud requerida depende, por lo común, de la disponibilidad de las fuentes idóneas de personal en el mercado externo de trabajo. De igual manera, cuando se decide la necesidad de proporcionar un programa de adiestramiento de

los empleados ya existentes, el factor determinante es si puede obtenerse esa preparación fuera del servicio público a un costo inferior al que representaría llevar a cabo programas internos de entrenamiento. A este respecto, la Comisión del Servicio Público cuenta con una Oficina de Desarrollo y Adiestramiento de Personal que es responsable de llevar a cabo programas interdepartamentales de adiestramiento y desarrollo. La Oficina realiza una "investigación de las necesidades" para determinar la cifra real de personas que se espera que asistan a un curso determinado, y también lleva a cabo un análisis de costo-beneficio de posibilidades alternas de obtener el mismo adiestramiento. En la actualidad, la Oficina ofrece aproximadamente, unos 325 cursos en 75 áreas programadas.

Esta es, en resumen, la forma en que el servicio público canadiense lleva a cabo el proceso de planeación de personal. Hay que señalar, sin embargo, que esta descripción proporciona únicamente los datos básicos de la labor que se está realizando para todos los grupos ocupacionales. En algunos casos se elabora un estudio y análisis más profundo y prolongado de grupos ocupacionales específicos que, por tradición, han presentado problemas de planeación de personal y adiestramiento. Por ejemplo, en los grupos ocupacionales de Ejecutivos de Alto Nivel y Personal Administrativo, se está realizando un plan mucho más amplio. En ambos casos se solicita a los departamentos que proporcionen información cualitativa del rendimiento, el potencial y las posibilidades de promoción del personal empleado en el grupo. Para el grupo de ejecutivos de alto nivel existe también un programa de sucesión para 100% de los empleos al ini-

ciarse el programa anual. Esto permite una mayor dimensión del análisis de la oferta interna de recursos.

El proceso de planeación de personal y adiestramiento ha tenido particular éxito en varias áreas. De especial interés son los dos ejemplos que se citan a continuación. Aunque no todas las técnicas que se han mencionado anteriormente pudieron aplicarse cuando se llevaron a cabo los programas que siguen, si se aplicaron los mismos lineamientos generales:

#### 1. El desarrollo de ejecutivos de alto nivel

Hace algunos años, un estudio de personal reveló la existencia de graves problemas para la obtención de personal para el grupo de ejecutivos de alto nivel. Este grupo, que comprende actualmente 900 de los 80,000 empleados incluidos en la categoría de "funcionarios", representa un papel muy importante para el éxito de los programas de gobierno. El estudio indicó que debido a la baja tasa de nacimientos registrada durante los años de guerra, existía una escasez de funcionarios de 35 a 45 años de edad, que son la principal fuente para cubrir los niveles ejecutivos. La contratación de personal externo tampoco era solución, ya que el problema se extendía también al sector privado. En consecuencia, la Comisión inauguró en 1968 un Programa de Asignación de Carreras para identificar y preparar personas de alto nivel potencial, que se encontraban en etapas iniciales de sus carreras. Los candidatos, que son cuidadosamente seleccionados, participan en un curso, a nivel directorial, de 12 semanas de duración, enfocado hacia las necesidades del servicio público canadiense. En la mayoría de los

casos, el curso va seguido de la asignación de trabajos con una duración de uno a tres años. Estas asignaciones tienen como objeto ampliar la especialización del individuo y probar su habilidad para desenvolverse, de manera efectiva, en trabajos y ambientes nuevos. El éxito del programa puede medirse por el hecho de que en la actualidad, 518 personas han participado en él, de los cuales 91 han sido ya ascendidos al rango de ejecutivos de alto nivel.

## 2. Adiestramiento en idiomas

Durante los últimos 10 años, el Servicio Público Federal canadiense ha iniciado lo que seguramente es uno de los programas de personal y adiestramiento más ambiciosos jamás emprendidos. A principios de los años 1960 se hizo evidente que para reconocer realmente la dualidad bilingüe del país, era necesario que tanto los canadienses de habla inglesa como los de habla francesa pudieran comunicarse en su lengua materna con el personal del Servicio Público. Además, era necesario asegurarse de que los funcionarios públicos de ambos grupos idiomáticos pudieran realizar su trabajo diario en su idioma materno. El primer análisis de necesidades que se hizo indicó que la importancia del programa era enorme: por lo menos 24,000 funcionarios tendrían que convertirse en bilingües para alcanzar este nivel de servicios. La respuesta evidente era la introducción de un programa de enseñanza de idiomas. Por consiguiente, los primeros programas se iniciaron en 1964 con 42 estudiantes y 5 maestros, cifras que han ido aumentando cada año hasta que a la fecha más de 1,000 instructores están impartiendo clases en nuestras escuelas, de las cuales han egresado más de 7,500 ser-

vidores públicos con un nivel aceptable de conocimientos de los dos idiomas. Esto se ha logrado, en primer lugar, mediante cursos de tres semanas, a los cuales asisten los funcionarios públicos tres veces al año, hasta que son bilingües. Un cambio de política ocurrido el año pasado permite que los funcionarios públicos asistan ahora a cursos de idiomas a tiempo completo, con duración de hasta 12 meses. Se proyecta que en estos cursos de tiempo completo se adiestren 6,000 funcionarios públicos anuales durante los próximos 4 años.

¿Qué hemos aprendido en Canadá a través de nuestras experiencias sobre planeación de personal y educación? En primer lugar, hemos llegado a la conclusión de que para tener éxito, el proceso de planeación de personal debe ser formulado a través de un programa de actividades coordinadas. No hay que esperar a que el problema alcance proporciones críticas para entrar en acción; más bien debemos anticipar cuáles serán los futuros problemas y formular programas que eviten que éstos surjan. Para hacer este tipo de análisis es necesario contar con la total dedicación de los planificadores que tienen el tiempo y los conocimientos necesarios para anticipar los problemas y planear el futuro.

En segundo lugar, hemos comprobado que la planeación de personal y educación, que es un proceso íntimamente ligado a la previsión de cambios tecnológicos y sus efectos sobre el personal, debe, por sí misma, hacer uso de los últimos adelantos tecnológicos como auxiliares de la planeación.

Los modelos computados pueden ser útiles para ayudar al planificador de personal a anticipar la oferta y la demanda. En el

servicio público de Canadá hemos contado también durante los últimos años, con un inventario computado que contiene información sobre las aptitudes e historial de los 80,000 funcionarios públicos con capacidades especializadas o educación superior al nivel secundario, Esto ha con-

tribuido a la obtención y el análisis de información sobre personal. Elementos como estos ayudan en gran medida a los planificadores de personal a ofrecer los importantes servicios que de ellos' requiere el Servicio Público cada vez con mayor urgencia,

# Guías y normas para los programas de educación y capacitación en administración pública

Ernest A. ENGELBERT

En mayo de 1974, la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y Asuntos Públicos (NASPAA), se lanzó a una nueva línea de acción en cuanto a la educación y capacitación en la administración pública en los Estados Unidos, al adoptar las guías y normas para los programas del grado de maestría. Para la administración pública norteamericana, la adopción de normas es un acontecimiento significativo, ya que, hasta la fecha, las instituciones educativas han establecido y manejado los programas de capacitación en administración pública sobre una base unilateral, sin aprovechar el beneficio que representan los criterios sobre los que se estén de acuerdo. Esto ha dado por resultado grandes diferencias entre las universidades en lo que respecta a materias de estudio, metodología de la enseñanza y capacidad de los egresados, todo lo cual ha obstruido el desarrollo de la administración pública como una profesión distintiva.

Reconociendo que la calidad del gobierno sufriría si la profesión de administrador público no era delineada más efectivamente en los programas educativos, la NASPAA efectuó en 1973, un estudio durante todo ese año de las acciones que podían emprenderse. Durante este periodo, las guías y normas fueron formuladas por la NASPAA con la participación de mu-

chos grupos académicos y organizaciones de profesionistas.

Las guías y normas abordan las más importantes facetas de los programas educativos, incluyendo el contenido de las materias de estudio, estructura general de la instrucción, las capacidades del cuerpo docente, políticas de admisión de estudiantes, asesoramiento, organización de programas y medios. Muchos de los criterios establecidos tienen poca relevancia para otras naciones ya que sus marcos institucionales en cuanto a programas de educación y capacitación en administración pública no son comparables con los de los Estados Unidos. Sin embargo, hay un aspecto particular de las guías y normas sobre el cual la NASPAA quisiera llamar la atención de sus colegas educativos de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración, a saber, la sección del informe que describe las competencias profesionales de los administradores públicos. Los miembros de la NASPAA desearían determinar hasta qué punto estas normas de competencia puedan ser aplicables a los administradores públicos de otros países con sistemas amplios de administración pública y, en consecuencia, estamos interesados en participar en algún diálogo internacional respecto a su adecuabilidad y valor.

Matriz de competencias profesionales

Las competencias profesionales a lograr por los administradores públicos se exponen en la siguiente matriz, la cual identifica las características de un administrador público en términos de cuatro elementos básicos:

1. el conocimiento que el administrador público debe poseer,
2. las capacidades que el administrador público debe adquirir,
3. los valores que el administrador público debe tener y

4. la conducta que el administrador público debe exhibir.

Estas cualificaciones englobadas en dichos elementos son consideradas esenciales para todos los administradores públicos, independientemente del nivel de gobierno (municipal, regional o nacional) o de las áreas funcionales de la administración (salud pública, obras públicas, contaminación ambiental, etc.) en que estén empleadas. El Informe de la NASPAA **manifiesta** que cada uno de esos elementos debe ser integrado conscientemente a los programas profesionales educativos y de capacitación si se quiere crear un personal administrativo potencialmente calificado para el servicio público.

**MATRIZ DE COMPETENCIAS PROFESIONALES DE GRADUADOS DE PROGRAMAS EN ASUNTOS PUBLICOS/ADMINISTRACION PUBLICA y DE ADMINISTRADORES PUBLICOS\***

<b>PARTE 1 - ÁREA TEMÁTICA</b>				
	<i>Conocimiento</i>	<i>Capacidades</i>	<i>Valor de interés público</i>	<i>Conducta</i>
A) <b>Contexto económico, político y social</b>	I-A-1	I-A-2	I-A-3	<b>I-A-4</b>
B) <b>Herramientas analíticas : cuantitativas y no cuantitativas</b>	I-B-1	I-B-2	I-B-3	<b>I-M</b>
C) <b>Dinámica individual/grupo/ organizacional</b>	I-C-1	I-C-2	I-C-3	<b>I-C-4</b>
D) <b>Análisis políticas</b>	I-D-1	I-D-2	I-D-3	<b>I-D-4</b>
E) <b>Procesos administrativos/directivos</b>	I-E-1	I-E-2	I-E-3	<b>I-E-4</b>
<b>PARTE n-ESPECIALIZACIONES DEL PROGRAMA</b>				
A) Nivel de gobierno	A- 1, 2, 3, 4			
B) Función pública	<b>B- 1al13</b>			

\* Para el contenido de la matriz, véase el bosquejo correspondiente en las siguientes páginas.

---

Matriz de competencias profesionales de graduados en programas de asuntos públicos/administración pública

Parte I - áreas temáticas

A) Contexto económico-político-social

1. Conocimiento de:

- a) Pautas y costumbres sociales y culturales.
- b) Valores y procesos políticos.
- c) Instituciones gubernamentales, poderes y relaciones.
- d) Sistemas económicos, incentivos y controles.
- e) Factores ambientales y disponibilidad de recursos.

2. Capacidades en:

- a) Análisis e interpretación de fuerzas y tendencias económico-político-sociales.
- b) Aplicación del conocimiento económico-político-social a la solución de problemas públicos.
- c) Evaluación del impacto económico-político-social y de las consecuencias de las acciones y políticas administrativas.

3. Valores de interés público representados por el conocimiento y compromiso para con:

- a) Prácticas y tradiciones democráticas, constitucionalismo y el imperio de la ley.
- b) Los propósitos y limitaciones del gobierno como un instrumento para fomentar el **progreso económico y social**.

- c) Acceso de los individuos y de los grupos a los centros de poder y de toma de decisiones.
- d) La dirección y la responsabilidad políticas de la administración y de los administradores.
- e) Normas de ética y comportamiento oficial/personal.

4. Conducta, representada por:

- a) Tolerancia frente a los puntos de vista distintos de otras personas y grupos.
- b) Capacidad para adaptarse a ambientes y situaciones político-sociales complejas.
- c) Capacidad para funcionar como un agente del cambio social/organizacional,
- d) Participación en programas de acción pública: proyectos de desarrollo de la comunidad, grupos de asesoría ciudadana.

B) Herramientas analíticas: cuantitativas y no cuantitativas

1. Conocimiento de:

- a) Metodología de la decisión cuantitativa: contabilidad, estadísticas paramétricas y no paramétricas, programación lineal, sistema de modelos, etc.
- b) Procesamiento electrónico de datos y sistemas de **información**.
- c) Análisis de sistemas y procedimientos: encuestas de organización, medición del trabajo, etc.
- d) Metodología de las ciencias de la conducta: encuestas socio-

- métricas, análisis de valores, evaluación de las dotes de mando, etc.
- e) Controles y procesos legales.
2. Capacidades en:
- Análisis lógico y diagnóstico.
  - Planeamiento de la investigación y su aplicación.
  - Utilización y aplicación de las computadoras.
  - Aplicación de la metodología cuantitativa y no cuantitativa a las situaciones organizacionales.
  - Comunicaciones y presentaciones orales y escritas.
3. Valores de interés público representados por el conocimiento y compromiso para con:
- Objetividad y racionalidad en la gestión de los asuntos públicos.
  - Utilización de la ciencia y de la investigación para impulsar los fines públicos.
  - Averiguación e investigación imparciales de los problemas y necesidades públicas.
  - Franqueza en la comunicación e interpretación de la información y de los descubrimientos al público.
4. Conducta representada por:
- Involucración en ejercicios de recolección de datos y de solución de problemas.
  - Familiaridad con documentos públicos, fuentes legales y formas de comunicaciones administrativas.
- Preparación de correspondencia, informes y de ensayos fijando puntos de vista.
  - Participación en asociaciones profesionales, servicios de internado y otras formas de aprendizaje a través de la experiencia.
- C) Dinámica individual de grupo organizacional!
1. Conocimiento de:
- Comportamiento individual y de grupo: motivación individual, dinámica de grupos, formas de liderazgo, etc.
  - Estructura, proceso y dinámica de la organización: modelos, autoridad, estrategias del desarrollo, toma de decisiones, etc.
  - Teoría y proceso de las **comunicaciones**.
  - Profesionalismo y servicio público: evolución de los servicios públicos, papel y normas de las profesiones, características de las burocracias, etc.
2. Capacidades en:
- Liderazgo y motivación personal.
  - Relaciones interpersonales y de grupo.
  - Identificación y análisis del poder político y organizacional.
  - Aplicación de modelos adecuados de organización, liderazgo y de toma de decisiones.
  - Enfrentamiento de las tensiones, limitaciones y cambio organizacionales.

3. Valores de interés público representados por el conocimiento y compromiso para con:

- a) Protección y fomento de los derechos, libertades y bienestar individuales.
- b) Promoción de la imparcialidad y eficacia organizacionales.
- e) Conciliación de los intereses particulares con los objetivos y necesidades públicas.
- d) Preocupación por los clientes atendidos por la organización.

4. Conducta representada por:

- a) Firmeza de carácter, autenticidad e integridad en las relaciones humanas y organizacionales.
- b) Actitudes positivas respecto al desarrollo individual y a la mejora organizacional.
- e) Disposición a compartir introspecciones y experiencias con otros.
- d) Reconocimiento y comprensión de las variaciones en las motivaciones y enfoques humanos y organizativos.
- e) Participación en asociaciones profesionales, servicios de internado y otras formas de aprendizaje a través de la experiencia.

#### D) Análisis de políticas

1. Conocimiento de:

- a) Aplicación de herramientas analíticas y administrativas a la solución de problemas públicos.

- b) Procesos mediante los cuales se formulan, ponen en ejecución y evalúan las políticas.
- c) Estrategias para la optimización y selección de alternativas,
- d) Atributos distintivos de las políticas relativas a áreas funcionales específicas: salud pública, transporte, etc.

2. Capacidades en:

- a) Análisis socio-económico: análisis de costo-beneficio, análisis del impacto social, etc.
- b) Diagnóstico político: evaluación de la opinión pública, encuestas de poder de grupos, relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo.
- c) Comprensión e interpretación de problemas: identificación de cuestiones estratégicas, capacidad para la coordinación, promoción y apoyo de **concepciones, etc.**
- d) Medición, escalonamiento y planeamiento de las políticas.
- e) Medición del impacto de los programas: evaluación de programas, medición del resultado de eficacia, etc.

3. Valores de interés público representados por el conocimiento y el compromiso para con:

- a) El uso de los datos de la información y del análisis para ampliar el campo de la opción pública.
- b) Políticas y programas que fomentan la igualdad de oportunidades y de bienestar.

- c) Medidas para aumentar la comprensión ciudadana de las políticas públicas y su impacto.
- d) Normas para la formulación y conducción de programas.
- e) Procedimientos para una evaluación completa y justa de los beneficios y costos de los programas para sectores diversos del público.
- f) Medidas para aumentar la participación de los clientes y del público en la formulación y evaluación de las políticas públicas.

4. Conducta representada por:

- a) Capacidad para relacionar e integrar diversos factores a objetivos comunes.
- b) Métodos de adaptación a las presiones y constreñimientos políticos y organizacionales.
- c) Capacidad para negociar, avenirse y arbitrar.
- d) Participación en asociaciones profesionales, servicios de internado y otras formas de aprendizaje a través de la experiencia.**

**E) Procesos** administrativo-directivos

1. Conocimiento de:

- a) Planeación administrativa y proyecto organizativo.
- b) Sistemas y procesos de dirección incluyendo liderazgo, toma de decisiones, dirección y desarrollo y cambio organizativo.
- e) Administración de personal, incluyendo selección del cuerpo directivo, capacitación y negociación colectiva.

- d) Finanzas y elaboración de presupuestos.
- e) Evaluación y control de programas.

2. Capacidades en:

- a) Conceptualización, fijación de metas, planeamiento de la organización y desarrollo de programas.
- b) Asignación y supervisión de trabajos.
- c) Negociación y persuasión.
- d) Inspección, evaluación y reexaminación.

3. Valores de interés público representados por el conocimiento y el compromiso para con:

- a) El papel y la utilización de los procesos organizativos y directivos para alcanzar objetivos públicos.
- b) Normas del rendimiento y la eficacia en el manejo de los negocios del público.
- e) Normas para la integridad y desempeño individual y organizacional.
- d) Vigilancia y revisión pública por ciudadanos y sus representantes electos.
- e) Un ambiente de trabajo propicio a la realización individual y a la consecución de la confianza del público.

4. Conducta representada por:

- a) Actitud abierta ante las nuevas ideas y proposiciones.
- b) Reconocimiento y consideración de las fuerzas, debilidades y deseos de los demás.

- e) Facilidad en la aplicación de herramientas y procesos directivos a situaciones y problemas organizacionales diversos.
- d) Eficacia en emprender encuestas sobre la organización y la dirección.
- e) Participación en asociaciones profesionales, servicios de internado y otras formas de aprendizaje a través de la experiencia.

## Parte II — especializaciones del programa

### A) Nivel de Gobierno

1. Urbano/local.
2. Estatal/regional.
3. Nacional.
4. Internacional.

### E) Funciones públicas (algunos ejemplos)

1. Desarrollo de la comunidad.
2. Justicia penal.
3. Reglamentación de los negocios.
4. Administración educativa.
5. Administración ambiental.
6. Finanzas y elaboración del presupuesto.
7. Administración del desarrollo internacional.
8. Fuerza de trabajo y empleo.
9. Personal.
10. Planeación,
11. Salud pública.
12. Administración de obras públicas.
13. Transporte.
14. Planeación urbana y regional.

Como se observará, la matriz está compuesta de dos partes fundamentales: la Parte 1, áreas temáticas, y la parte II,

especializaciones del programa. La parte I demanda el desarrollo de las competencias del administrador público en cinco áreas temáticas principales:

- A) El contexto económico-político-social de los asuntos públicos/administración pública,
- E) Herramientas analíticas: cuantitativas y no cuantitativas,
- e) Dinámica individual de grupo organizacional,
- D) Análisis de políticas, y
- E) Procesos administrativo/directivos.

La parte II de la matriz identifica algunos de los niveles y las funciones de gobierno en que puede especializarse un administrador público.

La matriz muestra que el conocimiento de un administrador público debe abarcar una amplia gama de disciplinas que se apoyan grandemente en las ciencias sociales y de la conducta, incluyendo campos específicos de las ciencias administrativas. Muestra también, que el administrador público debe desarrollar un número de capacidades diferentes, algunas de las cuales son conceptuales y analíticas por su naturaleza, otras implican relaciones interpersonales y hay aún otras que requieren de capacitación en herramientas específicas de dirección. Se hace mucho hincapié en la matriz en imbuir al administrador público de valores de interés público, que distinguen en forma particular el campo de la administración pública y que implican una comprensión penetrante de las instituciones y prácticas democráticas, incluyendo el desarrollo de un código personal de normas y de ética. Finalmente, la conducta se refleja en las actitudes personales del administrador público, en la ha-

bilidad de *él* de actuar recíprocamente en forma efectiva con otros individuos y grupos, y la capacidad de *él* de adaptarse a situaciones diversas, particularmente bajo condiciones de tensión y esfuerzo.

Es evidente que la matriz cubre una amplia gama de temas y aptitudes personales. Los administradores públicos competentes y calificados demostrarán un mayor conocimiento y habilidad en algunas áreas de la matriz que otros, dependiendo en buena medida del talento, interés, capacitación y experiencia de cada individuo. Por otra parte, el administrador público que ha tenido muchos años de empleo responsable deberá mostrar una gama más amplia de habilidades que el recién graduado universitario. Por lo mínimo, sin embargo, todos los candidatos administrativos que deseen obtener una competencia profesional deberían ser expuestos, y tener un conocimiento y comprensión de las interrelaciones de estos campos y de sus usos en la planeación y administración de los servicios públicos.

#### La utilidad de la matriz para países diferentes

Si bien la matriz de competencias profesionales fue desarrollada en los Estados Unidos en colaboración con muchos individuos y grupos, ninguno de los participantes sostendría que es un instrumento analítico perfecto, bueno para todos los tiempos. Sigue estando sujeta a modificaciones y afinaciones y cambiará inevitablemente, a medida que cambien las condiciones imperantes en la administración pública.

Como se había señalado anteriormente, la NASPAA tiene el propósito de establecer si esta matriz puede ser utilizada efectivamente en países que no sean los Estados Unidos. Por ejemplo: ¿Qué conocimiento y capacidades deberá poseer el administrador público de Brasil, Nigeria o Suecia que no se reflejen actualmente en la matriz? ¿Son diferentes los valores de interés público para el administrador público en Francia, la India o México de aquellos anhelados para el administrador público de Estados Unidos? ¿Los administradores públicos de países con economías y sistemas sociales tan distintos como la Unión Soviética, Irán o Alemania Occidental exhibirán formas diferentes de conducta en el desempeño de sus funciones públicas? En síntesis, ¿cuáles de las competencias profesionales de la matriz tienen aplicabilidad internacional y cuáles **no**?

Si las instituciones educativas y de capacitación de diversas naciones van a cooperar en mejorar los programas de administración pública, deberá concederse entonces mayor atención al contenido de temas de los programas educativos. Un buen punto de partida sería examinar las competencias profesionales requeridas por los administradores públicos en marcos nacionales diferentes, por cuanto que el contenido de los programas educativos deberá estructurarse alrededor de estas necesidades. Si pudiera identificarse un núcleo de temas y de atributos personales esenciales para la capacitación de todos los administradores públicos, se facilitaría entonces el diálogo educativo en administración pública entre las naciones. La Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración debe ser alentada para que abandere esta empresa.

# Esquema para un sistema de adiestramiento dentro del trabajo en Alemania Federal

Karl-Heinz MATTERN

## 1

No hay duda acerca de la necesidad de adiestramiento continuado dentro del servicio público. El deber de proporcionar capacitación adicional y el derecho a recibirlo podrían, sin embargo, quedar como meras declaraciones de principio si la administración pública no ha creado las condiciones para llevarlas al cabo. La tarea por tanto parte del desarrollo de un sistema básicamente integrado de adiestramiento en el trabajo que satisfaga las necesidades de planeación y desarrollo de personal a largo plazo.

Un sistema integrado de capacitación debe tomar en cuenta las diferentes formas de adiestramiento en el trabajo:

- capacitación inicial
- capacitación de adaptación
- adiestramiento para ascensos
- adiestramiento en proyectos

De acuerdo con la opinión general, la expresión "adiestramiento en el trabajo" se aplica a aquella parte del proceso de aprendizaje que se elabora sobre la educación superior y lo expande y profundiza hacia una dirección específica más allá del conocimiento acumulado a través de la experiencia profesional. Actualmente, el

adiestramiento durante el trabajo para nuevos reclutas destinados a niveles superiores del servicio público contiene un elemento de consecución hacia la educación superior (adiestramiento inicial). Esto es aplicable a los egresados en leyes, **ciencias económicas y sociales, ciencias naturales e ingeniería.**

El adiestramiento inicial para los egresados en leyes y en ciencias económicas debe ser llevado al cabo por las propias instituciones de capacitación durante el servicio. Deben dictarse cursos de varias semanas de duración con el fin de adquirir conocimientos y habilidades que sean particularmente pertinentes para el trabajo en la administración pública. Mientras tanto la Academia Federal de Administración Pública (Bundesakademie) ha desarrollado un sistema de cursos interrelacionados básicos y avanzados, en base al principio de "bloques de construcción" y que proporciona dos cursos básicos complementados por sus correspondientes cursos posteriores.

Si el entrenamiento inicial ha de ser totalmente eficaz, debe ser obligatorio para todos los elementos nuevos destinados a niveles superiores dentro de los tres años a partir de su nombramiento. Esto no ha sido implementado pero se tiene la inten-

ción de elaborar un reglamento para iniciar el cambio. El adiestramiento inicial debería, en general, centralizarse ya que los cursos deben satisfacer las necesidades de la rama gubernamental involucrada en cada caso. En cuanto a egresados de otras disciplinas aparte de leyes o ciencias económicas, valdría la pena considerar compartir la tarea de capacitación con las universidades. Podrían enviarse alumnos a las universidades durante uno o dos semestres en calidad de funcionarios de gobierno, con categoría probacional o temporal. El plan de estudios, por supuesto, tendría que ser aprobado por la organización gubernamental.

## II

El adiestramiento de adaptación, es decir, la capacitación durante el servicio con el fin de mantener y mejorar las pericias necesarias para desempeñar un puesto dado, debe estar orientado en alto grado hacia la práctica. Para lograrlo, es necesario hacer un bien planeado estudio de las necesidades de adiestramiento dentro del servicio. Esta es la única manera de integrar la capacitación dentro del servicio con una planeación sistemática de personal. Hasta que hayan estudios adecuados disponibles, debe ofrecerse una amplia variedad de oportunidades para adiestramiento, basada en el principio de la construcción por bloques y contando con la continua retroalimentación o reacción provocada en el lugar donde trabaja el alumno.

Para satisfacer la extensa demanda de capacitación dentro del servicio, y en vista de las necesidades de un adiestramiento orientado hacia una meta, sería conve-

niente hacer arreglos para ambos cursos, tanto centralizados como descentralizados. Los siguientes cursos deberían ser centralizados:

- aquellos que afecten a los niveles ministeriales;
- aquellos que son interdisciplinarios u orientados hacia la resolución de problemas, y están destinados a grupos especiales existentes (por ejemplo, los funcionarios ministeriales encargados de asuntos de personal o de presupuestos o bien miembros del personal de planta);
- aquellos que son señalados como modelos para otros cursos.

Especialmente aquellos cursos que tengan el siguiente contenido pueden ser descentralizados:

- actualización de los conocimientos generales en un campo especializado, por ejemplo, la ley constitucional y administrativa, la ley de servicios públicos, la ley de presupuestos, economía, PED (Procesamiento Electrónico de Datos);
- actualización de conocimientos detallados en un campo especializado, resultantes de las varias obligaciones en ramas individuales;
- la enseñanza de habilidades y técnicas especiales (por ejemplo, cómo hablar en público, técnicas de negociación y discusión, lectura rápida, métodos y técnicas modernas de trabajo, métodos de planeación, análisis de problemas).

Las materias impartidas en los cursos conjuntamente con la calidad de las instalaciones disponibles ayudarán a determinar dónde pueden implementarse los

programas descentralizados de entrenamiento. Como probablemente los centros de entrenamiento serán organizaciones gubernamentales que en sí mismas tienen un considerable programa de adiestramiento dentro del servicio cuyo personal disponible podrá garantizar que el entrenamiento sea sistemático y práctico, estos pueden servir a otros departamentos cercanos con menores capacidades.

La Bundesakademie trabaja actualmente sobre un concepto de descentralización de este tipo. La misma Bundesakademie será la oficina central para la planeación, **coordinación y monitorización de los resultados**. Es posible que el adiestramiento pudiera ser compartido con el debido respeto al criterio funcional por las instituciones adiestradoras de los Estados Federales, de las autoridades locales y de la industria. También es concebible una **cooperación con las asociaciones comerciales**. La gama de posibilidades se extendería desde el intercambio de experiencias hasta la organización de cursos mixtos.

Los cursos de adiestramiento de adaptación no deberán durar más de una semana. Si el adiestramiento dentro del servicio ha de ser efectivo, se deben crear las instalaciones necesarias para adiestramiento de manera que cada miembro de planta del servicio público pueda participar en un curso de adiestramiento dentro del servicio, de cada tres a cinco años.

### III

1. El adiestramiento para ascensos, es decir, la preparación para el ascenso a un puesto de mayor responsabilidad, debe ser centralizado. Los objetivos, el contenido de los cursos y los métodos de enseñanza deben ser uniformes.

El objetivo de dichos cursos es:

permitir al personal superior de planta asumir las funciones de liderazgo, de toma de decisiones y de supervisión en sus propios campos;  
permitir el uso de un enfoque interdisciplinario hacia los problemas;  
alentar el deseo de cooperar con los demás, y  
estimular la comprensión hacia otros campos.

Los cursos dictados actualmente por la Bundesakademie para el personal superior de tipo administrativo a nivel medio consisten en un curso teórico de cinco semanas impartido en la Bundesakademie y una experiencia práctica opcional de tres meses en la oficina central de, por ejemplo, una compañía de negocios o una asociación.

El programa de enseñanza no está limitado a comunicar los métodos modernos, procedimientos y técnicas de la teoría de la administración, toma de decisiones, planeación y ciencia de la organización, sino también a crear conciencia de la relevancia social de la administración.

Los objetivos generales se traducen en agrupaciones temáticas para cada unidad de cursos y en materias concretas para cada curso individual.

El siguiente ejemplo muestra este proceso de transferencia para un programa de adiestramiento para personal superior:

Contenido:

presentación de las ventajas y métodos de trabajo en grupo, **con ejercicios**.

Objetivo:	incrementar la voluntad de cooperar y enseñar técnicas que ayuden a los participantes para poder plantear preguntas al instructor.	cesos de grupo y adquirir una percepción de los efectos de la propia conducta sobre la de los otros.
Contenido:	estudio comparativo de los sistemas de administración, ejerciendo una valuación y evaluación de los logros con los participantes.	Contenido: liderazgo.
Objetivo:	comprensión del funcionamiento y de las características especiales de los diferentes sistemas de administración.	Objetivo: saber aplicar técnicas selectas de administración y aprender a crear una síntesis viable de los varios factores que integran un sistema de administración, con el objeto de aplicar esto al enfoque que uno mismo tiene hacia la administración.
Contenido:	tratamiento detallado de los diferentes aspectos de los sistemas de administración, tales como organización, planeación y definición de metas, monitorizando los resultados, información y comunicación.	Contenido: desarrollo de personal.
Objetivo:	mejorar la capacidad de los participantes para analizar el mecanismo de factores seleccionados en los sistemas administrativos.	Objetivo: comprensión de la necesidad de planeación de personal y los problemas de implementación.
Contenido:	introducción a los principios subyacentes a los procesos humanos de grupo.	Sobre todo, se aplican métodos de instrucción que involucran ampliamente a los alumnos mismos, particularmente en el trabajo de grupo, estudios de caso, desempeño de papeles y planeación de juegos. Es obvio que bajo ciertas condiciones la secuencia lógica de un curso necesita alterarse algunas veces para favorecer ciertas razones metodológico-didácticas; es decir, donde hay largos períodos de puro aprendizaje cognoscitivo o donde no hay suficiente participación directa de los alumnos.
Objetivo:	reconocer y canalizar los pro-	Los cursos de capacitación para ascensos deben ser de naturaleza a largo plazo si

han de cumplir su propósito. Un periodo de diez meses sería deseable. Un curso con esta duración podría ser dividido en diferentes secciones, una con un contenido orientado hacia la práctica, otra con un contenido teórico (por ejemplo, en universidades, institutos) y otra que cubra la experiencia práctica en una empresa comercial. El ascenso a puestos de gerencia a nivel medio debería ser posible sólo si uno ha participado en un curso de capacitación para el ascenso.

2. La capacitación para el ascenso también incluye cursos para funcionarios públicos en clasificaciones como oficinistas que han sido seleccionados para hacer carrera en niveles superiores. Tales cursos deben tomar en cuenta:

- las necesidades de rendimiento individual;
- los requisitos necesarios dentro de un grupo funcional, y
- los requisitos generales relacionados con las actividades intergrupos.

#### IV

La preparación para puestos internacionales consiste en capacitación para el ascenso así como en adiestramiento de adaptación. Los cursos de la Bundesakademie para funcionarios públicos en los niveles oficinistas y superiores están divididos en tres meses de aprendizaje de lenguas extranjeras, cinco semanas dedicadas a la teoría y tres o cuatro meses de asignación obligatoria a una institución internacional o supranacional.

Los cursos aspiran a capacitar a los funcionarios públicos en los niveles superiores para:

- puestos en organizaciones internacionales y supranacionales, y
- puestos dentro de la administración federal que tienen que ver con las relaciones internacionales y supranacionales,

Estas metas generales de adiestramiento se transforman en grupos temáticos para cada unidad de cursos y en objetivos operacionales para cada curso individual.

El siguiente ejemplo muestra este proceso de transferencia de un programa diseñado para capacitar a funcionarios superiores para sus deberes internacionales:

Contenido:

presentación de las ventajas y métodos de trabajar en grupo, con ejercicios.

Objetivo:

aumentar la voluntad de cooperar y enseñar técnicas que ayuden a los participantes a plantear preguntas al instructor.

Contenido:

estudio comparativo de organizaciones internacionales (Comunidad Europea, Naciones Unidas, organizaciones relacionadas).

Objetivo:

familiarizarse con las metas, tareas y estructura de las más importantes organizaciones internacionales.

Contenido:

procedimientos y técnicas con

particular referencia a **negociaciones, conferencias** y trabajo de comité.

Objetivo:

aplicación de procedimientos y técnicas seleccionadas que son específicas para trabajar en instituciones internacionales y supranacionales.

Contenido:

ejercicios para identificar los patrones de conducta culturalmente condicionados y las causas de conflictos, por ejemplo: prejuicios y tabús que afectan el trabajo de los miembros de organizaciones internacionales (problemas de cultura).

Objetivo:

comprender los problemas especiales de las relaciones humanas debido al componente internacional del personal de organizaciones internacionales y supranacionales.

Contenido:

aspectos del desarrollo de la Comunidad Europea, tales como la política económica común, la unión monetaria, la armonización de impuestos y la cooperación en el campo de la investigación y la tecnología.

Objetivo:

familiarización con el problema clave de la integración europea.

Contenido:

delinear las iniciativas de la República Federal de Alemania en los estudios de resolución de conflictos.

Información acerca de las estrategias a largo plazo y los problemas de implementación en el contexto de política alemana de ayuda para el desarrollo.

Presentación de la coordinación de políticas en el marco **de la cooperación** internacional.

Objetivo:

Conocimiento de los esfuerzos de la República Federal dentro de los varios sistemas de cooperación internacional para alcanzar una paz global y políticas de desarrollo.

## V

Los institutos de adiestramiento de hoy día se han convertido en un foro para el diálogo entre alumnos e instructores, es decir, entre funcionarios públicos, la industria y la ciencia. Este diálogo hace visible la interdependencia entre la rápida expansión de los deberes de la administración pública y la necesidad de adiestramiento dentro del servicio para funcionarios públicos.

En la práctica esto significa que los proyectos vigentes son encarados por diferentes unidades de trabajo (es decir, **grupos de planeación**) en el contexto de los cursos de adiestramiento dentro del serví-

cio. De este modo, se puede proporcionar ayuda innovadora orientada hacia los problemas. Al liberarse de las preocupaciones diarias, los participantes pueden expresar ideas y examinar las áreas problema en una planeación a largo plazo.

El examen de una área de problemas, puede por ejemplo, tomar la siguiente forma:

- preparación del material (informes, datos) ;
- intercambio de información con aquellos que están más directamente involucrados;
- elaboración de alternativas;
- realización de análisis posteriores, y
- establecimiento de prioridades.

Uno también debe considerar el envío de funcionarios públicos a instituciones universitarias durante uno o dos semestres para asesorar proyectos de investigación. Esto ciertamente ayudaría a relacionar dichos proyectos con la práctica real y al mismo tiempo satisfaría la necesidad de eficiencia en la administración pública.

## VI

La capacitación para aquellos que son responsables del adiestramiento dentro del servicio ("adiestrando a los instructores") debe ser uniforme y centralizada.

Cuando el adiestramiento está centralizado, deben elaborarse principios uniformes que sirvan de guía a todos los instructores. Sin embargo, esto también es cierto para el adiestramiento descentralizado donde es aún más necesario tener un enfoque uniforme hacia el adiestramiento, con el fin de evitar divergencias didácticas

en la elaboración de planes de estudio para los cursos. Cuando el adiestramiento no es uniforme y centralizado, hay peligro de que aparezcan contradicciones en la estructura general de entrenamiento. Debe darse especial atención a los métodos de adiestramiento así como a arreglar y sopesar el contenido de los cursos.

Debe darse alta prioridad a todas las cuestiones de metodología porque son de especial importancia para las condiciones específicas de los procesos de aprendizaje para adultos, al estabilizar los patrones actuales y desarrollar nuevos patrones de motivación.

La elaboración de los planes maestros de estudios debe ser uniforme y centralizada si los instructores no han de perder de vista la forma en que las materias están divididas y la importancia relativa de cada división. De otra manera podría suceder que los alumnos que toman parte en cursos que tienen las mismas metas aprenden acerca de diferentes áreas de una materia y terminan en posesión de conocimientos totalmente diferentes y divergentes.

Estos problemas ya han sido reconocidos por todas las instituciones de adiestramiento. Después de un periodo inicial en el cual las instituciones individuales trabajan primordialmente en forma independiente una de la otra en este campo, gradualmente se está aceptando la idea de que se necesita con urgencia coordinación y cooperación.

La Bundesakademie está experimentando actualmente con una nueva forma para describir objetivos del adiestramiento.

## VII

El adiestramiento dentro del servicio también debe ser correctivo. Debe alentar a la evaluación crítica del propio puesto.

Los funcionarios públicos deben estar preparados para asumir responsabilidades y deben estar capacitados para hacer uso de las teorías modernas para influenciar los trabajos de la administración. Pero también deben poder sentir la atmósfera política y cultural en la que trabajan; deben poder mirar más allá de los confines de su propio trabajo.

El adiestramiento dentro del servicio no tiene que ver únicamente con la transmisión de conocimientos basados en hechos. Está dirigido a un grupo de personas quienes, porque representan a la comunidad, tienen contacto directo con el público durante el curso de su trabajo o quienes deben actuar de una manera que sea comprensible para el público. Por tanto el adiestramiento dentro del servicio tiene que estimular el uso apropiado de los hábitos de comunicación verbal con el fin de asegurar el flujo de información entre las administraciones y los ciudadanos.

# La influencia de la informática sobre la centralización y descentralización de la administración respecto a la decisión administrativa

Françoise GALLAUDEC-GENUYS

Este tema de investigación fue escogido en ocasión del Coloquio de Niza efectuado del 11 al 13 de abril de 1973 por nuestro grupo de trabajo, dentro del cuadro de sus estudios sobre la informática y la decisión administrativa. Se le escogió por dos razones:

La agudeza y la generalidad con las cuales se plantea hoy en día el problema de la centralización/descentralización de la **administración;**

La necesidad de aclarar la relación informática-centralización/descentralización para juzgarla con exactitud y objetividad, para dominarla.

La definición de la investigación

La investigación se ordena alrededor de la decisión administrativa.

Su objeto es analizar las consecuencias sobre la información del programador, del recurso a la informática, es decir, de los nuevos sistemas de información implantados en la administración y manejados por ordenadores: bancos de datos (= ficheros automatizados) y redes de información.

Su objeto es reconocer, por el sesgo de la información, el papel real de la informática en la decisión administrativa y la distribución de los poderes en el seno de la administración. Más exactamente es el de determinar el sentido de esta influencia informática sobre la administración: su fuerza centralizadora o descentralizadora, o bien su completa neutralidad.

Las vías de la investigación

Su estrategia

La dispersión geográfica y la composición profesionalmente heterogénea de nuestro grupo (administradores, juristas, "políticos", informáticos) exigía que antes de iniciar la investigación se definieran los medios de su coordinación y de su unidad. Esta exigencia era tanto mayor en vista de que la investigación tenía que basarse en estudios de casos particulares.

La armonización de los **conceptos**

Si nos ha parecido imposible, más aún, peligroso, definir estrictamente nuestro **vocabulario, nos pareció, al contrario, ne-**

cesario a título de hipótesis de trabajo, el dar una definición, aunque no fuese sino esquemática y sujeta a revisión, de la decisión administrativa y de la centralización/descentralización.

La decisión administrativa. Una decisión puede definirse como el elegir un acto de entre un conjunto de actos posibles.

La decisión administrativa es uno de los actos efectuado:

- a) por la Administración, en la persona de uno de sus agentes,
- b) en el curso de un proceso iterativo,
- e) y con el conocimiento de una cierta información, que constituye las premisas de la decisión.

Esta información aclara al (los) programador (es) y guía su (s) elección (es), y es de tres clases:

los hechos  
las reglas de decisión  
los modelos de decisión.

Los hechos. Es la información sobre la situación que causa algún problema.

Las reglas de decisión. Es la información sobre los diversos elementos de solución; en ellas se incluye, según el caso:

el objetivo que se persigue,  
las normas jurídicas (leyes, reglamentos, circulares, incluyendo lo que algunos llaman "normas de armonización" las que son, según nosotros, de la misma naturaleza),  
las normas humanas (prejuicios, preferencias, etc.),

las presiones, directivas, órdenes... (venidas de dentro o de fuera, de hombres de estructuras ...), etc.

Los modelos de decisión. Un modelo es un conjunto de reglas que se supone describen un sistema.

Un modelo de decisión administrativa puede por lo tanto considerarse como una proposición de aplicación de ciertas reglas de decisión a ciertos hechos con el objeto de obtener ciertos resultados (estamos empleando a propósito mi vocabulario no técnico). Toda decisión supone un modelo, ya sea conscientemente o no, muy elaborado o simplista.

Para nuestra investigación, la información del programador es evidentemente el elemento-clave. En este nivel es donde se tienen que descubrir -si las hay- las influencias centralizantes o descentralizantes de la informática sobre la decisión administrativa.

La centralización y la descentralización.

Hemos convenido en adoptar como antónimo de centralización, el término descentralización, renunciando a calificar sus diferentes manifestaciones antes de que haya habido observación. La realidad administrativa nos pareció, en efecto, desde nuestro punto de vista por lo menos, que no corresponde sino de una manera muy aproximada a ciertas nociones a veces utilizadas para describirla; además, el aspecto conceptual es variable según los países y las doctrinas.

Hemos conservado definiciones muy amplias de la centralización y la descentrali-

zación, entendiéndose que nuestra interrogación se refiere a la distribución real del poder de decisión entre las diferentes autoridades administrativas, formalmente competentes; sobre las relaciones entre ésta y la información del programador:

Habrá centralización (descentralización) llamada vertical si, mediante un rodeo de la información, se efectúa un traslado en provecho de una autoridad de nivel jerárquico superior (inferior);

Habrá centralización (descentralización) llamada horizontal si, por el rodeo o lo indirecto de la información, se efectúa un traslado en provecho de un menor (mayor) número de autoridad del mismo nivel.

#### Sistema para análisis

Ha sido concebido como un conjunto de vías de explotación y de puntos de vista posibles y propone diferentes campos que hay que observar y ángulos de observación.

Determina cinco plataformas de estudio, precisadas cada una por una serie no limitativa de interrogaciones que serán indicadas aquí brevemente:

El acceso a la información:  
(las reglas de difusión de la información sus autores, sus controles, su aplicación ...; las condiciones del acceso: medios, costo ...).

El contenido de la información:  
(la elección de la información, su recopilación, su calidad su control ...; los bancos de datos jurídicos ...).

La forma de la información:  
(su elección; la armonización y la unificación de los datos).

La utilización de la información:  
(utilización imperativa; información discutible; dominio y control ...).

El papel de la información:  
(ayuda a la decisión; preparación o automatización de la decisión; tipología de las decisiones e información del programador):

#### Los estudios de caso

Este método ha sido adoptado por su flexibilidad y su capacidad para indicar objetivamente y sin reticencia cuáles son las situaciones existentes. Permite, además, combatir eficazmente las posiciones partidarias y las afirmaciones gratuitas. El desarrollo actual de la informática autoriza por demás su empleo, y una observación suficientemente amplia para ser válida y concluyente.

Su campo. Los casos que se han estudiado se han escogido de todas las ramas de la administración. La exclusión de ciertos sectores o la limitación a uno solo habrían corrido el riesgo de alterar los resultados, puesto que nada podía garantizar la igualdad de los efectos de la informática en todos los ámbitos.

Su desarrollo. Del Coloquio de Niza (11 al 13 de abril 1973), al Coloquio de París (13 de septiembre 1973).

Habiéndose escogido el tema de la investigación en Niza, los trabajos se llevaron a cabo sobre dos puntos: a) la definición

de los conceptos, b) la determinación del enfoque. El estudio de estos puntos fue objeto de un intercambio de documentos entre los miembros del grupo y produjo un documento del director del programa (julio, 1973).

El Coloquio de París (septiembre 13 de 1973). Su papel fue el de obtener las enseñanzas de los trabajos anteriores, de armonizar los puntos de vista divergentes y de preparar las bases de la investigación.

Sus conclusiones fueron consignadas en un documento redactado por el director del programa. El programa de trabajo y el calendario aparecen también en dicho documento.

Del Coloquio de Paris (13 de septiembre de 1973) al congreso de México (julio de 1974). Han sido propuestos estudios de casos por quince países: Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, E.E.U.U., Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Israel, México, Noruega, Polonia, Portugal, República Federal de Alemania, Suecia, documentos que han servido para la redacción de Informes nacionales que han sido enviados, con mayor o menor retraso, al director del programa. (Algunos informes apenas han sido anunciados.)

El informe general se apoya sobre estos estudios de casos para tratar de responder a la interrogación inicial, ¿cuál es la influencia de la informática sobre la centralización/descentralización de la Administración?

## LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

El estudio de casos concretos y la observación sin prejuicio que permitían la li-

gereza del cuadro conceptual y la flexibilidad del enfoque, han revelado situaciones que justifican poner de nuevo parcialmente en causa el cuadro inicial de la investigación.

Circunscrita a la centralización/descentralización de la administración, parecía que la investigación sólo debía referirse a la organización y a los cambios internos de la administración, así como también a la repartición de los poderes entre sus órganos propios. Esta era nuestra hipótesis de trabajo.

Ahora bien, resulta que la información-del programador escapa, y escapará cada vez más a causa de la informática, de los canales tradicionales para volver de nuevo directamente a los administrados. Un fenómeno tal como éste puede sin duda modificar la distribución de los poderes en el seno de la administración; implica sobre todo una nueva forma de descentralización: un traslado de poderes en beneficio de los administrados y su intervención directa en la gestión de la administración. Por esta razón, nuestra exposición tendrá dos partes:

La primera se consagrará a:

La centralización/descentralización en la administración y se referirá únicamente a los informes entre las autoridades administrativas.

La segunda tratará de:

La centralización/descentralización de la administración, de las relaciones entre la administración y los administrados.

Sobre la definición de los conceptos de centralización/descentralización, es necesario

incluir aquí algunas precisiones para la claridad de los desarrollos que vendrán.

1. Lo adecuado de una definición muy amplia de los conceptos de centralización/descentralización, ha sido confirmado por todos los trabajos, a pesar de haberse llevado a cabo en países de tradiciones jurídicas muy diferentes, si no opuestas. Igualmente, el rechazo inicial de las distinciones, particularmente clásicas en Alemania y en Francia, entre centralización y concentración, descentralización y desconcentración ha sido interinada unánimemente.
2. La falta de un aparato conceptual adecuado para traducir las realidades administrativas modernas ha sido notada unánimemente. Las nociones tradicionales ya no bastan para darse cuenta perfectamente de las construcciones o de las relaciones nuevas que se establecen en el seno de la administración. Estas lagunas son particularmente sensibles en nuestro ámbito y dificultan el análisis de las incidencias de la informática sobre la decisión administrativa. Conviene señalar de una manera muy especial el poco interés que le otorga la doctrina a los problemas de la información (informe alemán).
3. Centralización/descentralización y su poder discrecional. El poder discrecional concierne al ejercicio de una competencia por parte de una autoridad administrativa y no como la centralización/descentralización, la distribución de los poderes entre las autoridades administrativas. Sin embargo, por la modificación de su información (sobre los hechos, por ejemplo, o las reglas de de-

cisión...), una autoridad administrativa puede ver su facultad discrecional aumentada o limitada.

En el primer caso, se dirá que hay descentralización para su provecho, si, mediante la información recibida, su poder se extiende en detrimento de una autoridad superior; en el segundo caso, si la limitación de su información y de su poder, se debe a una autoridad superior, se dirá que hay centralización (informe noruego).

4. Centralización/descentralización y distancia. Se parte del principio de que el alejamiento o el acercamiento de la administración y de los administrados es centralizador o descentralizador. La descentralización no tiene otro fundamento que una proximidad necesaria para la buena gestión administrativa. Llevada al extremo, tiende a entregar esta gestión a los propios interesados. Esta confusión y sus contrarios pueden, bajo un cierto punto de vista, servir de criterio para la centralización/descentralización de la administración.

NOTA: a difusión de estudios de caso, habiendo sido previsto el informe general, no incluye gran cantidad de ejemplos, sino que remite solamente a los documentos nacionales.

#### CENTRALIZACION/ DESCENTRALIZACION DENTRO DE LA ADMINISTRACION

De la influencia de la informática sobre el reparto de los poderes entre las autoridades administrativas

La gestión mediante computadora de la

información administrativa puede ejercer una influencia sobre la centralización/descentralización de la Administración, en dos formas:

por una transformación de las estructuras y de los circuitos de información:

por una modificación de la información recibida.

### Estructuras de información y comunicación de los datos

Históricamente, solamente la localización de los bancos de datos ha retenido la atención por razones sencillas de percibir, especialmente el temor del programador de perder poder por el alejamiento de "su" información; el desconocimiento de las cualidades y de las constricciones informáticas; la no existencia de la teleinformática.

Si la evolución técnica y la práctica de las computadoras han dado a ese problema **otra dimensión, no por eso deja de ser importante**. Influye, en particular, sobre la evolución de los sistemas de información y la centralización/descentralización de la administración.

La transferencia puramente técnica. Es común decir que la automatización de un fichero manual, sin traslado geográfico o institucional, no tiene incidencia sobre la centralización/descentralización de la **administración**.

Si esta afirmación es válida en derecho, no lo es en los hechos. Las diferencias del desarrollo informático de las administraciones, las instalaciones más numerosas si no exclusivas de computadoras en los servi-

cios centrales o regionales por ejemplo, o al servicio de ciertos ministros (informe belga), producen una cierta retención de hecho de la información, cuyas consecuencias son centralizadoras. No cabe duda de que son solamente momentáneas y que se disiparán con la multiplicación de las computadoras y cuando su difusión esté mejor repartida (ejemplo israelí). Sin embargo, la distribución no podría ser ideal, además, este estado inicial constituye una tentación difícil de combatir.

El progreso de la informática misma puede asimismo modificar sus efectos sobre la comunicación de los datos. La transformación técnica de un sistema de información, el paso, por ejemplo, del trato por lote de las informaciones y de las memorias de acceso secuencial al tratamiento interactivo y a las memorias de acceso directo (informe sueco); la aparición de la teleinformática y el establecimiento de redes de transmisión de datos, ofrecen nuevas probabilidades de explotación y una alternativa real entre la centralización y la descentralización.

Por lo demás no es sino después de esta evolución tecnológica reciente que el sólo hecho del traslado geográfico de los datos, su reagrupamiento en un solo lugar o bien su dispersión, si no es acompañado de ninguna nueva medida respecto al acceso a la información, ya no es considerado como un factor centralizador o descentralizador (informe alemán).

El traslado institucional. La constitución de los bancos de datos, por razón de su capacidad y de su costo, ha suscitado una reflexión en el sentido de que sería preferible la organización de estructuras y de circuitos de información en el seno de la

administración. El deseo conjunto de sacar el mejor partido posible de la informática y de mejorar la información de las autoridades administrativas ha llevado a una revisión de los esquemas tradicionales. Se han escogido dos caminos:

La reforma interna de las estructuras de **información**;

La creación de estructuras especializadas **de información**.

La reforma interna de estructuras de **información**. Las estructuras de información y las estructuras de decisión en la administración generalmente se confunden. encontrándose evidentemente la solución más satisfactoria en la adecuación de la información al programador. El procedimiento elegido para lograrlo consiste en confiar al programador mismo el encargo de la recopilación, del almacenamiento y del tratamiento de los datos útiles a su acción.

La utilización de las computadoras tiende hoy en día a que se adopte un procedimiento diferente, y a transferir la misión del almacenamiento y de la gestión de los datos de las instituciones periféricas a órganos menos numerosos y más céntricos.

Por este motivo los bancos de datos están constituidos generalmente por las autoridades nacionales o regionales (ejemplo francés).

En cambio, la recopilación sigue esencialmente descentralizada, ya que los medios técnicos de transmisión de la información permiten transferencias seguras. Además, se considera más eficaz el control de cali-

dad de los datos cuando lo llevan a cabo las autoridades administrativas interesadas (informe danés, informe sueco). No obstante, están apareciendo proyectos que prevén la posibilidad de encargar la recopilación de los datos a las autoridades **centrales o regionales que tienen en su poder** los bancos de datos (ejemplo francés).

Es interesante señalar la importancia que ha tomado la región en esta política de reagrupamiento de la información y de desarrollo de los bancos de datos, y esto, aún en países de estructura regional débil (ejemplos holandés, francés).

Parece que debajo del Estado, en el estado actual de la técnica, la región sea la circunscripción más apropiada por su **tamaño, su ubicación y sus recursos, para**, recibir las nuevas estructuras de **información**.

La concentración material de los datos, de autoridades jerárquicamente superiores, no implica necesariamente una modificación de la información recibida por las autoridades administrativas subalternas, y por lo tanto puede no tener influencia sobre la centralización/descentralización de la administración. Crea sin embargo un riesgo, que no deja de tener importancia, de centralización que no se encuentra en la situación que se estudia ahora, de una concentración para provecho de una estructura puramente funcional.

La creación de estructuras especializadas de información. La disociación de las estructuras de decisión y de las estructuras de información, la constitución de bancos de datos estrictamente funcional es aconsejable por dos razones:

**otorgar la "función información" a una técnica y necesidades nuevas;**

mejorar la circulación de la información.

La neutralidad de órganos de información, sin poder de decisión y colocadas fuera de la jerarquía, la especificidad y los límites de su tarea, garantizan, al decir de sus partidarios, una difusión correcta de la información y el final de retenciones abusivas. Esto supone, en cambio, una definición muy precisa del ámbito y de las facultades de estas instituciones especializadas, por una parte, en el asunto de hacerse cargo, y por otra parte, de sus obligaciones en materia de difusión y de secreto. La centralización/descentralización se desligará por lo tanto de las disposiciones tomadas en este ámbito y de la calidad de sus autores.

Otro tipo de centralización/descentralización ha sido aquí señalado por algunos y calificado de funcional (informe alemán)

Si puede esperarse de este otro tipo un mejor acceso a la información, por lo menos dentro del cuadro del reglamento en vigor, es necesario interrogarse sobre sus implicaciones respecto al contenido de la información.

### Informática e información

La información del programador condiciona la decisión, de ahí su poder. Este está restringido por una información limitada o dirigida, en provecho de quien ha determinado la parte o el contenido de la información recibida y adquirido, en esta forma, un poder que no poseía anteriormente. Por el contrario, el poder del programador es reforzado por una informa-

ción amplia, clara, obtenida a su gusto, y en el momento más adecuado. La centralización/descentralización de la administración depende pues, de la influencia respectiva de las autoridades administrativas sobre la cantidad y la calidad de la información, así como también sobre su disponibilidad (el informe polaco).

No cabe duda que la informática por sus propios recursos (capacidad enorme de almacenamiento, facilidad de acceso a las memorias, rapidez de la búsqueda, difusión inmediata... crea las posibilidades de una descentralización de la administración. Basta con quererla, después organizarla y dotar a la administración de los medios jurídicos y técnicos de su realización.

Es menos fácil determinar las consecuencias de la informática y de sus limitaciones sobre el contenido mismo de la información y de sacar a luz, a este nivel, su influencia centralizadora o descentralizadora.

Dos puntos hay que examinar aquí:  
la codificación de los hechos:  
la creación del derecho.

La codificación de los hechos. El tratamiento de la información factual por computadora impone que los datos sean codificados y que se establezca una cierta normalización para recopilarlos.

La recopilación tendrá que hacerse forzosamente según un formulario que proponga un número limitado de casos, es decir de datos, una elección restringida de respuestas o respuestas que consistan en **sí/no**, o bien una cuantificación de apreciaciones calificativas (el informe noruego).

Las datos factuales también se unificarán, se reemplazarán, por un código por ejemplo, para que puedan ser tratados ulteriormente en forma válida; se unificará y se definirá de antemano su formato, y después se impondrá a todos (informe inglés).

El hacer la recolección tan rígida implica inevitablemente una pérdida de información, y también una cierta alteración de la misma. Ninguna de las dos situaciones puede ser neutral y favorece normalmente al autor de las elecciones iniciales (informe belga). En cuanto a la centralización/descentralización, el punto importante es desiguar al autor de las elecciones iniciales, saber quién toma e impone las medidas de codificación y de normalización.

En estas circunstancias se notan dos tendencias:

La más fuerte va en el sentido de la centralización, ya que la misión de codificación es confiada a las autoridades más elevadas jerárquicamente (en general las de escala nacional) capaces de imponer sus decisiones al mayor número (ejemplo israelí).

Estas autoridades están, además, firmemente sostenidas, en su labor de codificación, por instituciones de asesoría -públicas o no-- cuya misión es de promover la **informática en la** administración, principalmente a nivel local (ejemplos inglés, norteamericano).

La tendencia más nueva se nota fuera del cuadro tradicional de la centralización/descentralización y participa de una cierta democratización, si se pudiera decir, de la

administración; algunos podrían hablar de auto-gestión. Esta consiste en poner en manos de todas las autoridades administrativas interesadas el cuidado de la codificación. Entonces las decisiones se toman después de una concertación general y de tomar en cuenta las necesidades de cada quien (informe alemán).

La creación del derecho. La utilización de una computadora supone que le sean dadas instrucciones y que se escriba un programa que las reúna. Las reglas que la administración debe aplicar forman dichas instrucciones y dichos programas. Ahora bien, a veces esas reglas no satisfacen las condiciones de claridad, de coherencia y de sencillez (relativa) que exige un tratamiento informático. Además, no son siempre exhaustivas ni explícitas y, por lo mismo, suficientes para ser, tal o cual, explotadas con éxito por computadora. Por lo tanto, para no privarse de la ayuda informática es indispensable actuar según esas reglas, es decir; según el derecho.

Esta acción ha tomado esencialmente dos formas, que corresponden a dos momentos de la regla de derecho: su concepción y su aplicación.

La utilización relativamente reciente de la informática y su pertenencia privilegiada en el campo de la gestión, han puesto de relieve, en el primer momento por lo menos, los problemas planteados en la etapa de la aplicación de las reglas de derecho. Unas veces se trata de interpretar reglas confusas o incoherentes, de armonizar, por ejemplo, regímenes diferentes que deben someterse a tratamientos idénticos (informe noruego). Otras, de completar normas, de apreciar, por ejemplo, cuando un margen de apreciación se ha dejado

al programador o de definir reglas estrictas y unificadas de discusiones (informe alemán).

La conducta del agente administrativo es, desde ese momento, dictada de antemano y su competencia atada. Su poder se encuentra por lo tanto, reducido, tomado por la autoridad que ha dicho el derecho y tenía competencia para hacerlo, una autoridad jerárquicamente superior (informe polaco).

En ciertos casos esta autoridad no **interviene sola, sino en relación con un servicio informático** que indica las limitaciones técnicas y propone los arreglos que le parezcan factibles (informe noruego). La influencia de este servicio es necesariamente importante, pero no puede considerarse a priori como centralizador. Su razón de ser depende de su poder real y del lugar que ocupa en la organización administrativa. Por lo demás, ninguna observación ha revelado imperialismo alguno de los **servicios informáticos, sino al contrario, su gran subordinación** a las autoridades administrativas de las cuales emanan.

Para evitar esos pesados trabajos reglamentados antes de la programación, se ha propuesto intervenir en el momento mismo de la concepción de las reglas de derecho, para apropiárselas al tratamiento por computadora. La aptitud a la automación impone en efecto, limitaciones respecto al contenido estrictamente formal de las reglas y a su presentación, y exige particularmente:

En cuanto al contenido: que la claridad del lenguaje sea máxima, que las **disposiciones sean lógicas, que el proyecto sea completo** hasta el último detalle y que to-

do armonice con el contenido de las **reglas anteriores;**

En cuanto a la presentación: que la terminología sea uniforme y las disposiciones estipuladas directa y explícitamente.

Esta cualidad no acostumbrada, es cierto, de las reglas de derecho reduce a la evidencia el papel que desempeñan los agentes encargados de su aplicación, los cuales pierden una parte de su poder de hecho, en beneficio de los que poseen el poder formal de legislar o de reglamentar.

También tiene efecto sobre los bancos de datos jurídicos, destinados a reunir, administrar y difundir el conjunto de las reglas del derecho. Hace más fácil su **constitución** y su utilización por las autoridades administrativas de los agentes de todo nivel; permite, sobre todo, en el curso de las operaciones de archivar, el más grande respeto del derecho, eliminando al máximo los peligros de desvío y de traición debidos a la adaptación de los textos y al tratamiento del vocabulario (informe finlandés).

La informática, exigiendo normas mejores y legisladores de calidad, puede sin duda reforzar el poder de estos últimos y lograr una cierta centralización. Pero, ¿quién podría lamentar la transparencia así ganada a la acción administrativa y **la no "emancipación" de la administración**, es decir, su estricta sumisión a la legalidad?

A veces se habla de funcionarios que verían en esta forma disminuir el interés creativo de su trabajo y de sus responsabilidades. Es fácil demostrar que mejores

leyes y el tiempo que les hace ganar la utilización de la computadora, sobre todo al tratar los trabajos de rutina, permite **al contrario, que los funcionarios se consagren a las labores más nobles de su cargo** (informe sueco).

La influencia de la informática sobre la centralización/descentralización en la **administración se transforma con su evolución propia y su utilización creciente**. Después de una fase relativamente centralizadora en la administración, debida, cierto es, a razones no exclusivamente técnicas, ya se esboza una fase diferente, que corresponde a un dominio mejor de la informática. La necesidad de los primeros tiempos no es hoy sino una posibilidad. El ejemplo de la centralización/descentralización de la administración lo ilustra bien: la influencia de la informática es sobre ella ambivalente y secundaria (informe danés). Por encima de la limitación técnica está la voluntad pública.

Además la informática trastorna las **no** nociones clásicas de centralización/descentralización y los juicios que de ella se han hecho. Al suprimir los límites de la información: lo pesado de su recopilación, su **almacenamiento restringido, su difusión** difícil en el lugar mismo y más aún a distancia, la informática obtiene de la centralización/descentralización en la administración una parte de sus justificaciones.

La elección entre centralización/descentralización es, en primer lugar, un problema de buena administración.

El interés de la descentralización es de acercar la administración a sus administra-

dos, de ponerla en situación de conocerlos inmediatamente, de coleccionar sobre ellos informaciones finas y confiables a fin de que toda decisión sea aplicada mejor, su **gestión más eficaz, sus servicios mejores** (informe inglés).

La centralización, por su parte, ofrece la ventaja de una administración más imparcial y más igualitaria, capaz de respetar mejor en sus decisiones las leyes y los reglamentos porque los conoce mejor, de ser más racional en sus elecciones gracias a la información que sólo ella posee.

La informática aniquila sus justificaciones permitiendo que sea distribuida a todos aquellos que tienen que tomar una **decisión, donde quiera que residan, la información** necesaria sobre los hechos, el derecho, y los modelos de decisión, mediante cálculos y simulaciones, sobre las consecuencias de las selecciones posibles.

Por lo tanto ya no es necesario en la era de la informática, de buscar en su organización territorial y en la centralización/descentralización, una administración de calidad. La centralización/descentralización no son ya los criterios justos en este campo, sino el acceso a la información. La cuestión es totalmente política.

**Es preciso, sin embargo, ir más lejos aún** e interrogarse sobre los fundamentos no ya administrativos sino políticos de la centralización/descentralización, más exactamente sobre la democracia y la administración. De esto se tratará en la siguiente parte.

**CENTRALIZACION/  
DESCENTRALIZACION  
DE LA ADMINISTRACION**

De la influencia de la informática sobre la repartición de los poderes entre la **administración** y los administrados

El estudio de la centralización/descentralización administrativa no puede concernir únicamente a las autoridades administrativas y la repartición entre ellas de los poderes. Tiene que extenderse a las relaciones entre la administración y los administrados (ya sea individualmente o por grupos), y a su papel respectivo en la decisión administrativa. La centralización/descentralización se mide entonces por la influencia de los administrados sobre la elección de la administración.

La información de los administrados es la condición de su influencia y determina su amplitud. La informática, debido a las modificaciones que causa en la información, tanto la que recibe como la que da, ofrece a los administrados la oportunidad de pesar más en las elecciones de la administración, e incluso en las posibilidades de suplirla. Se inserta, por lo demás, en las reformas administrativas y la reflexión política presentes para autorizar proyectos y soluciones inimaginables sin su ayuda.

La informática puede llegar a que se vuelva a poner en causa formalmente la centralización/descentralización de la administración por dos medios:

Mediante una renovación de la información de los administrados;

Mediante una entrega de la decisión a los administrados.

La información de los **administrados**

La información de los administrados puede concebirse de dos maneras:

la información que dan a la administración y que les concierne propiamente;

la información que ellos reciben de la administración y que se refiere a ella misma o a lo que la rodea.

La **informática** ha transformado en lo que se refiere a estos dos puntos las relaciones entre la administración y sus administrados, sea por razones **técnicas**, sea que haya sido la oportunidad de reformar las prácticas existentes.

La información dada. Con la creación de los bancos de datos, se han instaurado procedimientos nuevos de recopilación de la información. Generalmente la administración usaba, en este campo métodos imperativos, exigiendo informaciones sin compensación y no aceptando más que las informaciones que ella estimaba corresponder a sus necesidades.

La utilización de la informática la ha llevado, al contrario, en ciertos casos a renunciar a sus prácticas anteriores y autoritarias. Para estar segura de obtener una información de calidad tan vasta y exacta como sea posible pero indispensable para un empleo pleno y seguro de los nuevos medios técnicos empleados, la administración recurre a procedimientos contractuales. Propone en particular los servicios del banco de datos a un costo **reducido** y además sueldos especiales, si los solicitan, a los que dan la información, los cuales se comprometen por su parte, a suministrar lo mejor posible las informaciones requeridas. De esta suerte, se establece un verdadero contrato entre compa-

ñeros igualmente interesados, sin que la calidad particular de la administración la coloque en una posición leonina. Este procedimiento se utiliza esencialmente en el momento actual en el ámbito económico, entre la administración y las empresas (ejemplo francés).

Esta práctica es quizá el atractivo de una democracia contractual; con toda seguridad es ya, en vista del abandono de la administración de su papel privilegiado, la señal de una descentralización de la administración.

La informática permite igualmente hacer más flexible la obtención de los datos, sobre todo hace posible invertir la relación clásica administración-administrados.

De solicitadora interesada en informaciones estrictamente definidas, la administración ha llegado a ser (o puede llegar a ser) la receptora de informaciones que los administrados juzguen adecuado transmitirle, gracias a la sencillez de la obtención de los datos y de su tratamiento, y a la capacidad de memoria de las computadoras.

Esta información "salvaje" que acrecienta y transforma el saber de la administración, **conduce a una participación más intensa** de los administrados en la facultad de escoger de la administración (informe canadiense).

**La información recibida.** Si los administrados parecen tener una vocación natural para darle a la administración información sobre ellos, a la administración por su parte, le repugna en la mayor parte de los países, con excepción de Suecia, infor-

mar plenamente a sus administrados. La informática ha puesto de relieve esta situación, y sus atributos y sus virtualidades han reforzado un movimiento ya poderoso, que pugna por una transparencia cada vez mayor de la administración.

Ya desde ahora se han obtenido progresos y los administrados reciben a veces el beneficio de una información más abundante y mejor.

La automatización de los grandes ficheros administrativos (por ejemplo registro de personas, registro de empresas, registro de tierras), hace disponibles datos que anteriormente eran de acceso difícil, y que por ese mismo hecho estaban reservados a la administración.

Los bancos de datos económicos y estadísticos, los bancos de datos sobre empleos (el informe americano) constituyen fuentes incomparables de informaciones.

La creación de bancos de datos jurídicos (los informes finlandés, alemán, noruego), aspira a facilitar el conocimiento del derecho positivo en provecho de todos los interesados, no ya solamente en el de los especialistas de la administración.

No obstante, la ampliación de la información de los administrados no depende en primer lugar, de la tecnología. Está subordinado a un querer político y participa de una concepción "progresista" de la democracia. La información es la clave del control y del juicio de la administración. Pero su importancia reside igualmente en la competencia de proposición que ella sola entrega, que condiciona toda acción influyente en un proceso de deci-

sion, que es la base, en realidad, de todo poder de decisión.

La decisión a los administrados

La información de los administrados puede "hacer" la decisión administrativa de dos maneras:

por orientación,  
por substitución.

La orientación decisiva. Orientar una decisión equivale frecuentemente a tomar, por interpuesta persona, la decisión ella misma. Este fenómeno es bien conocido por la ciencia política y administrativa; el estudio de los grupos de presión lo demuestran a porfía.

Hay, sin embargo, una condición para lograr esta transferencia de poder: una perfecta información del "orientador" y consecuentemente, proposiciones pertinentes y aceptables.

No basta, en efecto, para ganar una decisión, ser conocido por la administración, ser su objeto de información. El poder del "informador", en el caso de los administrados, es, en este caso, pasivo. La decisión de la administración, si toma en cuenta la información recibida, escapa totalmente a los administrados.

Muy diferente es la situación si los administrados no se dejan ya solamente observar sino que expresan formalmente sus anhelos y si además los definen tomando en consideración los imperativos de la situación Y las posibilidades de acción, si sugieren decisiones "razonables". La adecuación de lo que se pretende y de lo que es posible, aquello que es serio, por lo me-

nos por parte del que anhela, son los factores capitales de una intervención eficaz en la toma de decisión.

Ahora bien, esto no puede realizarse más que mediante una información suficiente de parte de los administrados, que solamente la informática permite: una información factual y jurídica exhaustiva, fácilmente accesible, así como también una información sobre las diferentes cosas a elegir, los modelos de decisión, sus consecuencias respectivas. Se adivina la importancia de una información tal para los administrados (partidos, sindicatos, individuos...) quienes tienen que juzgar una política o tienen que proponer otra.

De otro modo, la liberación del discurso administración-administrados —cuyo mecanismo ya se explicó anteriormente—, aumenta mediante la libertad real de expresión de los administrados, su influencia sobre la decisión administrativa. La administración descubre otros administrados; se hace consciente más fácilmente y más aprisa de sus aspiraciones y de sus necesidades nuevas, de las evoluciones que se están efectuando, difícilmente captadas dentro de un cuadro y por los medios establecidos. De esta manera, la administración ve sus decisiones fuertemente orientadas por sus administrados, no solamente en su gestión normal sino hasta en sus prioridades y sus selecciones fundamentales (informe canadiense).

Se ha visto en la posesión (por parte de los administrados) de un poder semejante de orientación, el advenimiento de la "democracia participativa". La participación de los administrados en la decisión administrativa es evidente, pero si el poder de la administración sufre una restricción,

no por eso deja de ser dueño de su decisión. Así pues, la informática deja entretener otra democracia, la decisión volverá directamente a los administrados, donde estos tomarán la decisión.

**La sustitución completa.** Toda administración democrática está sometida al poder político, es decir, por lo menos en teoría, a los ciudadanos (o a sus elegidos), quienes son sus administrados pero también los que los mandan. No tiene otros poderes que los que le han sido confiados; los ejercen bajo su control, dentro del cuadro de la legalidad; no tiene poderes más que si no se los retiran. Toda sustitución de los administrados a la administración se analiza desde ese momento como una diligencia democrática.

Una primera sustitución puede efectuarse por medio del **control**. La decisión de la administración se acerca tanto más a la voluntad política en tanto que el control ejercido en su lugar sea más fuerte.

Control previo si la conducta de la administración es perfectamente dictada por las reglas del derecho.

Control a posteriori que postula la transparencia de la administración.

Ha sido demostrado claramente aquí, cuánto en uno y otro caso, el papel de la informática puede ser positivo.

Es más audaz la sustitución directa de los administrados a la administración en el ejercicio de su poder de decisión.

La acción administrativa y las elecciones que ella implica actualmente, en la mayoría de casos y de países, corresponde a ór-

ganos de administración, agentes del poder central o autoridades autónomas, consecuencia o no de la elección.

La informática puede modificar esta situación y responder, en esta forma, a los deseos de los administrados descontentos (forman legión en todo el mundo) que se sienten extraños a su administración y se quejan de que no los entienden.

En general, no reivindican poderes de gestión pública. No creen en la virtud de las instituciones representativas. Esperan que las decisiones de la administración se tomen **"para" ellos: la mejor solución, en un régimen democrático, es que la decisión sea tomada "por ellos"**.

Por otra parte, es un procedimiento que se desarrolla más y más en nuestras sociedades, en diversos sectores. A veces se les llama "consulta de la base" para **decisión**.

**La educación, los esparcimientos, la información,** dan a los administrados la capacidad y los medios de elegir; la informática permite que lo ejerzan y lo empleen. Autoriza -gracias a la teleinformática y a la generalización de las terminales-, la consulta directa de los administrados sobre la gestión de los asuntos públicos y su voto de decisión.

Consultas a escala nacional o local; por todos o por algunos (usuarios de un servicio; miembros de una profesión...); sobre un punto preciso o una orientación a tomar; después explicaciones o un diálogo; consultas, secretas o no, las modalidades son infinitas; la informática no excluye. Gracias a ella, el número, la frecuen-

cía, la amplitud o el costo de las consultas, así como el tratamiento de sus resultados tampoco constituyen un obstáculo, como tampoco lo constituye la dimensión de los países o la importancia de la población.

La decisión administrativa puede pues po-

nerse en manos de los administrados; y la descentralización de la administración gana con la democratización del Estado.

¿Se pondrá esta decisión en manos de los administrados? La información no tiene respuesta alguna a esta pregunta.

# La racionalización de las decisiones presupuestarias en Francia

Claude SAPIN

## SECCION 1

Las razones de la introducción de la racionalización de las decisiones presupuestarias (RDP) en Francia

Iniciada bajo la responsabilidad del Ministro de Estado, el de Economía y el de Hacienda, la introducción de la RDP fue motivada por la necesidad de responder a dos tipos de problemas:

cómo mejorar la calidad de las decisiones presupuestarias dada una situación en que el Estado tiene recursos limitados y sus necesidades manifiesta crecen?, y

¿cómo ayudar a la administración pública a administrar mejor y a adaptarse a la evolución de la sociedad?

### El presupuesto frente a las **necesidades**

Las cargas tributarias globales (Estado, colectividades locales, seguro social) que alcanzan una tasa de cerca de 40%, parecen ya no poder aumentarse sin que ello sea de manera muy progresiva. Por otro lado, la participación relativa del Estado tiende a disminuir a causa de la expansión regular de las participaciones correspondientes a las colectividades locales y al seguro social.

Por tanto, a menos que se acepte deteriorar el saldo presupuestario -cosa que no se puede admitir a mediano plazo en un país cuya economía está cerca del pleno empleo--, parece que un aumento rápido de los gastos públicos sería peligroso. Así, el presupuesto del Estado estará sujeto a decisiones cada vez más difíciles en lo que respecta a sus gastos.

Además, todo país abierto a la competencia internacional, como Francia, y que destina más de un tercio de sus recursos a servicios colectivos, debe preocuparse por la productividad de su empleo, aun si su medición se dificulta por falta de un valor de mercado.

La administración pública frente a los imperativos de una administración racional

Se trata de capacitar a la administración pública para que pueda renovar sus métodos y responder a las necesidades de una sociedad que cambia rápidamente. Esta búsqueda de una eficacia más grande implica que la administración pública, de acuerdo con su medio económico y social, proporcione los servicios colectivos que necesita la sociedad para funcionar y progresar, y que su administración interna, mutatis mutandis, sea al menos tan buena en calidad como la de las instituciones privadas.

## SECCION 11

Los métodos de introducción e implementación y el nivel de desarrollo alcanzado

La RDP se caracteriza por tres tipos de actividades:

Los estudios analíticos tienden a clarificar una política en un campo bien definido.

Los presupuestos por programas tienen por objeto crear un nuevo marco de preparación y de ejecución del presupuesto del Estado y clarificar las asignaciones de recursos relacionándolos con los objetivos asignados a los diferentes servicios.

La modernización de la administración y el control de los resultados tienen el propósito de mejorar la eficacia de los servicios en la etapa de ejecución del presupuesto, tanto al nivel de las administraciones centrales como al de los servicios exteriores.

Estas tres actividades son complementarias e interdependientes: los estudios analíticos clarifican las decisiones que pueden ser incorporadas en los presupuestos por programas y la ejecución y los resultados deben seguirse mediante los modernos métodos de control administrativo.

Aunque haya sido fomentada vigorosamente por el Ministro de Economía y Hacienda, la introducción de la RDP se basó en acciones voluntarias.

El conjunto de la operación está coordinado por la Comisión de Racionalización de

las Decisiones Presupuestarias, creado en 1970, cuyo presidente es el Ministro de Economía y Hacienda. En lo que se refiere a la elección de los estudios, la implementación de los presupuestos por programas y la amplitud del cambio dado a los métodos de administración, la iniciativa corresponde a los Ministerios; para que sea verdaderamente irreversible, la transformación de la administración debe proceder desde su interior, ser movida por su dinámica propia y no estar impuesta desde el exterior.

Además de los argumentos relativos a una flexibilidad más grande en la administración, varios métodos de motivación son utilizados por el Ministerio de Economía y Hacienda, tales como: refuerzo o creación de células de estudio, acciones de sensibilización y capacitación de personal, y ayudas para la instalación de sistemas modernos de administración.

A partir de operaciones piloto efectuadas en 1969 y 1970, el movimiento conoció una expansión rápida, en particular en los campos de los estudios y de la administración; luego, de 1970 a 1972, la difusión de los métodos de la RDP se extendió a casi toda la administración: el número de Ministerios que utilizan o comienzan a emplear estos métodos pasó de 9 en 1970, a 14 en 1971, y a 17 en 1972 y 1973. Mientras que en 1971 y 1972, la RDP se caracterizó por la introducción de los presupuestos por programas y por la sistematización de las acciones de capacitación, en 1973 10 fue por una nueva definición de la política seguida en cuanto a estudios y por adelantos sensibles en la implementación de los presupuestos por programas.

### SECCION III

Los adelantos y los cambios efectuados a las nuevas técnicas o al propio sistema, a la luz de la experiencia acumulada hasta el presente

Se puede estimar, en vista de los resultados que se examinarán en la sección siguiente, que a lo largo de esta primera fase de cinco años, la RDP alcanzó ya el umbral de la credibilidad en el seno de la administración. Si la concepción teórica global del sistema, que a la larga debe prevalecer, no parece ser cuestionada por la experiencia adquirida, las modalidades prácticas de la generalización, en particular en lo que se refiere a los procedimientos y a las estructuras administrativas, no está totalmente dominadas, ni tampoco totalmente captadas. Estos diversos puntos serán tratados en la sección V.

### SECCION IV

#### Resultados

#### Los estudios analíticos

Desde la introducción de la operación RDP la decisión de iniciar estudios analíticos se hizo de manera muy descentralizada y muy empírica y la mayoría de las veces sólo se refirió a campos limitados. La coordinación de los estudios casi siempre se limitó al examen de la coherencia técnica de los proyectos. Esto se explica esencialmente por la prioridad que se debía dar en la fase inicial de la operación, a la constitución de células de estudio y a la formación de analistas, contribuyendo así a la difusión del cálculo económico y de los métodos modernos de análisis y evaluación.

Más de cien estudios han sido llevados a cabo sobre temas muy diversos y de importancia muy variable; algunos han tenido un carácter interministerial (seguridad en las carreteras, transportes urbanos). Una lista de los estudios más importantes se presenta en el anexo.

En 1973, pareció que había llegado el momento de determinar una verdadera estrategia de estudios, porque eran demasiado pocos los que se integraban verdaderamente al proceso de decisiones. Es así que en relación con los trabajos preparatorios del VII plan, la comisión de la RDP se dedicó a definir algunos grandes temas de estudios, en los sectores de transportes, urbanismo, vivienda, correos y telecomunicaciones, educación nacional, industria, energía y salud.

#### Los presupuestos por programas

Es sin duda a este respecto que los adelantos recientes son los más notables. En la mayoría de los Ministerios ya se utilizan o se esbozan procedimientos internos de análisis y preparación del presupuesto en términos de programas.

Al nivel de los servicios, la negociación con la Dirección del Presupuesto se adapta progresivamente a los métodos de la RDP. En 1972, sólo el antiguo Ministerio del Equipo y de la Vivienda había puesto en práctica un nuevo procedimiento en términos de programas. En 1973, los Ministerios de Educación Nacional y de Transportes siguieron este ejemplo, así como el Ministerio de Desarrollo Industrial y Científico encargado de la Investigación. Finalmente, la presentación del proyecto de ley de finanzas en el Parla-

mento, incorpora en sus anexos presupuestos por programas que, junto con el presupuesto de 1974, cubren más de 100 millones de francos, o sea cerca del 45% del presupuesto del Estado.

El año 1974 será esencialmente dedicado a la consolidación de los resultados ya adquiridos y de los sistemas de información sobre los cuales ellos se fundamentan, así como a una extensión de estos métodos y trabajos hacia otros Ministerios. En este campo, los adelantos serán particularmente notables en 1975.

#### Modernización de la administración

Numerosas experiencias han sido probadas en varios Ministerios: equipo, correos y telecomunicaciones, fuerzas armadas, interior. Los primeros resultados se refieren al desarrollo de las contabilidades analíticas, de los sistemas de información y tableros de control, de la automatización de la administración de créditos y de los procedimientos de control de los resultados. Estas experiencias, que constituyen la prolongación normal de los presupuestos por programas, en particular al nivel de los servicios exteriores de los Ministerios, evidencian la necesidad de adoptar progresivamente la nomenclatura presupuestaria que sirve de marco a la administración y a la estructura de programas que permite la definición de objetivos. Estos cambios se están realizando en los Ministerios de equipo, de transportes y de las fuerzas armadas.

#### SECCION V

Los problemas encontrados  
(enumeración y breve descripción)

En la etapa actual de desarrollo de la RDP,

se puede hacer la distinción entre los problemas de orden técnico o conceptual y los problemas ligados a los marcos administrativo y político.

#### Problemas de orden técnico o conceptual

1. Los lazos con la planificación están todavía mal definidos:

insuficiencia de reflexión sobre el marco general de las tareas del Estado, en el cual deben inscribirse las estructuras de programas de los diferentes Ministerios;

ausencia de programación financiera plurianual.

2. Lentitud de la elaboración del marco contable necesario para la administración por programas, para lo cual, por cierto, los Ministerios tienen una capacidad desigual.

3. Dificultad de la definición de un sistema de control coherente y de la información necesaria (indicadores).

#### Problemas ligados a los marcos administrativo y político

1. La modificación necesaria de los términos del diálogo entre el Ministerio de Hacienda y los Ministerios técnicos, tropieza con el hecho de que sus objetivos parecen a menudo inconciliables.

2. La concentración del interés sobre los problemas a corto plazo hace descuidar las perspectivas a mediano plazo y dificulta la inserción de células de estudio y los resultados de sus trabajos.

3. Los esfuerzos de formación del personal sólo han atenuado ligeramente la reticencia frente a las posibles reformas de los métodos de trabajo y las estructuras o las tareas de las administraciones.
4. Un sistema integral de presupuestos por programas supone una clara definición de las modalidades de -desconcentración o de descentralización de las responsabilidades, en los diferentes niveles de la administración. Esta clasificación, a través de las experiencias en curso, tropieza con dificultades de carácter técnico y político (ver informe de Francia sobre el control de la eficacia).
5. El consenso del Parlamento en lo que se refiere al desarrollo y la utilización de la RDP, es indispensable para el éxito de la operación. Sin embargo, a pesar de los recientes esfuerzos de información mediante la publicación de documentos anexos a la ley de finanzas, las orientaciones en este campo no parecen todavía ser claras.

## ANEXO I

### Lista de los más importantes estudios concluidos de RDP

Política de seguridad en las carreteras	1969	(Organización del Territorio)
Organización de los centros urbanos	1970	(Organización del Territorio)
Transportes Paris-sureste	1971	(Transportes)
Política pre y perinatal	1971	(Salud)
Política inmobiliaria	1971	(Finanzas)
Transportes escolares	1972	(Educación Nacional)
Control de mercancías en las carreteras	1972	(Transportes)
Pasos a desnivel	1972	(Transportes)
Guarda de niños de 0 a 3 años	1972	(Salud)
Deterioro bacteriano del árbol melocotonero	1972	(Agricultura)
Conversión de la gran pesca	1973	(Transportes)
Estudio estratégico de mercancías	1973	(Transportes)
Cheques postales	1972	(Correos y Telecomunicaciones)
Lucha contra los incendios de bosques	1973	(Interior)
RDP-Natación	1973	(Juventud y Deportes)
Museos	1973	(Asuntos Culturales)
Grupos de nivel por materias	1973	(Educación Nacional)
Vacuna contra la gripe	1973	(Salud)
Inserción profesional	1973	(Trabajo)
Conservas de frutas	1973	(Agricultura)
Desaparición de la vivienda insalubre	1973	(Organización del Territorio)
Estudio de las zonas de arreglo espacial concertado	1973	(Organización del Territorio)

## ANEXO II

### Lista de las publicaciones (desde 1969)

#### Boletín interministerial para la racionalización de las decisiones presupuestarias

Creado en septiembre de 1970, este boletín trimestral, publicado por la Dirección de la Previsión del Ministerio de Economía y Hacienda, conjuntamente con los servicios de RDP de las administraciones, difunde las técnicas y las experiencias de RDP. La difusión y la suscripción son manejados por la documentación francesa, 31 quai Voltaire, París VII (Tel.: 222-70-00).

- Algunos artículos ya publicados:
- El estudio piloto sobre la seguridad en las carreteras (núm. 1, septiembre de 1970).
  - Los estudios de política industrial a la D. P. (núm. 2, diciembre de 1970).
  - El estudio de la RDP para la "Perinatalidad" (núm. 3, marzo de 1971).
  - La RDP en las administraciones (núm. especial, abril de 1971).
  - La racionalización de las decisiones de inversiones en transportes en la zona parisina, para el VI plan (núm. 4, junio de 1971).
  - El costo económico de la vida humana (núm. 5, septiembre de 1971).
  - Los programas finalizados del VI plan (núm. 6, diciembre de 1971).
  - Estudio de los transportes rápidos en el eje París-sureste (núm. 7, marzo de 1972).
  - Método de RDP y elaboración de los programas de estudios técnicos espacia-
- les avanzados (núm. 7, marzo de 1972).
  - La RDP en la programación de la investigación nacional (núm. 8, junio de 1972).
  - La administración para la planeación en Saint-Gobain - Pont-á-Mousson (núm. 8, junio de 1972).
  - La RDP, también en las Cámaras de Comercio e Industria (núm. 9, septiembre de 1972).
  - La auditoría de la eficacia en Suecia (núm. 9, septiembre de 1972).
  - Presupuestos por programas-Comisión de RDP en mayo 1972 (núms. 10/11, diciembre de 1972).
  - Sistema 3PB: instrumento de ayuda para la decisión (núm. 12, marzo de 1973).
  - Salud: el interés económico de un diagnóstico precoz entre los niños en edad escolar (núm. 12, marzo de 1973).
  - Un instrumento de administración económica en Air France (núm. 13, junio de 1973).

La perinatalidad: dos años de administración (núm. 13, junio de 1973).

Dos juicios americanos sobre las tareas de la administración (núm. 13, junio de 1973).

La RDP en las administraciones durante 1972-1973: síntesis (núm. 13, junio de 1973).

Operación piloto del MEL: balance (núm. 13, junio de 1973).

Presupuesto "equipo-vivienda" nuevo proceso de elaboración (núm. 14, septiembre de 1973).

Programación de las acciones del "Plan Construcción" (núm. 14, septiembre de 1973).

Paradoja de la planificación estratégica en las empresas (núm. 14, septiembre de 1973).

Prospectiva y estrategia de los medios en las fuerzas armadas (núm. 14, septiembre de 1973).

Los periodos interministeriales de iniciación a las técnicas de RDP (núm. 14, septiembre de 1973).

Documentos generales:

G. D'AUMALE: La programación de las decisiones-sistema de planificación, **programación y presupuesto, París, PUF, 1968.**

G. BERNARD Y M. L. BESSON: El análisis multicriterio. Informe presentado

en el segundo Congreso Mundial de la Sociedad de Econometría, Cambridge, septiembre de 1970.

J. J. CARRE: El análisis de sistemas en la racionalización de las decisiones presupuestarias. Estadísticas y Estudios Financieros (núm. 251, noviembre de 1969).

A. DELION: Administración Pública y "management". Boletín del Instituto Internacional de Administración Pública (núm. 9, enero-marzo de 1969).

J. C. DUCROS: La racionalización de las decisiones presupuestarias. Revista de ciencia financiera (núm. 3, julio-septiembre de 1969).

J. FERRY: La racionalización de las decisiones de inversiones públicas. Informe del Consejo Económico y Social (octubre de 1970).

G. TERNY: De una racionalización de las decisiones económicas del Estado, a la función de referencias estatales. Análisis y previsión (T. 10, núms. 1-2, julio-agosto de 1970).

De diversos autores: Conferencia sobre la racionalización de las decisiones presupuestarias. Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Capacitación Profesional y Perfeccionamiento (abril-junio de 1969).

F. LAGRANGE: La racionalización de las decisiones presupuestarias en Francia. Informe IISA, 1971.

H. LEVY LAMBERT: Los estudios costo-efectividad en Francia. Congreso del IFORS en Washington (1971).

- H. LEVY LAMBERT Y H. GUILLAUME: La racionalización de las decisiones presupuestarias. Técnicas de análisis, PUF, Colección Superior "El Economista" (1971).
- BOZON C.: La RDP Y los sistemas de información (Objetivo núm. 6, 1971).
- MAQUART D.: Investigación sobre un modelo del proceso de decisiones (Decisión núm. 5, junio de 1971).
- De diversos autores: La racionalización de las decisiones presupuestarias. Revista Económica (vol. XXIII, núm. 3, mayo de 1972).
- Comisaría General del Plan: Cálculo económico y planificación. Paris, La Documentación Francesa, 1973.
- LEVY LAMBERT H. Y J. P. DUPUY: Las decisiones económicas en la empresa y en la administración, Dunod, París, 1973, 2 vols.
- J. C. DUCROS: La racionalización de las decisiones presupuestarias y la organización de la Administración. Revista Internacional de las Ciencias Administrativas (vol. XXXIX, núm. 1, 1973).
- PH. HUET y J. BRAVO: La experiencia francesa en la racionalización de las decisiones presupuestarias, PUF, 1973.
- Poderes públicos-administración general:
- B. CAZES: Las relaciones entre la racionalización de las decisiones presupuestarias y la planificación nacional. Análisis y previsión (T. 10, núms. 1-2, julio-agosto de 1970).
- R. DE LA GENIERE: El presupuesto y la RDP, Boletín de Economía y Hacienda (núm. 48, julio-septiembre de 1969).
- PH. HUET: La racionalización de las decisiones presupuestarias. Boletín del Instituto Internacional de Administración Pública (núm. 9, enero-marzo de 1969).
- D. DOMMEL: El presupuesto por programas (Objetivo núm. 4, noviembre de 1970).
- PH. GALY: Implementación del presupuesto por programas del Ministerio del equipo y de la vivienda. Objetivo núm. 4.
- L. SFEZ: La administración prospectiva, Armand Colin, París, 1970.
- Comité Central de Investigación sobre el costo-beneficio de los servicios públicos. Octavo informe. Documentación Francesa, 1971.
- J. BRAVO: Contribución a la investigación sobre los sistemas por programas. Estadísticas y Estudios Financieros, Serie naranja (núm. 7, junio de 1972).
- H. LEVY LAMBERT: La administración de los fondos del Estado. Dirección de previsión (marzo de 1972).
- P. HUET: Contribución al estudio de las relaciones entre el análisis costos-ventajas y el presupuesto por programas. Finanzas Públicas, vol. XXVII (núm. 2, 1972).
- R. PRUVOST: Propositiones para un programa de administración hospitalaria. La Revista Hospitalaria de Francia (núm. 255, noviembre de 1972).

# RESEÑAS

Claude-Albert Colliard, *Libertés publiques*, París, 4a. ed., Précis Dalloz, 1972, 772 pp.

La tradición liberal del derecho público francés se enriquece una vez **más** mediante la reedición de esta obra, ya clásica en la docencia de esta rama del derecho constitucional, que alcanza en las Facultades francesas categoría pedagógica autónoma.

El Decano Honorario de Grenoble y catedrático de París incorpora la actualidad político-administrativa más reciente de la V República Francesa a una obra que permanece fiel a la postura liberal "1789" de las ediciones anteriores, que no se detienen sino poco (pp. 633 ss.) en las prolongaciones positivas incorporadas por la postura democrática y social "1917" (la derivada de la Revolución Mexicana) a la tradición occidental del derecho público. Pero el enfoque es sólo aparentemente clásico. En el seno de una concepción substancialista del Derecho Público, el maestro francés no se detiene en las normas de rango formalmente constitucional, sino que prosigue su análisis en el terreno de las leyes y normas administrativas inferiores así como en la jurisprudencia y práctica administrativas, sin descuidar por ello las aportaciones de las ciencias políticas y de la información (v. especialmente las estupendas páginas 420 a 572, referentes a la libertad de prensa, al régimen del teatro y del cine, así como al de la radio-televisión).

Por momentos vehemente, siempre como prometida en una defensa militante de las libertades contra todos los excesos del autoritarismo, esta obra constituye una firme concreción del ideal de ciencia **con** conciencia, que tan significativamente encarna la Universidad de París 1 (Panthéon-Sorbonne) desde la Ley Edgar Faure de 1968, por contraposición, por ejemplo, a las veleidades juricistas y dudosamente democráticas que parecen identificar a la mayoría de los docentes de la Universidad de París 11 (Assas). "Las libertades públicas son situaciones jurídicas legales y reglamentarias en las cuales se reconoce al individuo el derecho de actuar libremente en los límites fijados por el derecho positivo vigente y eventualmente determinados, bajo control del juez, por la autoridad policial encargada del mantenimiento del orden público. Dicho derecho está protegido **por una** acción **jurisdiccional**, esencialmente mediante la puesta en práctica del control de legalidad" (p. 25). El liberalismo del autor se proyecta en un individualismo radical (p. 31) y casi nostálgico (p. 98), que rechaza todo jusnaturalismo y exalta las virtudes del positivismo con demostraciones fuertemente teñidas de la III República Francesa.

El libro se inicia con un Prefacio breve pero denso y apasionante (pp. VII a XIX), al que sigue una Introducción (pp. 1-10) que presenta las dos partes de la obra. La Primera Parte, Teoría General de **las** Libertades Públicas en Derecho Positivo (pp.

11 a 198), tras fundar cuidadosamente su escepticismo ante las relaciones de las Libertades con el Derecho Natural en su primer capítulo, desarrolla seguidamente los Fundamentos (cap. II) la Evolución Histórica y el Régimen Jurídico (caps. III y IV), del cual separa, en capítulo aparte, el Principio de Igualdad. La Segunda Parte (p. 199 al final) comprende el estudio particular de las principales libertades, que el autor afirma sistematizar mediante una clasificación racional en tres títulos, respectivamente consagrados a las Libertades de la Persona (I, pp. 206 a 311), las Libertades del Pensamiento (II, pp. 313-631) Y las Libertades de Contenido Económico y Social (III, pp. 631-725).

La obra se cierra con un utilísimo índice de fallos judiciales y decisiones de la jurisdicción administrativa y con un índice alfabético y analítico muy detallado (son las pp. 725 a 772).

## II

En cuanto al fondo, Colliard es un discípulo de Montesquieu (p. 37) pero ciertamente, con matices muy variados a lo largo de sus extensos desarrollos. Ilustre hijo de Marsella, el decano francés tiene ante las heterodoxias de la V República la reacción tradicional del Mediodía, el rechazo ante la seudotecnificación deshumanizante de las provincias de la Iangue d'oil.

El equilibrio pedagógico, el buen sentido, el análisis profundizado del régimen legal que presiden estas páginas, no excluyen, en efecto, un sentirse personal y gravemente preocupado por las crecientes limitaciones a las libertades públicas que se viven, **no sólo en nuestros países en vías**

de subdesarrollo, sino en la mayoría de las potencias industrializadas -incluyendo a Francia-, con posterioridad a los inestables Acuerdos de Bretton Woods (1944), y muy especialmente desde los últimos años de la década de los sesenta. El autor es consciente, no sólo de los peligros inmanentes al Poder (p. XII), sino de toda la crisis del constitucionalismo clásico (p. X) y de las libertades públicas, su meta ansiada (pp. 6-8), como consecuencia de las crecientes disfuncionalidades institucionales que conlleva el presente auge del capitalismo occidental de tipo molecular. La extrema actualidad es, sin lugar a dudas, mérito sobresaliente de este libro que se enfrenta sin pavor con el presente inmediato, y no sólo respecto del cine (pp. 522-33), sino, con coraje encomiable, con las torturas policíacas (pp. 227 y ss.) sin excluir el empleo del narcoanálisis, los tribunales de excepción (especialmente los que pretenden juzgar a civiles por delitos no militares en tiempo de paz) (pp. 234 y ss.), la censura y su infantilismo intelectual (pp. 531 y 570), la desnaturalización partidista de la información radiotelevisada (p. 556), la complicidad del Consejo Constitucional en la V República con las arbitrariedades de la mayoría adicta al Poder Ejecutivo (p. 562). El **constitucionalismo "semántico" de los latinoamericanos**, que tanto critica y con razón el maestro colombiano Restrepo Piedrahita siguiendo en esto a Liwenstein, tiene muy sin cuidado a Colliard. No es un legista, es un jurista: no cabe esperar de él la ciencia jurídica sin derecho que tan infelizmente han popularizado en nuestra indefensa América Latina los irresponsables epígonos de la inefable tautología kelseniana. Se compartan o no se compartan sus postulados últimos, no puede ciertamente reprocharse al maestro francés la miopía fácti-

ca de los normativistas: El Derecho es una realidad creada por y para hombres en sociedad, "no es una abstracción formal sino que surge de (y se aplica a) una realidad económica, social y, en definitiva, política, es decir, históricamente relativa" (pp. IX y ss. y XVII esp.). Es sabido que, sintomáticamente, la ciencia jurídica vienesa de inspiración neokantiana ha fracasado, rotundamente, en los estudios de esa sociedad prestacional (p. IX) que Colliard coloca de entrada en el objetivo mismo de su disciplina.

En el marco del Estado-gendarme la libertad se hallaba tanto mejor asegurada cuanto que los poderes del Estado se hallaban más limitados (...). Hoy el esquema clásico del radicalismo francés, la fórmula bien sabida que lanzaba Alain, el ciudadano contra los Poderes (...) está intelectualmente superada; para el respeto de las libertades, ya no basta con la pasividad del Poder, puesto que éste actúa en el plano material y por ello es menester que las prestaciones servidas por el Poder no constituyan en sí mismas elementos de una coerción moral, intelectual, política, respecto de los individuos que serán sus beneficiarios (...) (p. IX).

y añade más lejos (pp. X Y XI) :

La libertad corre el riesgo en muchos dominios de permanecer meramente potencial y virtual, no pudiendo realizarse efectivamente (aún cuando esté proclamada por la norma) sino mediante la existencia complementaria de las condiciones económicas que permiten su ejercicio. La desigualdad económica, la debilidad económica, esterilizan frecuentemente a ciertas liberos

tades (...). El análisis utilizado en las democracias socialistas que distinguen las libertades abstractas y las libertades concretas es perfectamente exacto. No existe verdaderamente libertad sino por la disponibilidad de los medios para **su** ejercicio (...). El ejercicio real de las libertades o de aquellas que exigen un soporte material importante se encuentra comprometido en nuestros días, Aunque el indio viduo pueda jurídicamente disponer de tal libertad, no es **seguro** que podrá económicamente hacerlo, careciendo de los medios para ello. ¿Puede decirse en estas condiciones que hay, verdadera y concretamente libertad?

Calvinista algo teñido de agnosticismo (¿bultamanniano?), el Decano Colliard toca con mano magistral el siempre espinoso tema de la libertad religiosa (pp. 330-355). En América Latina, tanto el sectarismo clerical (Colombia) como el sectarismo laicista (México, respecto de ciertas normas hoy casi en desuso) han planteado una polarización que sólo es síntoma de la desequilibrada herencia extremista que nos legara la raíz hispánica de nuestro crisol cultural y racial; en Uruguay, por la misma época, surgieron los intransigentes y aislados esfuerzos, por un lado de Secco Illa, y por el otro de Pedro Diaz, éstos con curiosa supervivencia ahora en algunas notas y comentarios de jóvenes autores (Semíno, Pérez-Pérez). La laicidad, esto es, la neutralidad filosófica del Estado moderno, no puede ser encarada con el prisma deformante de dichos atavismos castellanos. Dos admirables investigaciones venezolanas recientes parecen indicar el camino, me refiero a las de Rodríguez Iturbe sobre Iglesia y Estado en Venezuela (1824-1964) y de Sánchez (J.

Leopoldo) sobre Las **personalidades** jurídicas de la Iglesia en el Convenio de 1964 con la Santa Sede: separación estricta y celosa, relaciones cordiales pero sin como promisos, vigencia nula del Syllabus y del combismo jacobino, apertura recíproca a las corrientes de progreso que Estado e Iglesia perciban en el otro. En este sentido, las páginas de este libro son de un rigor técnico, de una precisión y de una sabiduría admirables, lo cual no impide al ilustre profesor de La Sorbona continuarlas mediante un acerado capítulo sobre La libertad de enseñanza (pp. 356-418), particularmente severo con las facilidades brindadas por la Ley Debré de 1959 a la enseñanza privada (con interesante documentación, gráficas, estadísticas, etc., amén de una bibliografía cuya excelencia general nos parece aquí particularmente confirmada). La lectura de este **précis** siembra **por** doquier precisiones interesantes. Así, en torno a la naturaleza poco democrática de las constituciones rígidas (p. 39), el origen y finalidad conservadora de los tribunales constitucionales ya propuestos por Sieyes (p. 39), la raíz imperialista inglesa del liberalismo posteriormente importado ingenuamente por las estructuras políticas y "subdesarrollables" de América Latina (p. 52), el entroncamiento con el Antiguo Régimen y la jurisdicción prévisible de nuestros actuales tribunales militares de excepción (p. 63), el gran desigmo del Imperio de Napoleón enfrentado a comienzos del siglo XIX con enemigos externos y con sus vicarios internos -**al** igual que la América Latina revolucionaría de esta segunda mitad del siglo **XX**- lo que le impone "combinar el máximo nivel de libertad política y de seguridad individual con la fuerza y la centralización necesarias para hacer respetar por el ex-

tranjero la independencia del pueblo francés..." (p. 65).

Obviamente estos desarrollos en cuanto al fondo no siempre satisfacen ilimitadamente al lector. En el marco de las reservas suscitadas por toda obra humana, querríamos insinuar aquí algunas muy personales.

Nos parece que el **aggiornamento** de la teoría general prometido en el prefacio no llega a cumplirse plenamente. Casi parecería por momentos que el autor ha formulado allí una "carta de intención" que -verosímilmente debido a las altas responsabilidades asumidas por él en la administración universitaria posterior a la Ley Faure de 1968-- espera cumplir en próximas ediciones: la distancia que separa a esta obra de su homóloga escrita por Burdeau (de París 11) aumenta la importancia de la deuda contraída por Colliard desde sus primeras páginas. La gravitación de la concepción democrática y social "1917" (mexicana, de Weimar, de la 2a. República española, pero en definitiva de Suecia y los países latinoamericanos) ganaría así ciertamente en hondura y extensión, transformando quizá radicalmente las consideraciones excesivamente liberales de este **précis**, y, en particular, su enfoque de los Derechos Humanos en materia económica y social.

En efecto, la obra se resiente de una **dialecticidad** insuficiente, en el texto, con respecto al prólogo apuntado. La tríada Pelízeistaat/Estado de Derecho liberal burgués/Estado democrático y social de Derecho/parece quedarse en su segundo estadio, la síntesis no es acabadamente enfrentada, la imperatividad prestacional del Estado democrático y social de Derecho no

recibe el trato satisfactorio en materia de trabajo, pero sobre todo de propiedad. No es sólo toda la parte de seguridad social (pedagógicamente separada del tema en un curioso privatismo de los planes de estudio franceses) lo que queda al margen: **la consideración misma de la propiedad sin tener en cuenta la distinción entre bienes personales y bienes de producción, parece inadmisibles en esta segunda mitad del siglo XX, y sólo puede explicarse por un "fijismo" positivista, apegado fotográficamente a la realidad francesa.**

El clasicismo deviene así conservatismo, en la postura rígida que sólo enfrenta al individualismo con el totalitarismo (pp. 2, 31, 97), definido aquí con la voz "comunitarismo", en una acepción poco feliz y excesivamente comprensiva. El Decano Colliard parece olvidar que ha empleado en su prefacio, siguiendo la terminología usual, la expresión democracia socialista, la cual no parece poderse subsumir en los "dogmas marxistas", enfrentados a Sócrates en la p. 34.

Igualmente apresurada, o excesivamente apasionada, nos parece la oposición (muy francesa) entre individualismo cristiano y totalitarismo germánico (p. 30), como derivación de la Volksgemeinschaft hitlerista. El enfrentamiento en Alemania, bajo el nazismo, de la llamada Iglesia Confesante (activo grupo luterano) y del Episcopado católico (éste luego de la Encíclica *Mit brennender Sorge*) con el nacionalsocialismo, las realidades totalitarias del fascismo italiano y de sus epígonos franquista y luso-brasileño, indican que la línea divisoria no obedece a credos ni a razas, sino a complejas realidades político-sociales.

Colliard es Director de la U. E. R. (Unité

d'études et de recherches) para los Derechos Internacional, Comunitario y Comparado de la Universidad de Paris I, surgió luego de la revuelta de mayo de 1968. Una discreción prudente pero excesiva lo lleva a silenciar casi totalmente (vid., pp. 384-386) las proyecciones de la Ley Faure de 1968: su omisión sería reparable en una próxima edición, máxime luego de la interesantísima tesis de Roberto Arbeleche (*L'autonomie et la cogestion de l'Université en France et en Uruguay*, Paris II, 1971), de próxima traducción al castellano, con Prólogo del maestro mexicano Miguel Acosta-Romero.

En épocas de bonanza solemos descuidar la significación del Derecho Natural, pero cuando la barbarie autoritaria golpea a nuestras puertas, cuando las represiones de una sociedad unidimensional nos acechan, entonces la voz eterna de Antígona resuena por doquier, incluso en los labios de Marcuse, en sus conferencias de 1967 en la Universidad Libre de Eerlín. Naturalmente que de poco sirven las construcciones del ginebrino Burlamaqui (p. 13), consagradas por la Constitución oriental de 1967 (arts. 72 y 332), a los ciudadanos uruguayos aherrojados y torturados por los vicarios de la pax angloamericana desde 1968. Pero precisamente, la conciencia de que más allá del derecho positivo y del Poder existe una conciencia hoy planetizada, de la dignidad del Hombre y de sus derechos fundamentales, alienta en quienes con justicia se alzan contra la violencia institucionalizada y ejercen el derecho de resistencia a la opresión (aquí magistralmente resumido en las pp. 160-67). El marco jurídico real (es decir, natural) de las libertades públicas preside las insuficiencias del derecho positivo y las miserias de su reiterada violación. Esa

realidad jurídica es anterior al Estado, y nos parece peligroso afirmar que no existe un Derecho superior a la legislación positiva (p. 14), máxime que Colliard alude más lejos (pp. 58-59) a la distancia entre **norma positiva** "proclamante" y **Tealidad** "desvirtuante", lo que casi equivale a reducir las declaraciones de derechos (que son derecho positivo, en sentido estricto) a simples variantes del derecho natural (**en el sentido matemático, "imaginario"**).

#### IV

En cuanto a la forma, la claridad de la pedagogía francesa, la lógica interna y el equilibrio superior de sus desarrollos conceptuales, no requiere aquí sino reiteración de su elogio tradicional.

Una serenidad total preside puntos arduos tales como el de las detenciones administrativas (p. 262), sin que ello impida destacar, **con lenguaje** actualísimo **para la América Latina** de los años setenta, que "al margen de toda consideración política, no puede prescindirse de una angustia profunda pensando que uno puede ser arrancado de su domicilio por elementos de las fuerzas armadas y desaparecer días después, sin que jamás pueda nadie obtener explicación alguna" (p. 264).

Obra escrita para estudiantes de licenciatura, pero que sobrepasa ampliamente las exigencias de su examen, el prócis excluye toda bibliografía subpaginal, conteniéndola al fin de los capítulos respectivos, selectivamente, pero lamentablemente limitándose a la de origen o en lengua francesa. La omisión (salvo respecto de la radiotelevisión, p. 564), de toda bibliografía internacional y de derecho comparado, es

pues voluntaria, pero ella debilita la irradiación deseable y priva de un enfoque más rico (realidades anglosajonas y alemana, que Colliard conoce tan bien).

Estadísticas (pp. 449, 470) cuadros (pp. 450, 455, 456, 471, 461), gráficas (pp. 469, 567), mapas (pp. 395, 409, 451) facilitan la consulta de la obra y la adecuada comprensión del texto, completado con los índices indicados. Cabe criticar, lingüísticamente, la inadecuación reiterada de la voz *américain* para referirse sólo a los *angloaméricains*, dado que éstos son sólo una parte, y parte minoritaria, respecto de la mayoría de los americanos, es decir, los *latinoaméricains*. La *Révolution Américaine* (p. 2) como opuesta a la francesa, podría ser tanto (y quizá con mayor razón) la *Révolution Ibéroaméricaine* (de comienzos del siglo XIX) como la *Révolution Latinoaméricaine* tan profetizada en esta segunda mitad del siglo XX. Hablar de la *Révolution Angloaméricaine* del siglo XVIII sería sacar mejor partido de la precisión de la lengua de... ¡Calvino! que tanto la inspirara. Es *Angloaméricaine*, por otra parte, el calificativo originario empleado por Alexis De Tocqueville, otro "correligionario" **de Colliard. Práctico**, concreto, extremadamente útil, siempre muy interesante, el texto tiene puntas de humor, aquí y allá (vid, por ejemplo, la p. 517, sobre la censura) que facilitan grandemente su lectura, a pesar de ciertas erratas (pp. 250, 261, 570, 598), quizá inevitables en publicaciones de esta índole.

#### V

En conclusión, nos hallamos ante una obra pedagógica y científicamente lograda. Las cátedras de Francia, "sembradora

de ideas" (p. 3), continúan así desde el campo del derecho público, con la tradición intelectualmente sutil y estimulante que justifica su prolongada gravitación en nuestra América Latina.

La nueva edición del Decano Colliard, consciente de los claroscuros de la "historia trágica de la libertad personal" (p. 201), no sólo ilumina renovadoramente la **tradición de la disciplina, como surge de sus páginas sobre la igualdad** (esp. pp. 179, 197) o mediante su exclusión de la propiedad del campo de las libertades personales (p. 210), sino que marca jalones para la planetización de la "civilización de la imagen". Su exigencia de la participación ciudadana en la administración de la radiotelevisión nacionalizada, para impedir la desvirtuación político-comercializada de ésta en la sociedad del consumo (p. XIII) no es por otra parte, una postura aislada. Ella converge con su estudio de la libertad de prensa y en particular con el de sus problemas de orden material (pp. 449 y ss.): así comprendemos por qué Le **Monde**, cooperativa fundacional de periodistas, protegida por un ordenamiento jurídico adecuado, ha logrado quebrar la "causación circular acumulativa" del envilecimiento, que destruye toda objetividad en la prensa míticamente libre del mundo cavitista (cf. la decisión Barel, del Consejo de Estado francés, 1954).

En el mismo sentido, sus páginas precursoras sobre la objeción de conciencia (323-324), sobre las becas de educación superior contrapuestas al *numerus clausus* (p. 377), son ejemplos de la actualidad de este libro para América Latina.

Formulamos votos para que esta recensión sirva de aliciente para su lectura

crítica, consciente de que se trata de un manual escrito con referencia a realidades económico-sociales muy distintas de nuestro mundo subdesarrollado, pero cuya calidad científica le permite aportarnos, directamente o por contraste, un enriquecimiento cierto en la larga marcha hacia la constitución y la administración de una sociedad latinoamericana libre e igualitaria.

León CORTINAS-PELAEZ

Rodolfo Stavenhagen y Francisco Zapata, *Sistemas de relación obrero-patronales en América Latina. Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos (CES) EL COLEGIO DE MEXICO*, 1974, 42 pp.

Con un estilo impecablemente limpio, ordenado "pedagógicamente" por la facilidad con la que se lo puede seguir y la claridad de las premisas, Stavenhagen y Zapata nos llevan a través de las relaciones obrero-patronales en América Latina. El trabajo procede a partir del análisis de las estructuras de poder tradicionales, toca todos los procesos que las influyen y desemboca en las perspectivas de desarrollo, necesariamente diferentes según el país involucrado.

Dado el tamaño del ensayo, es notable el esfuerzo de los investigadores por **comprender, aun panorámicamente, todas las áreas** que modifican la realidad social sin pretender dar soluciones fáciles o parcializadas. Su enfoque hace pensar en lo difícil que resulta o puede resultar la modificación de las relaciones industriales, pues incluyen fenómenos tan complejos como la dependencia de las economías latino-

americanas respecto de las más desarrolladas, las compañías multinacionales, el empleo y el desempleo, la distribución del ingreso, la educación, etc.

Queda claro que la conformación de las relaciones industriales es consecuencia del hecho básico de que nuestros países hayan estado orientadas hacia la exportación de materias primas, lo cual condicionó determinadas estructuras económicas y políticas y las fuerzas sociales que las han sustentado tradicionalmente.

Ante los problemas analizados, se perfila una opinión: es necesario el cambio. En muchos y casi todos los órdenes. El trabajo de Stavenhagen y Zapata conlleva lo que puede interpretarse de "advertencia", parecerían estar diciendo "estas son las condiciones, la situación no puede ni debe ser vista con un fácil optimismo; requerirá de nosotros que la asumamos como tal y que nos dispongamos a modificarla reorientándola..."

La información que nos dan nuestros investigadores va formando un cuadro totalmente coherente, una cosa se encadena lógicamente a la otra y la visión completa nos hace llegar hasta nuestros días sin que haya un rompimiento en el hilo conductor; se pasa de una situación a otra, se advierten los vínculos y lo que subyace a éstos. El paso es paulatino y no hay nada inesperado. La cadena empezó quizá desde nuestra época colonial y las relaciones son parecidas, los cambios que ha habido, en su mayor parte, cuantitativos. La orientación es, hasta principios del siglo XX, "hacia fuera" y con base en materias primas; las condiciones de trabajo se dan dentro de un marco social que produce resultados óptimos para los pocos

(oligarquía agraria) y pésimas condiciones generales para los muchos. Poder económico y político de los primeros y nada para los segundos. La oligarquía agraria hereda y prolonga los legados, su actitud es casi la misma que manifestaban criollos y peninsulares ante los "indios": usarlos en provecho propio sin que importe nada más.

Naturalmente, opinan los autores, tal concentración de la propiedad y los recursos crea una concentración del ingreso y por tanto una capacidad de consumo limitada al sector alto de la sociedad, situación que sólo se altera hasta entrado el siglo XX, después de la 1.ª Guerra Mundial y con la crisis de 1930, acontecimientos ambos que fuerzan el "desarrollo hacia dentro" de las economías latinoamericanas, cuando los países que nos surtían de productos manufacturados se ven en problemas que les impiden seguir vendiéndonos su mercancía. Todo ello debilita la estructura tradicional del poder y estimula el desarrollo de la industrialización; se hacen realidad las reformas agrarias en algunos países y la supremacía de las oligarquías agrarias, se ve afectada, con lo que también adquieren fuerza las clases medias, integran grupos de intereses y empiezan a competir con las clases tradicionales en la obtención de privilegios económicos y poder político. Se desarrollan las ciudades y los servicios públicos, el transporte, el proletariado industrial!.. Sin embargo, la mala distribución del ingreso no creó el poder adquisitivo que hubiera mantenido el proceso de industrialización en funcionamiento y además ésta se basó en el empleo intensivo de tecnología reductora de mano de obra, con lo que el empleo en el sector industrial no mejoró.

Con todo, la industrialización da lugar al sector moderno: urbanización, movimiento obrero organizado, burguesía industrial, importancia creciente del estado, etc., y se provoca un crecimiento en las ciudades, aunque esto posteriormente determina una concentración en polos de desarrollo y problemas de marginación en las ciudades.

Andando el tiempo, la burguesía industrial se convierte en la primera fuerza de la estructura social y política después de la II Guerra Mundial; el paso siguiente es un movimiento obrero un poco más organizado. Pero quedan fuera del proceso campesinos y trabajadores agrícolas (y, posteriormente, las masas urbanas marginadas), ante lo cual algunos gobiernos empiezan a dejar de ser neutrales: amplían la infraestructura económica, invierten en el área productiva (corporaciones de fomento), hacen inversiones sociales (escuelas, hospitales, viviendas populares), y en particular regulan el costo de la vida al participar directamente en los convenios colectivos, la fijación de salarios mínimos, el control de precios, etc;

Es de esperarse, piensan nuestros investigadores, que este papel sea cada vez mayor y que aunado a un movimiento obrero mejor organizado, condicione que las relaciones industriales en América Latina sigan los modelos alternativos de desarrollo.

Con la industrialización, se transforma la integración de los trabajadores a la estructura social, se organiza mejor la -lase trabajadora y la negociación (a través de sindicatos) ocupa una importancia que no tenía antes. Pero las leyes sociales que rigen las relaciones obrero-patronales -señalan los investigadores-, no son el producto de la lucha del poder obrero pa-

ra **hacer cumplir sus demandas, sino iniciativas** de los grupos dominantes que advierten la presión social y condicionan una válvula de escape: estaban preparados a sacrificar algunos privilegios con tal de asegurar su dominación, pero sin instituir un verdadero sistema de negociación colectiva. Naturalmente, siguen diciendo nuestros autores, la legislación social regulatoria del conflicto social difiere de país a país, existe el modelo autoritario, donde las aspiraciones de los trabajadores son consideradas como un obstáculo al desarrollo económico, y el modelo liberal, donde se aceptan tales aspiraciones a través del derecho de huelga y se favorece la participación de los trabajadores en los beneficios de su empresa.

En lo que a esto se refiere, la opinión de los autores es que tanto los beneficios como la dirección o determinación de éstos, dependerá de la autonomía e independencia del movimiento obrero, pero que hasta ahora ese no ha sido el caso en la mayoría de los países de América Latina, en donde los esquemas de participación han sido en gran medida irrelevantes desde el punto de vista político.

Tomando todo en cuenta, tal parece que América Latina se aproximara a una fase difícil de desarrollo, como lo demuestra un análisis crítico de los indicadores más importantes: fuerza de trabajo y empleo, estadísticas de población, tasas de urbanización, condiciones educativas, distribución del ingreso.

Por otra parte, al pensar en la evolución de las relaciones industriales, aunque hay que considerar muchos factores, el principal sigue dependiendo más del sistema político y su desarrollo que de los aspec-

tos particulares del sistema de relaciones industriales. Así, ante lo expuesto por Stavenhagen y Zapata la impresión clara es que para orientar, transformar, etc., los sistemas de relaciones obrero-patronales, habría que también orientar, transformar, etc., otros problemas en áreas muy distintas: educación, distribución del ingreso, etc., y que sólo medidas políticas que tengan un alcance más global pueden afectar efectivamente la orientación. Un cambio cualitativo, coordinado, con nuevas orientaciones...

Por último, las posibilidades futuras en lo que se refiere a las relaciones obrero-patronales son divididas en dos categorías, una para los países con economías liberales (Argentina, Brasil) en los que se teme un proceso crecientemente dominado por las multinacionales y en donde las empresas nacionales se concentrarían en la mediana y la pequeña industria y como sucursales de las multinacionales; la otra, los países con intervención del Estado en la economía (entre los cuales se cuenta México) en donde a política será nacionalista y entrará en conflicto con las multinacionales y en consecuencia con sus propias burguesías nacionales. Aquí, las actividades del Estado jugarán un papel creciente en profundizar el proceso de desarrollo y en establecer un clima adecuado para el sistema de relaciones industriales. Habrá dos alternativas, una economía mixta del tipo capitalismo de Estado (como en México) y una economía de socialización creciente y de nacionalización de los sectores económicos básicos. Las consideraciones generales finales son, entre otras, que el movimiento obrero organizado crecerá en cifras absolutas pero se mantendrá limitado a la mano de obra industrial excluyendo por algún tiempo a

las masas urbanas inestables y a los campesinos; que gobiernos y partidos políticos acrecentarán su control sobre el movimiento obrero; que habrá una polarización creciente entre los que tienen y los que no, si no se adoptan políticas de distribución; que se dará la reforma agraria en los países donde todavía no se ha obtenido; que las tendencias actuales de modernización y desarrollo dejarán sin solución muchos problemas básicos que podrían agravar las tensiones sociales y políticas y sentar las bases para el resurgimiento de gobiernos represivos y movimientos de oposición militantes y radicales, y que las tendencias hacia reformas estructurales básicas continuarán apareciendo, y, de no ser satisfechas, por políticas flexibles y esclarecidas, llevarán inevitablemente a expresiones violentas y a revoluciones sociales profundas.

Francisco GONZALEZ ORTIZ

León Cortiñas-Peláez, *Las Ciencias Administrativas en América Latina*. Universidad Central de Venezuela, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1972, 124 pp.

1. El profesor Cortiñas-Peláez, hoy Maître-Assistant asociado en la Universidad de París 1 (Panteón-Sorbona), es bien conocido de los lectores de las principales revistas de España y América Latina, en las cuales ha publicado diferentes trabajos (en particular, *Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay*, "Rev. de Administración Pública" de Madrid y "La Justicia Uruguaya" de Montevideo, 1963; *La desaparición de Enrique Sayagués*, "Rev. de Adm. Pea." de Madrid y "Rev. de la Facultad de Derecho" de México, 1965/66;

y Estado democrático y Administración prestacional, "Revista mexicana de ciencia política", "Rev. de Adm. Pea." de Madrid y "Rev. de Derecho" de la Universidad de Concepción/Chile, 1972). Además, fue en España donde con tenacidad asombrosa llevó a cabo la publicación de la obra de colaboración internacional de mayor ambición que nos es conocida en la especialidad: **Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX**, Homenaje a Enrique **Sayagués-Laso** (Uruguay), 1969, cinco tomos, ya agotados, que aparecieron en el marco editorial del Instituto de Estudios de Administración Local.

Conviene recordar especialmente esta última obra, dado que, a mi juicio y por encima de las obvias diferencias formales que las separan, media entre ella y la que ahora se recensiona una relación vital que las dota de una particular coherencia. Las *Perspectivas...* son un monumento piadoso de volumen colosal en recuerdo de un maestro latinoamericano, en el que colaboraron autores de cuatro continentes; y las *Cseneías Administrativas...* representan un esfuerzo -igualmente titánico, aunque esta vez individual- por resumir la ciencia de dos mundos, para superarla y concretarla en la Administración de Latinoamérica. "Intelectual y prácticamente -confiesa el autor en la p. 28- nos encontramos en el umbral de un trabajo desbordante". Así es; pero el profesor Cortiñas no ha vacilado en acometerlo.

2. Tradicionalmente, el camino vital de los juristas latinoamericanos, como el de los españoles, abiertos a las influencias extranjeras, era siempre el mismo: iban --o íbamos- a Europa, dispuestos a aprender una ciencia más desarrollada que

**la propia, y una vez absorbida, mejor o peor, la introducían y aplicaban a su país.** Gracias a esto, el Derecho Administrativo latinoamericano y español ha mantenido siempre un nivel europeo encomiable. El riesgo, sin embargo, de esta recepción consistía en caer en un mimetismo acrítico hartamente peligroso. Quien había estudiado en París, volvía deslumbrado por el Conseil d'Etat y el domaine public, y quien 10 había hecho en Heidelberg predicaba a todos los vientos los oeffentliche Rechte y la Daseinsvorsorge; aunque fuera aún peor el caso de quienes, en un alarde de erudición, importaban al tiempo instituciones de varios países en actitud sincrética con frecuencia contradictoria. Incoherencia que, en todo caso, solía ser notable respecto al ordenamiento Y al modo de ser del país propio. Todo esto viene a ser lo que ahora denomina Cortiñas tesis del universalismo, conforme a la cual, "los países más adelantados del planeta han forjado ya instrumentos científicos de validez intemporal e inespacial, dotados de una comprensión exhaustiva de las posibilidades individuales Y sociales de la especie, por lo cual, **la** joven ciencia latinoamericana tiene en ellos modelos insuperables para sus limitados medios humanos y técnicos, que sólo corresponde trasplantar a nuestra tierra" (p. 7).

La actitud opuesta sería la tesis del particularismo, "para la cual los valores espirituales del Hombre latinoamericano exigen instituciones radicalmente originales, que nada tienen que aprender y sí mucho que perder, mediante una imitación simiesca de teorías y políticas concebidas en atención a realidades individuales y sociales, temporal y espacialmente muy distintas de las enfrentadas por nuestra América Latina" (P. 18).

En esta encrucijada el profesor Cortiñas se decide por la actitud superadora del latinoamericanismo medular, "que no niega las potencias y las realizaciones históricas concretas, las aportaciones definitivas realizadas a la cultura universal por las instituciones latinoamericanas. Pero tan segura está de su vocación ascendente, que no rehuye examinar críticamente las aportaciones que puedan enriquecer desde afuera, permitiendo un perfil más rico en la elaboración, no sólo de nuestra propia doctrina, sino muy particularmente de nuestra práctica, jurisprudencia y documentación administrativas. Partiendo de éstas, la tesis del latinoamericanismo postula la necesidad de forjar aquellas categorías propias y de estimular todo esfuerzo de valía que se manifieste en la bibliografía administrativa latinoamericana" (p. 10).

y en este punto y con tales objetivos es donde empieza el gran periplo de la aventura de nuestro autor. Cortiñas no se ha limitado a aprender y asimilar la ciencia de un país extranjero sino que se propone analizar críticamente las grandes corrientes político-administrativas del pensamiento europeo y angloamericano con la intención de extraer de allí lo que pueda servir para enriquecer el acervo propio de **Latinoamérica**. Con este planteamiento puede ya comprenderse el afán titánico de la empresa, que señalaba más arriba.

Forzoso es reconocer, sin embargo, que pocas personas puede haber más capacitadas para tal tarea. El profesor Cortiñas, al cabo de muchos años de exilio científico, posee una erudición fuera de lo común, apoyada en un dominio casi perfecto de la bibliografía francesa y alemana, que siempre analiza -esto es lo fundamental- con

gran afán crítico y sin perder de vista el objetivo propuesto.

3. La primera cota a alcanzar es la de lograr una síntesis del estado actual de las ciencias administrativas. A tal efecto, la investigación se centra en el examen de lo que considera las corrientes capitales: por un lado, el Derecho Administrativo europeo, que camina zigzagueante desde la vieja cameralística alemana a las modernas escuelas que hoy dominan en Francia y Alemania; aquí la descripción es impecable en su síntesis, y no es fácil encontrar una obra europea que resuelva con tanta agudeza y concisión su objetivo. Por otro lado, también examina la línea científica del empirismo angloamericano (y para mi gusto, la calidad de esta parte de la obra desciende, pues el autor no domina las fuentes directas y tiene que limitarse a generalizaciones un tanto tópicas). Al final de todo este riguroso análisis, es muy poco lo que queda en pie de la aparatosa bibliografía tradicional, que tanto había deslumbrado a los predecesores de nuestro autor. Pero éste ha conseguido su fin: en el fondo del crisol de la crítica, separada la ganga inútil, han quedado unos pocos elementos, que el latinoamericano puede manejar con fruto en su tierra.

En las limitaciones de espacio inexorablemente impuestas por el marco de una **re**-censión en esta Revista, resulta imposible dar una idea cabal del proceso discursivo del autor ni tampoco recoger sus conclusiones. En este punto he de remitirme al original, cuya lectura es un estímulo constante a la reflexión fructífera.

4. Una vez conseguida esta depuración crítica, queda abierto el camino a la segunda —y fundamental— tarea de articu-

---

lar la incorporación de los elementos útiles a la Administración latinoamericana.

Lo cual realiza Cortiñas en una serie sucesiva de planos que, dada su enjundia, no resulta fácil resumir: Por un lado, analiza con gran detenimiento el papel que puede jugar allí el Derecho Público tradicional, con su metodología inadecuada. El balance —como puede imaginarse— es muy negativo. El autor, a fuerza de realismo (que es el "leit-motiv" de todo su trabajo) subraya el peso muerto de la enseñanza universitaria del Derecho: inercia que es preciso eliminar si se quiere de veras ser operativo. Pero, por otro lado, Cortiñas apunta más alto: no se trata tanto de un problema de Derecho sino del problema de la Administración, como fenómeno humano y también como fenómeno político.

Un nuevo sentido de la Administración, superadora de los viejos moldes del Estado liberal y del Estado formal de Derecho, ha de ser la gran palanca que galvanice Latinoamérica. Porque "en la época del Estado democrático y social de Derecho, la actividad prestacional de la administración tiende a transformar, y aun a quebrar, ciertas resistencias de la estructura social. Sería por ello unilateral e inexacto analizar las relaciones entre administración y estructura social como dependientes exclusivamente de esta última. Siempre, pero más en nuestro tiempo, administración y estructura social están recíprocamente condicionadas, y sería arbitrario reducir la administración al rango de mero epifenómeno" (p. 25).

"La Administración y la Justicia, ciudades tradicionales del formalismo normativista caro a las minorías, se ponen así, necesariamente, al servicio de una reestruc-

turación económica y social, política en definitiva, de la Sociedad. Esta ya no es dominada por una minoría, gracias a la actitud prescindente o complaciente del Estado, sino que Sociedad y Estado se integran dialécticamente y tanto la Administración como la Justicia se ponen al servicio de la mayoría" (p. 22). Lo cual no significa, ni mucho menos, que el Derecho pierda su importancia en este nuevo estado de cosas. "El primado del Derecho en el Estado democrático y social significa una sujeción imperativa, no al Derecho como idea abstracta, sino a un contenido concreto de éste, que tiende a suplir con los fundamentos y deberes del nuevo Estado, la plena dignidad del Hombre, y la libertad e igualdad sustanciales en el perfeccionamiento de su personalidad social. . . El Derecho, lejos de esfumarse, resulta fortalecido en el Estado democrático y social de Derecho. Este tiende sólo a hacer reales y efectivas las aspiraciones retóricas del mero Estado de Derecho decimonónico. Naturalmente, lo formal no resulta eclipsado por lo material, sino que se pone concretamente a su servicio. La garantía formal sigue siendo la herramienta para la obtención de los objetivos materiales, pero éstos han cambiado" (p. 23).

En definitiva —y para terminar con estas citas, cuyo interés puede hacer perdonar su extensión—. "la problemática de la Administración deberá enfocarse, en nuestra América Latina, a la luz de nuevos conceptos adecuados a nuestra realidad actual, a nuestra lucha por quebrar la causación circular acumulativa del subdesarrollo, siendo impensable el desarrollo de nuestros países sin una serie de reformas estructurales que debe acometer y dirigir el Estado" (p. 27).

Al llegar a esta orden de consideraciones parece importante subrayar un extremo capital en la trayectoria científica y humana de nuestro autor. En lo que me es conocido a través de sus publicaciones, el profesor Cortiñas domina como pocos la teoría de las Ciencias administrativas europeas. Pero, para completar su magna tarea le hace falta afirmar su contacto real con Latinoamérica. Naturalmente que también domina el campo teórico de ella y que son ricas sus experiencias personales en tal sentido; pero a cualquiera se le alcanza que para coronar su obra ha de enraizarse vitalmente en Latinoamérica. De otra manera, su construcción teórica puede resultar estéril. Para emplear sus propias palabras: ha de someterse a la ordalía de la experiencia.

5. Como puede imaginarse, una obra de esta envergadura ha de verse inexorablemente afectada de algunas sombras. Ya ha quedado, por ejemplo, más arriba indicada la falta de dominio que se observa en el manejo de la literatura angloamericana. En opinión del recensionista, el autor se encuentra también excesivamente sugestionado por el brillo de la doctrina francesa, lo que contrasta con la dureza de sus juicios sobre la doctrina alemana del presente siglo y su añoranza, un tanto ingenua, por la vieja cameralística e incluso por el "Polizeistaat" del Absolutismo. Son muy pocos los autores alemanes contemporáneos que se escapan de su reproche político: así H. J. Wolff en la nota 530 de la p. 119, y nada digamos de sus impresiones sobre Carl Schmitt o Forsthoff. Las notas 454 y 455 de las pp. 108 Y 109 no están bien informadas: Bachof y, sobre todo, Abendroth, han sido copiosamente traducidos al castellano, y la nota 454 pasa por alto el Derecho Adminis-

trativo de Walter Jellinek. —carente es cierto de versión castellana— perseguido por el nacionalsocialismo y cuya influencia eclipsó definitivamente a Fritz Fleiner. También es dura, como puede imaginarse, su actitud crítica ante Kelsen y Merkl (esp. pp. 100-104) y, sin embargo, es posible que una meditación menos apasionada de Merkl —por ejemplo del capítulo 7, "La ciencia del Derecho Administrativo", de su Teoría General del Derecho Administrativo—, hubiera podido paliar las conclusiones de la parte metodológica, que es precisamente la más elaborada, de Cortiñas: ni Kelsen ni Merkl se han desinteresado nunca por el contexto político y real de las instituciones políticas; su "pureza" es simplemente metodológica, y en sus consecuencias últimas ha de coincidir también nuestro autor. Lo que sucede es que Merkl se limita a estudiar el Derecho Administrativo y Cortiñas considera esencial, y con razón, que a un administrativista latinoamericano no le es lícito contentarse con una simple visión formal de la Administración.

Por lo que se refiere a la doctrina española, Cortiñas Se muestra —con justicia— rendido admirador de García de Enterría; pero se echan de menos algunas lecturas capitales, como puede ser la de Gallego Anabitarte, traductor y comentarista de Loewenstein (a propósito de la nota 246 de la p. 64) y, especialmente, de Manuel Pérez Olea, cuyas afirmaciones (en el No. 58 de la "Rev. de Administración Pública" de Madrid, y, mejor aún, en el prólogo a la traducción del Derecho Administrativo de H. W. R. Wade, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971) no por agrias y discutibles menos agudas, inciden de lleno en la problemática de Cortiñas e iluminan la panorámica actual del Derecho Ad-

ministrativo español. Naturalmente que todas estas observaciones son mínimos, pequeños detalles de erudición intrascendente; pero creo que pueden hacerse al profesor Cortiñas, precisamente porque, sin perjuicio de su origen uruguayo y formación cosmopolita, por su cultura, por su conocimiento de nuestros autores y por los lazos personales que tan entrañablemente le unen a España, puede y debe ser considerado también como un autor español, dicho sea sin merma de su importante personalidad en el ámbito latinoamericano e internacional.

6. Conste, por último, que la obra que se recensiona (en la que, por cierto, se recoge su artículo, ya citado, sobre Estado democrático...) anuncia una continuación, que ha de coronar lo ya escrito, dedicada al análisis de la aportación histórica, la teoría y la política administrativas. Teniendo en cuenta lo que antecede, parece seguro que ha de suponer otro acontecimiento en la literatura administrativa latinoamericana. Conviene, por tanto, reservar para entonces el juicio definitivo sobre su trabajo, aunque lo ya conocido sea más que suficiente para avalar el contenido total. El recensionista confía, en cualquier caso, que en esta última parte haga el autor, respecto de Latinoamérica, lo que ahora ha hecho respecto de las áreas europeas y angloamericanas, o sea, un balance histórico y un análisis crítico de sus Ciencias administrativas. Un trabajo de este tipo no sólo ha de ser interesante para todo lector de idioma castellano sino incluso imprescindible para la toma de conciencia de los propios administrativistas latinoamericanos. Porque, además, bien pudiera suceder —y el recensionista, dentro de su escasa información, así lo presente— que el balance no fuera negativo.

En España, un poco sin darnos cuenta, hemos perdido desde hace algún tiempo el complejo de subdesarrollo jurídico. Hoy la piedra angular de nuestro Derecho Administrativo se encuentra entre nosotros mismos. Y en Latinoamérica es probable que también sea así. Obras hay, al menos, que por su elevado nivel justifican la impresión, que coincidiría con la tesis del latinoamericanismo medular, antes aludida, que abandera Cortiñas. A éste corresponde ahora, por tanto, describir, sistematizar y valorar las realizaciones del pasado, así como dibujar las líneas de evolución del espléndido presente latinoamericano. Estamos seguros de que no ha de defraudarnos.

Alejandro NIETO

Brewer-Carías, A. R. y Cortiñas-Peláez, L., Directores, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vol. 1, 1968-68, Caracas: Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, 1971, 668 pp.

Que el conocimiento y mutuo intercambio de contactos personales y estudios entre los cultivadores latinoamericanos y españoles del Derecho Público ha de dar resultados fecundos lo pone de manifiesto esta obra cuya publicación se inicia.

El director del Instituto caraqueño, el Profesor Antonio Moles-Caubet, que ha impreso especial dinamismo y modernidad a la institución, encomendó la planeación y preparación material de la colección a dos personas bien conocidas de los estudiosos españoles y latinoamericanos: los Doctores

Allan-Randolph Brewer-Carías y León Cortiñas-Peláez.

Brewer-Carías está incorporado desde hace tiempo por los íuspublieístas españoles a la lista de autores que hay que manejar ineludiblemente a la hora de compulsar la doctrina latinoamericana. Séame permitido recordar aquí sus obras *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana* (Caracas, 1964), *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano* (Caracas, 1968), *Derecho y Desarrollo* (Caracas, 1971), *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado* (Caracas, 1967), cuya profundidad y utilidad bien conoce el autor de estas líneas, que se doctoró precisamente con una tesis sobre las empresas públicas en España (Madrid, 1973).

De León Cortiñas-Peláez quizá no pueda expresarme con el absoluto desapasionamiento objetivo de la obra escrita, pues me unen a él lazos personales de amistad desde nuestra época de becarios en el Seminario de Derecho Público de la Universidad de Tubinga, que tan fecundamente dirigían los profesores 'Otto Bachof y Guenter Duerig, De su personalidad como íuspublieista y de su capacidad de organización dan elocuentes muestras, aparte de su abundante producción, la monumental obra que ha dirigido personalmente, conocida bajo el nombre de *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX* (Madrid: 1969/Instituto de Estudios de Administración Local y Montevideo: reimpresión 1975/Amalio M. Fernández), obra a la que con gesto que le honra se entregó durante un dilatado espacio de tiempo para perpetuar la memoria de quien fuera su maestro, Enrique Sayagués-Laso.

La parte puramente doctrinal del volumen contiene documentados trabajos de los profesores latinoamericanos Pérez de Acosta-Romero (*Evolución de las ideas sobre la Administración Pública*), Brewer-Carías (*Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela*), Crete-Ha-Junior (*Principios Informativos del Derecho Administrativo*), M. Ma. Díez (*El acto de gobierno en el Derecho argentino: su revisibilidad*), Cortiñas-Peláez (*Una reflexión político-administrativa sobre las áreas metropolitanas en América Latina*), López-Sánchez (*Algunos aspectos de la situación jurídica de los trabajadores o empleados al servicio del Estado mexicano*), Rodríguez-García (*Aspectos constitucionales de la planificación en Venezuela y en América Latina*) y Farías-Mata (*La doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal de Venezuela*); y de los españoles Villar-Palasi (*El pago de los intereses de demora en los contratos administrativos*), Martín-Mateo (*Organización del territorio y administración tradicional*), Nieto-García (*Problemas capitales del derecho disciplinario*), Gareña de Enterria (*Significación general del control judicial sobre las normas reglamentarias*) y Garrido-Falla (*La fiscalización de los decretos legislativos por la jurisdicción contencioso administrativa*).

Estos estudios teóricos son completados por una Sección de Práctica Administrativa Latinoamericana, donde se analiza el tema de las medidas de seguridad en materia económica-financiera en la República Oriental del Uruguay, y una Sección de Jurisprudencia Latinoamericana Anotada, que versa sobre la autonomía municipal en Venezuela, y los actos de gobierno en Uruguay.

Bajo el epígrafe Documentación Administrativa Latinoamericana se recogen también algunos textos legislativos (la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de la República de Costa Rica y su exposición de motivos, el proyecto de Ley General de la Administración Pública de Costa Rica y el también proyecto de Ley de Bases de la Administración Pública de la República del Perú), que constituyen un aprovechable material de referencia y una muestra de cómo la labor codificadora española reciente plasmada en las Leyes de régimen jurídico, de procedimiento y de la jurisdicción contenciosa ha ejercido un notable influjo en la obra legislativa latinoamericana.

Con la inclusión que se hace de la más reciente bibliografía latinoamericana de la Parte General del Derecho Administrativo, la doctrina administrativa cuenta con una apoyatura bibliográfica compendiada que se echaba de menos en nuestro ambiente. Únicamente, y en base a la convocatoria de sugerencias que hace su autor (p. 639), me atrevería a recomendarle que la completara con algún tema de la Parte General no recogido (por ejemplo, el dominio público) e iniciara la de los temas de la Parte Especial.

Cierra el libro una sentida nota de recuerdo a la muerte de Henry Puget.

Después de haber descrito aun cuando con carácter sumario, el contenido de este volumen, no hace falta subrayar lo que una publicación de esta naturaleza tiene de acontecimiento, sobre todo si se tiene en cuenta que, como se ha comprobado con el volumen II (1970-71) del que esperamos ocuparnos próximamente, tiene una periodicidad bianual, ritmo éste que, a juzgar

por su calidad, va a ser tarea difícil pero por cuyo logro hacemos confiadamente votos.

Francisco SOSA-WAGNER

Prat, Julio A., Los Entes Autónomos en la Descentralización Funcional Uruguaya, prólogo por Eduardo García de Enterría, Librería Editorial Amalio M. Fernández, Montevideo, 1971.

- 1 -

El profesor Julio A. Prat, de la Universidad de la República Oriental, había justamente brillado en los años cincuenta con motivo de la publicación de su exhaustiva monografía De la desviación de poder (ed. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1957). El dominio crítico del Derecho comparado, la seguridad conceptual y la claridad expositiva denotaban al reciente alumno de París y al discípulo de Sayagués-Laso.

Con esta nueva monografía, Prat prosigue un saludable alejamiento respecto de las preocupaciones procedimentales y procesales iniciales, que lo lleva, desde hace largo tiempo, a adentrarse en las estructuras de la administración pública. Testimonian de esta tendencia sus trabajos "Las regiones en la Constitución italiana" ("Revista de la Facultad de Derecho", Montevideo, t. VI, No. 2, 1956), "Las corporaciones públicas en el Reino Unido" (ibídem, No. 3), incluso la substancialidad de su

"Contribución al estudio del acto de go, bierno" (Ibídem, t. IX, No. 4, 1958) "Estructura y contralor de la enseñanza pública" (ibídem, t. XIII, No. 3, 1962), así como la primera parte de la presente tesis de agregación docente, La descentralización funcional en el derecho comparado (No. 10 de los "Cursos y Documentos" del Instituto de Estudios Politicos para América Latina, Mendoza/Argentina, 1969).

- 1 1 -

Como lo afirma el maestro García de Enterría, catedrático de la Facultad de Madrid y jefe de la Escuela Democrática en el Derecho Administrativo Español, en su breve pero denso prólogo, "el lector tiene ahora en sus manos un estudio perfectamente serio y logrado, edificado sobre un sistema conceptual a punto y referido a una problemática concreta, la del orden constitucional uruguayo" (p. 8).

Si prescindimos del estudio comparativo antes citado, que inicialmente se incrustaba entre las dos secciones de este libro, éste se divide en una parte de teoría general, La teoría de la descentralización administrativa, (pp. 15 a 43) y en un estudio de derecho positivo, El sistema autonómico constitucional (pp. 45 a 186).

En verdad, es este sistema el llamado a **aportar más decisivamente en cuanto, estructurado en tres capítulos (Evolución histórica de 1830 a 1952, La Constitución de 1952 y la Constitución de 1967), permite captar las peculiaridades del régimen oriental, que como enseña el profesor venezolano D. Antonio Moles-Caubet, es el primero en derecho comparado en for-**

jar, a comienzos de este siglo, para los cometidos industriales, comerciales y culturales del Poder Público, la categoría de los entes autónomos. Dichas peculiaridades sólo se comprenden, en efecto, si se capta su perfil histórico, el cual permite el indispensable arraigo en los fundamentos políticos: sólo éstos, en directa aprehensión de la realidad le dan dimensión humana y trascendente, evitando el rebajamiento del jurista a la subespecie neokantiana de los meros legistas, cuyo corto entendimiento se encapsula en la mera técnica formal, desconociendo la unidad dialéctica del "Ser" y del "Deber ser", como lo ha fundado muy válidamente el Profesor mexicano José López Portillo y Pacheco, al refutar las teorías "puras" de Kelsen y sus epigonos.

- 1 1 -

El tema de la descentralización orgánica tiene ya una antigua y consolidada tradición en la doctrina oriental, pues la República sureña ha encabezado en América Latina, desde fines del siglo XIX, un intenso movimiento de intervencionismo estatal en lo económico y en lo cultural. Los trabajos de Dellepiane (Estudios de derecho administrativo. Centralización y descentralización, Montevideo, 1915), Demicheli (Los entes autónomos, Montevideo, 1924), Ramela de Castro (Entes autónomos, Montevideo, 1924), para no referirnos a los más recientes de Méndez, Sayagués-Laso, del propio Prat, de Cassinlli-Muñoz y de quien esto firma, testimonian la permanente inquietud de juristas, tanto de derecho constitucional como de derecho administrativo, por un capítulo angular de las instituciones democráticas tendentes a

afirmar la liberación económica y el desarrollo propio y autosostenido del país.

En efecto, con anterioridad, tanto a la Revolución Mexicana como a la Revolución Soviética, Batlle y Ordóñez, inspirándose en la filosofía de Ahrens y Tiberghien, discípulos como el español Giner de los Ríos del espiritualismo krausista, potenció primero y constitucionalizó después las autonomías surgidas al margen de la Constitución de 1830 y perfeccionadas por las Constituciones de 1918, 1934 y el sistema de 1952-1967. Nos encontramos así en el campo de las empresas públicas y desde antes de la primera guerra mundial, con un sistema autonómico constitucionalizado de hecho (desde 1918 de derecho), inspirador luego de importantes desarrollos en América Latina y en Europa. Así, los arts. 297 a 299 de la Constitución de Nicaragua de 1939, el régimen de los institutos autónomos en Venezuela, y *last but not least*, la ley francesa de enseñanza superior de 1968 (sobre ésta, la excelente tesis aún inédita, de Roberto Arbeleche, *L'autonomie et la cogestion de l'Université en France et en Uruguay*, these, Paris II, 1971).

La fuerza expansiva de esta original construcción jurídica, puede quizá imputarse a su síntesis de elementos de derecho continental romano-germánico con otros de los países de la *common law*. En efecto, aquí tenemos un derecho administrativo--inicialmente de fuerte construcción francesa, pero hoy también influenciado por la renovación forjada en España por el movimiento de la "Revista de Administración Pública" -garantizado por una [uris, dicción administrativa suprema e indepen-

diente, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Ahora bien, este derecho administrativo de la República Oriental (como los de Venezuela y de Costa Rica, y a diferencia de sus modelos francés y español), tiene no sólo sus cabezas de capítulo sino muy extensos desarrollos en el cuerpo mismo de la Constitución; anticipándose en muchas décadas a las construcciones alemanas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, **dicha consagración se radicaliza mediante** su protección por un Poder Judicial independiente, cuya afirmación, igualmente de inspiración anglosajona -ya presente en las Instrucciones del Año XIII dictadas por el Libertador Artigas a los diputados de la Provincia Oriental ante el Congreso de Buenos Aires de 1813- se institucionaliza mediante una Suprema Corte de Justicia competente desde 1952 para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, por vía de acción como de excepción.

Ello impone, en la investigación y en la presentación de la materia, un método sensiblemente diferente del utilizado en las obras tradicionales de derecho administrativo. La Constitución es la fuente suprema: los antecedentes constitucionales (y muy particularmente los debates constituyentes) son decisivos para el juez y la doctrina, la materia mantiene su substancia administrativa pero tiene mucho de derecho constitucional, la amplitud de las fórmulas constitucionales deja ancho campo a la elaboración del legislador y aún de la doctrina.

No es ciertamente mérito menor del estudio del Profesor Prat el haberlo así sentido, y hecho sentir, fundamentando pro-

lijamente en dicha funcionalidad histórico-constitucional, cuidadosamente anotada, la mayoría de sus desarrollos. Estos se enriquecen complementariamente con una presencia constante de la más reciente doctrina y jurisprudencia, que confieren al libro marcada actualidad y utilidad.

#### - I V -

El sistema de las autonomías así constituido, acuerda a la descentralización funcional una garantía institucional de primer orden a pesar de la mayor fluidez que ha dado la reforma de 1967 (pp. 155 ss.) a los textos provenientes de la Constitución de 1952. Paralelamente, cabe destacar el riesgo del verbalismo normativo, del "miserable constitucionalismo semántico" —que, con tanta razón como energía, crítica el maestro Carlos Restrepo Piedrahita, de la Universidad Externado de Colombia.

Este riesgo está presente, sutil pero claramente, en el trabajo del profesor oriental, Los textos constitucionales esperan su respeto celoso por el Ejecutivo y su defensa acendrada por la jurisdicción. Ahora bien, recientes experiencias de la República Oriental hacen dudar de la proclamada independencia de los jueces [cfr. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Caracas (1968-1969), t. I, pp. 375-388, con jurisprudencia anotada por el propio Prat]. La valiosa jurisprudencia aquí citada (esp. pp. 126-136) debe completarse con el estado de sitio atenuado vigente, con intermitencias, desde fines de 1967, y bajo el cual se han celebrado incluso las elecciones generales de 1971, a pesar de haberse levantado la medida hasta por dos veces por los órganos legislativos competentes, siendo descatado di-

cho levantamiento por el Poder Ejecutivo. La vigencia de las libertades públicas y la independencia de los magistrados están en juego, máxime desde la disolución por el Ejecutivo, en junio de 1973, del Legislativo electo en 1971.

Hubiéramos preferido un enfoque más detallado que el que aquí (pp. 178-181), brinda el profesor Prat. Su No. 45 y su nota 51, indican demasiado rápidamente como el Ejecutivo atiende a concentrar el Poder, y cómo la centralización, insinuada en las reformas constitucionales de 1967, tiende a imponerse por encima de los textos, cada vez más inermes últimamente. Es éste un fenómeno común a otros países latinoamericanos, que tiende a unificarlos en los años sesenta y emerge con fuerza creciente en esta década de los setenta, haciendo eco fáctico en la República Oriental a los temores de la minoría constituyente de 1967; ésta denunció en vano un intento para quebrar las empresas públicas y "regresar" a la división internacional del trabajo vigente en la América Latina de principios del siglo XX.

Por el método empleado, el autor prescinde de un desarrollo dogmático inducido, que quizá aún no permite esta lenta y dialéctica obra de la razón y de la historia, que son las instituciones constitucionales de la República Oriental. Del mismo modo, echamos de menos un enfoque complementario de ciencia administrativa, que permitiera captar los propósitos y resultados concretos aportados al Uruguay por la descentralización funcional en grado de autonomía, de 1918 a 1958, año en que comienza a manifestarse, explícitamente, la voluntad de quebrar el sistema. En cuanto la descentralización funcional mediante entes autónomos era considerada, conjun-

tamente con la seguridad social, hacia 1950, como uno de los dos pilares de la democracia en el Uruguay, se manifiesta la gravedad sintomática que tiene, bajo la Constitución de 1967, su reciente anonadamiento por el Poder Ejecutivo, ya antes del "golpe de Estado" de 1973.

- V -

Estamos ante un libro que merece leerse con interés, por sus valores sustanciales y formales, por su ponderada reserva ante la resistible ofensiva contra la tradición empresarial pública de sus hoy avasalladas instituciones. El juicio del prologuista tiene tal enjundia y jerarquía, que exige ser aquí íntegramente transcrito:

"Sólo precisaré que late en él, animando los esquemas jurídicos formales, una saludable filosofía social que parece cada vez más necesaria a los administrativistas actuales, la filosofía de una salvaguarda de los valores humanos que se encuentran en grave riesgo ante una Administración cada vez más tecnocratizada, esto es, en los términos de Julien Freund, en manos de "los metodólogos", que desconocen o que enturbian, o que alteran los fines profundos del gobierno humano. En la dialéctica centralización/descentralización, de que el autor es constantemente consciente, la idea de que no sólo se trata de resolver problemas de eficacia organizativa formal, sino, ante todo problemas de integración humana, los cuales, por lo demás, inmediatamente reobran sobre el propio plano, supuestamente aséptico, de la eficacia de gestión" (p. 9, subrayado nuestro).

León CORTIÑAS-PELAEZ

Brewer-Carías, A. R. y Cortiñas-Peláez, L., Directores, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, vol. II, 1970-1971, Caracas: Universidad Central de Venezuela (Instituto de Derecho Público), 1972, 618 pp.

Bajo la Dirección del Profesor Moles-Caubet, el Instituto caraqueño asumió hace pocos años el compromiso de atender doctrinalmente los aspectos de reforma institucional impuestos por el proceso de desarrollo en que los países del ámbito latinoamericano se encuentran implicados. Nació así este Archivo, cuya clara vocación supranacional, la calidad técnica y debida atención a los aspectos no estrictamente jurídicos de la Administración Pública quedaron suficientemente manifiestos en su volumen inaugural, correspondiente al bienio 1968-1969. Hoy, ante el volumen II del Archivo, no cabe sino felicitar a sus patrocinadores, que tan importante servicio vienen prestando a la urgente tarea de forjar potente cultura jurídico-administrativa en lengua castellana.

Encabeza el volumen una extensa Editorial de Cortiñas-Peláez sobre Las Ciencias Administrativas en América Latina, trabajo excepcional, de cuya significación e importancia se da amplia noticia por separado.

El resto del volumen se encuentra dividido en cuatro partes: doctrina, jurisprudencia, documentación y bibliografía.

La primera, o doctrinal, incluye los siguientes trabajos: A. Moles-Caubet (Caracas), Implicaciones del principio de legalidad; J. Rodríguez-Elizondo (Santiago), Administración y representación democrática; A.

Nava-Negrete (México), Transformación de la Administración y el derecho administrativo; H. Rondón de Sansó (Caracas), La motivación de los actos administrativos; R. Aguirre-Pangburn (México), Hacia una nueva noción del contrato administrativo en los Estados Unidos Mexicanos; M. Acosta-Romern (México), Teoría de la concesión; A. Méndez (Montevideo), La centralización: modalidades; E. Krieger-Vázquez (México), Notas sobre capitalismo de Estado: descentralización administrativa y juridicidad; J. Olivera-Toro (México), El Departamento de Turismo de los Estados Unidos Mexicanos; J. Castro-Castro (Bogotá), Los organismos descentralizados en Colombia; D. H. Martins (Montevideo), Los problemas municipales y su solución contemporánea; C. Tácito (Guanabara), Acumulación de cargos en la Constitución de Brasil; E. Soto-Kloss (Santiago), El Ombudsman nórdico-sajón; A. A. Gordillo (Buenos Aires), La vista de las actuaciones en el procedimiento administrativo; H. M. Rodríguez-Sanguinetti (Montevideo), Nota acerca del silencio administrativo en el derecho español.

La parte segunda, "Jurisprudencia Latinoamericana Anotada", contiene el trabajo de A. R. Real (Montevideo), Anulabilidad de los actos administrativos dictados por el Poder Legislativo en la República Oriental del Uruguay: Ampliación de la Competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

La parte tercera, "Documentación Administrativa Latinoamericana", contiene los siguientes textos: 1. Plan de reforma administrativa para Bolivia, y Decreto-Ley de aprobación de la ley de Bases del Poder Ejecutivo de Bolivia (30 de abril de 1970) ;

2. Instrucción Presidencial sobre la reforma administrativa en la Administración Pública de Venezuela (13 de mayo de 1970); 3. Ley de **carrera** administrativa de la República de Venezuela (4 de septiembre de 1970).

La parte cuarta, "Bibliografía Latinoamericana anotada", cierra el volumen con una serie de reseñas a obras latinoamericanas surgidas en el último periodo y muy relevantes para el Derecho Público y las Ciencias de la Administración.

Para captar y juzgar debidamente la naturaleza de esta publicación, creo necesarias algunas consideraciones. La primera hace referencia a lo que podríamos llamar consecuencias doctrinales del retraso económico y técnico general. La literatura jurídico-pública de los países que se encuentran en esta situación (es también el caso español y en buena medida el italiano) suele presentar un carácter abierto, en marcado contraste con la de otros países (Francia y Alemania, por ejemplo) donde posee una dinámica esencialmente autónoma, sólo inevitablemente alterada por las grandes figuras históricas a cuya influencia no tiene sentido sustraerse.

En tanto nuestros problemas doctrinales y legales hayan sido ya planteados y resueltos en otros países, esta apertura doctrinal resulta irrenunciable y, por lo mismo, la labor traductora ha de ser un aspecto obligado de nuestra tarea intelectual. Ahora bien, los problemas técnicos jamás se plantean de modo idéntico en ámbitos culturales suficientemente diferenciados. Precisamente por ello las soluciones propias, aunque deben ser conocedoras de las extrañas previas, rara vez podrán

coincidir con las mismas. De ahí también los peligros derivados de un cierto y fácil cosmopolitismo que esquivo la dura tarea de la investigación de las realidades nacionales, condicionante básico de toda efectiva reforma institucional.

Pues bien, creo que puede decirse que el volumen que ahora recensionamos ha sabido encontrar el justo punto de equilibrio entre la debida atención a la doctrina internacional más relevante y el necesario estudio de las propias singularidades jurídico-administrativas. Ello confirma, una vez más, el acierto del profesor Moles en la elección de los directores de este Ar-

chivo, pues la obra hasta hoy conocida, tanto de Brewer-Carías como de Cortiñas-Peláez, constituye, en efecto, un testimonio de apasionada exploración de lo mejor del derecho público contemporáneo, hecha desde la exclusiva inquietud por el desarrollo económico e institucional latinoame,  
**ric::mo.**

Esto reconocido, sólo resta formular nuevos votos por la continuación de esta obra, de la que tanto cabe esperar para el progreso de la cultura jurídica en nuestro idioma.

**Juan PRATS**