

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES



36

Octubre - Diciembre, 1978

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

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES



36

Octubre - Diciembre, 1978

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

REVISTA DE
ADMINISTRACION PUBLICA
Organo editorial del
Instituto Nacional de Administración Pública
México 1978

Ediciones
INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: Luis García Cárdenas

Vicepresidente: Ignacio Pichardo ~~Pagaza~~

Consejeros: Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Osear Reyes Retana Jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Urihe Castañeda

Tesorera: Yolanda de los ~~Reyes~~

Secretario Ejecutivo: Carlos Almada

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION **PUBLICA**

Coordinación de **Investigación:**

Francisco R. Alvarez Fárber

Coordinación de Docencia y Asesoría Externa:

Fernando Vega Robledo

Coordinación de Promoción Estatal:

Héctor Aguirre Costilla

Coordinación de Relaciones Internacionales:

Miguel ~~Angel~~ Olguln ~~Salgado~~

Coordinación de Difusión:

Jorge Fraymann ~~Castro~~

Coordinación de Administración:

Julieta Ampudia ~~Herrera~~

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION"PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Cabino Fraga
Cilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Caytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Roja.
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodriguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR:

Cabino **Fraga** Gustavo **Martínez** Cabañas **Andrés** Caso

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Consejo Editorial:

Cabina Fraga

Antonio Martínez Báez

Alfonso Noriega

Andrés Serra Rojas

Miguel Duhalt Krauss

Julíeta Guevara

Adolfo Lugo Verduzco

Coordinador del Consejo Editorial:

José Carreña Carlón

Redacción y edición:

Jorge Frayroann Castro

Heriberto Casque

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Autorizada como correspondencia de 2a. clase

por la D.C.C., México, D. F.

Ave. Country Club No. 208. México 21, D. F.

SUMARIO

Alejandro Carrillo Castro	
La Reforma Administrativa Mexicana	9
Yehezkel Dror	
La Obsolescencia Gubernamental .	21
Jaap Breunese	
La Utilidad de la Investigación en Ciencias Sociales para la Reforma Administrativa .	29
Amín Alimard	
Reforma Administrativa en Irán .	35
Andrés de la Oliva de Castro	
Diseño Prospeetivo de la Administración Pública Española según el Anteproyecto de Nueva Constitución .	41
Juha Vartola	
Algunos Problemas en Materia de Reforma Administrativa Relacionados con Finlandia.	49
Kurt Holmgren	
La Administración Sueca ante las Transformaciones Económicas y Sociales Contemporáneas en los Países Europeos	57
DOCUMENTOS	
Informes de los Grupos de Trabajo del Seminario Internacional "Cómo Reformar la Administración Pública" .	67

Se terminó de imprimir esta revista
el día 11 de enero de 1979, en los
talleres de la Editorial Libros de
México, S. A. Av. Coyoacán 1035,
México 12, D. F. Se imprimieron
1 000 ejemplares.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA MEXICANA

Alejandro CARRILLO CASTRO

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO. Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México.

En México, la teoría de la Reforma Administrativa se ha venido formulando, sobre la marcha, a lo largo de doce años. Esto no significa que se hubiera carecido de planteamientos teóricos iniciales sino que, con base en una primera visión sistemática muy general de la administración pública, los conceptos se han modificado y afinado por efecto de la propia práctica.

Los primeros textos mexicanos dedicados en los años sesenta a la Reforma Administrativa surgieron principalmente de los planteamientos que las Naciones Unidas difundían sobre esta materia, en especial del documento sobre "Sistemas y Normas de la Administración Pública" (1951) y del Manual de Administración Pública (1961); posteriormente, se estudiaron con detenimiento otras reformas administrativas, entre las que destacan las de Venezuela, Uruguay, Perú, Centroamérica y Francia, así como los modelos que preconizaban en América Latina Saúl M. Katz y Wilburg Jiménez Castro, con un enfoque global y de sistemas.

La Comisión de Administración Pública y, más adelante, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, tuvieron por norma asimilar enseñanzas, inclusive de las experiencias fallidas y siempre sostuvieron la necesidad de conciliar una visión metodológicamente congruente con un enfoque de estrategias viables. En su eclecticismo, la teoría mexicana de Reforma Administrativa asimiló lecciones del Derecho Administrativo, de la Economía y de la Ciencia Política; de los administrativistas clásicos, de los conductistas y de los sistémicos, así como de los modelos de reforma de Juan Ignacio Jiménez Nieto, Gerald Caiden, Ira Sharkansky, Yehezkel Dror, Hahn, Been Lee y Ame Leemans, entre otros.

El proceso de Reforma Administrativa en México ha pasado por todas las estrategias señaladas por Yehezkel Dror durante este seminario, y es sólo ahora, con el cambio de régimen, que se han realizado reformas macroadministrativas

estructurales, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En una primera etapa, durante la década de los sesentas sólo se formulaban recomendaciones, porque se suponía que la Reforma Administrativa iba a dar al gobierno elementos para poder cumplir los programas, que por cierto aún no existían; en una segunda etapa se encontró que una de las razones que demandaban la reforma de la administración era precisamente el establecimiento de los mecanismos que permitiesen la formulación de dichos programas.

Además, era notorio que las reestructuraciones no podían producir frutos importantes mientras no se diera, en forma generalizada, el cambio de la cultura administrativa; a nivel de toda la Administración Pública actualmente se está cambiando la cultura tradicional, feudal y paternalista por una cultura participativa, de trabajo en equipo, con la incorporación de cuadros jóvenes de funcionarios que proceden de las universidades que se suman a la experiencia práctica de los funcionarios con antigüedad en el servicio. En 1965 sólo una escuela impartía la carrera de Administración Pública, y el proceso de preparación de nuevos funcionarios era necesariamente lento.

Cuando ya se habían iniciado las reformas micro-administrativas, se encontró que las decisiones en cuanto a reformas meso y macroadministrativas, por requerir la atención de los altos niveles --del Presidente de la República y los Secretarios de Estado-- exigían de éstos una sensibilidad muy especial, que sólo podría acelerarse mediante el apoyo de elementos académicos, administrativos y políticos. Estos apoyos influyen directamente en la amplitud y profundidad con que se pueden llevar a cabo las medidas de reforma. Por ello, a través de la historia ha variado la índole e intensidad del respaldo político de los Presidentes al proceso de reforma; sin embargo, lo importante es que el proceso en sí ha sido continuo.

Reconocemos, sin embargo, que las características del caso mexicano son difíciles de reproducir, al menos en dos aspectos: en cuanto al medio ambiente político y a los actores de la reforma. En muy pocos casos, el principal responsable de los programas de reforma administrativa puede lle-

gar a convertirse con el tiempo en el actor político más importante de un país, y es más raro aún que decida continuar vivamente interesado en reformar la administración. La convicción que muestra ahora el Presidente López Portillo en torno a la necesidad de reformar la administración pública es perfectamente congruente con su postura de 1967, cuando dirigía los trabajos de la Comisión de Administración Pública y señalaba ya que "para solventar las necesidades de un plan de desarrollo económico y social (como el que entonces se formulaba, era necesario efectuar) una reforma administrativa cabal (que abarcara) todas las áreas y niveles del gobierno".¹ En consecuencia, ya como Presidente, ha acordado "ordenar, integrar y articular al sector público, para convertirlo en un instrumento adecuado de la conducción del desarrollo económico y social".

Este hecho influye en el proceso mismo y permite apreciar algunas medidas que a primera vista hubiera parecido que no serían realizables, y es que han sido los propios actores internos y el medio ambiente interno los que han planteado con mayor intensidad la necesidad de la reforma administrativa: y no el juego de los partidos políticos ni el medio ambiente externo.

Cabe también anotar que la Reforma Administrativa Mexicana se ha podido sostener como programa de Gobierno, pese a los cambios periódicos de régimen debido a que durante cincuenta años el partido mayoritario en México ha mantenido, con su plataforma, la continuidad institucional en el poder y a que los encargados hace doce años de realizar el primer diagnóstico sobre cuestiones de reforma administrativa se encuentran ahora en puestos de nivel ministerial y su principal promotor es ahora el Presidente de la República. Este hecho caracteriza la viabilidad del proceso de reforma, en un país en que el Presidente puede otorgar modernización paulatina al aparato administrativo --a través de sus Acuerdos, Decretos y Reglamentos--.

¹ Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia. "Informe sobre las Reformas que a la Administración Pública deben hacerse". •/f. (1967).

² López Portillo, José, "Palabras finales en la Tercera Sesión de Gabinete sobre Reforma Administrativa", 21 de diciembre de 1977.

vez ejecutar los modelos y medidas de reformas, instrumentando sus disposiciones en forma más detallada.

La Administración Pública se considera un subsistema del sistema político que, a su vez, es un subsistema del sistema social. (Gráfica 1). Puesto que éste, a partir de 1917, con la primera Revolución Social de este siglo se ordena conforme a la Constitución, en el caso mexicano resulta fundamental el marco jurídico que envuelve al sistema administrativo **para** otorgar legalidad y legitimidad a sus órganos, funciones y actos. (Gráfica 2). Ello no significa caer en la disfunción legalista, propia de los países latinos, donde se ha confundido en ocasiones la solución formal del Derecho con la instrumentación práctica, sino que debe entenderse el propio marco jurídico como el sistema que posibilita la acción del Estado. Este sistema encuentra su fuente en la Constitución, que otorga facultades a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y derechos a los individuos y grupos sociales. (Gráfica 3).

El Legislativo emite las leyes, entre las cuales se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fundamenta todos los actos jurídico-administrativos del Ejecutivo y sus dependencias. El Ejecutivo, a su vez ejerce la facultad reglamentaria **-que** le permite delegar y clasificar a detalle tales actos, según las respectivas competencias- y también puede crear entidades paraestatales para que le auxilien en el cumplimiento de sus programas. Esto difiere por ejemplo, del modelo francés, en el que sólo el Legislativo está capacitado para establecer este tipo de instituciones. Con base en esas leyes y reglamentos los particulares afectados por actos de la Administración encuentran recursos que protejan su legítimo interés y, en última instancia, pueden dirigirse al órgano judicial para que les ampare y ulteriormente decida a quién corresponde el derecho.

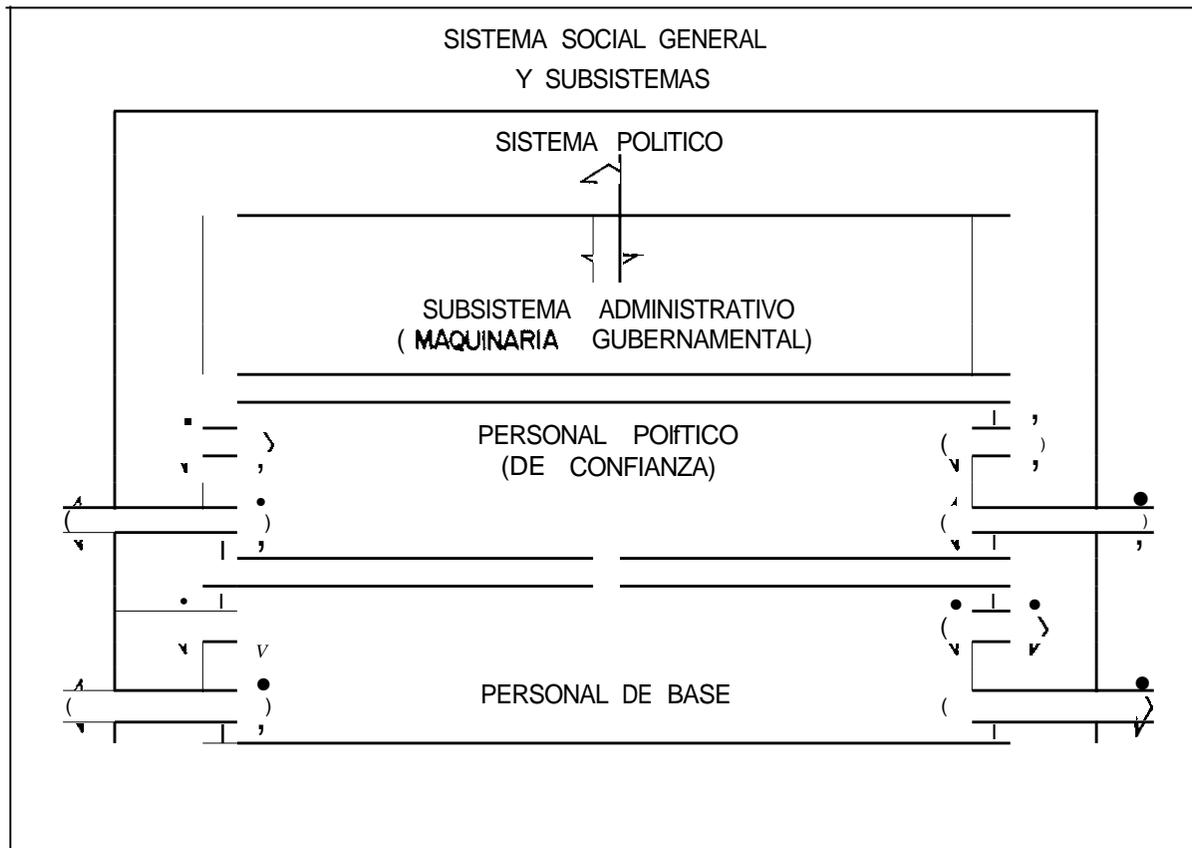
Se puede pensar en la Reforma Administrativa como una secuencia de acciones, pero en México hemos encontrado que éstas reflejan un proceso, también secuencial, de toma de decisiones en todas las fases (Gráfica 4), tanto en la **programación** (preparación de decisiones y elaboración de un diagnóstico global, a fin de dar prioridades a las distintas

alternativas), como en la instrumentación (fase que **requiere** de apoyo financiero y de recursos humanos, para concretar los preceptos legales, a través de mecanismos operativos y de participación); en la fase de ejecución **-(que** comprende reformas micro, meso y macroadministrativas) de las cuales las del último tipo sólo se han podido llevar al cabo al cambiar el régimen- y en la fase de evaluación. A propósito de esta última, Caiden ha planteado ya que uno de los principales problemas que se presentan en la planeación de reformas es el proceso de evaluación, y que por lo **general**, existe una gran falta de congruencia entre muchas de las medidas que se toman. Para evitar esta negativa situación, y asegurar el ámbito de congruencia más amplio posible, en México las unidades centrales del sistema de reforma administrativa y del sistema nacional de evaluación, se adscribieron directamente a la Presidencia de la República, con funciones meramente ordenadoras, coordinadoras y de estudio.

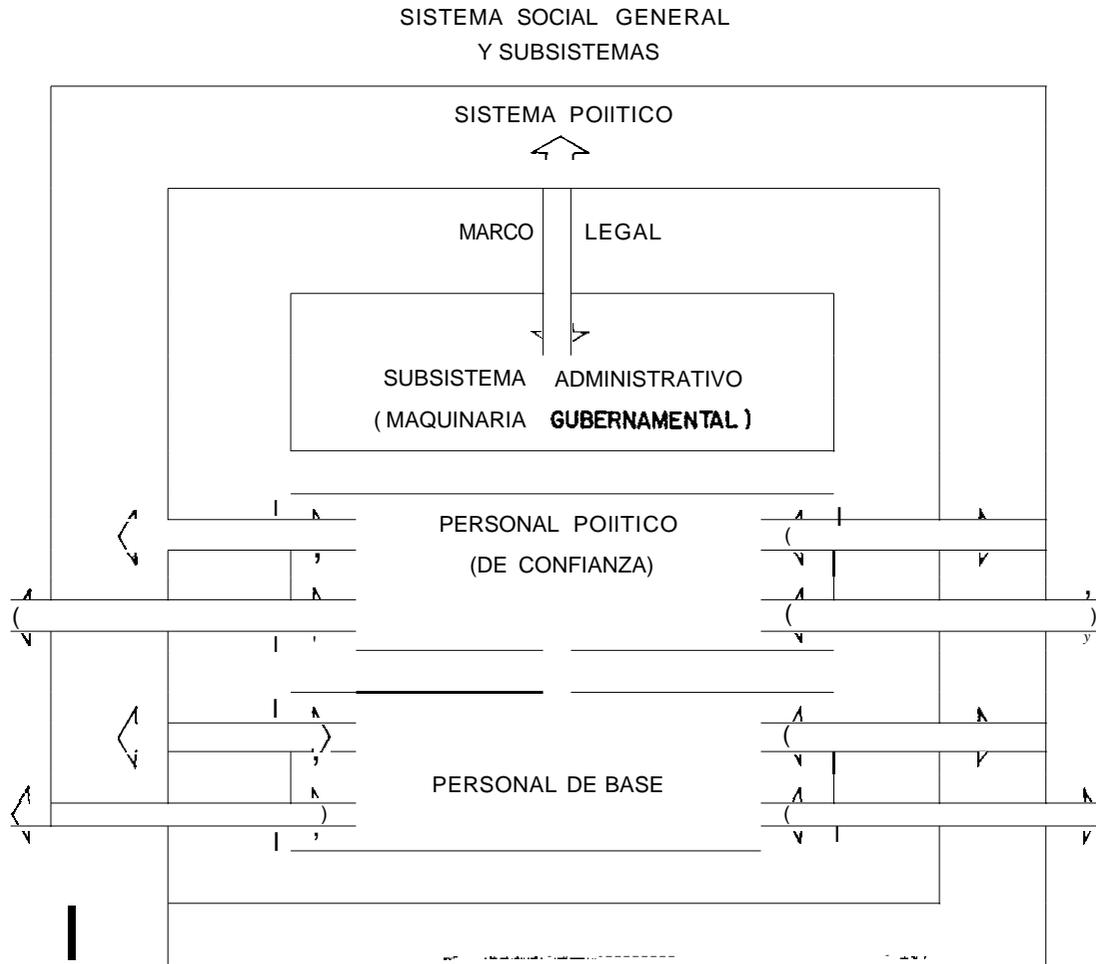
Desde 1977, cada dependencia hace anualmente una auto-evaluación de sus programas sustantivos y de sus reformas administrativas ante el Presidente, quien acostumbra invitar a los Coordinadores Generales del Sistema Nacional de Evaluación y de Estudios Administrativos a acompañarlo, para que después analicen y le planteen en términos globales sus apreciaciones sobre los avances y los problemas genéricos de la administración pública durante el período examinado.

Precisamente uno de los principales obstáculos tradicionales a la buena marcha de una administración moderna, era la adscripción de la función programadora y de la función presupuestal en dependencias diferentes, lo cual ocasionaba complicaciones y falta de coordinación.

Hasta enero de 1977, las importantes funciones de programación, presupuesto y control de las actividades de la Administración Pública Federal estaban divididas en tres dependencias: las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, a las que el Presidente López Portillo denominaba "el triángulo de la

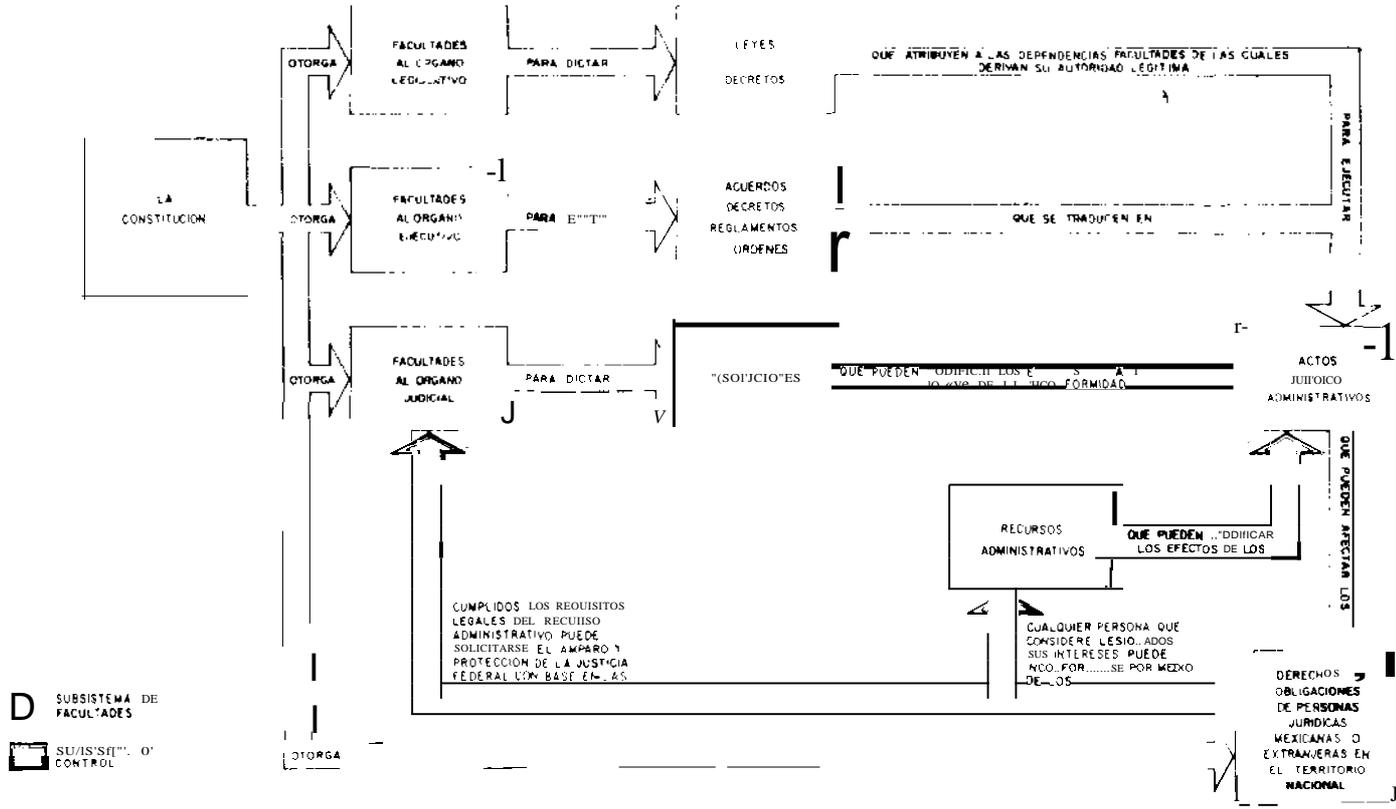


FUENTE : A. F. LEEMANS "Cómo reformar la Administración Pública" Morco d. referencia para el estudio del Gobierno C.ntral F.C.E. Poo_89, México 1977



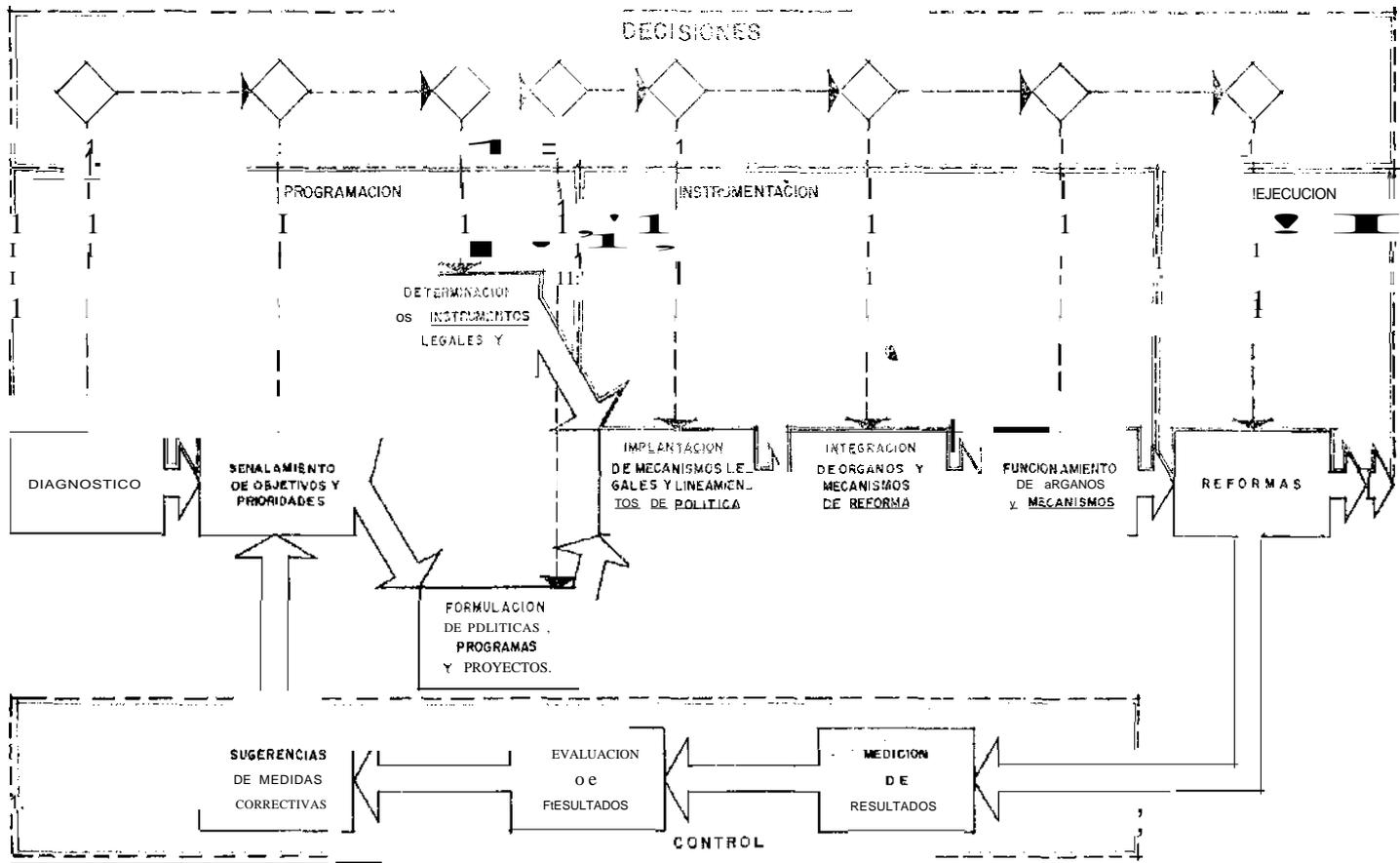
A. F. LEEMANS "Cómo reformo la Administración Pública" Marco ■ referencia para el estudio del Gobierno Central. F. C. E. P. a. 89, México 1977

ESQUEMA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



LA REPRESENTACION POPULAR PUEDE MODIFICAR LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS Y AUN CONSTITUCIONALES

PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



eficiencia? porque, cuando se deformaba, hacia padecer la eficiencia de toda la administración.

Entre los primeros cambios de la actual reforma, las principales funciones de regulación y apoyo global, antes dispersas, fueron asignadas a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto. Así se integraron bajo un solo mando la programación, el presupuesto, la contabilidad, la estadística, la evaluación y el control, que antes correspondían a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia, del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio. Por otra parte, debido a la importancia creciente del crédito interno y externo para el financiamiento del desarrollo nacional, se fortalecieron, en la propia Ley Orgánica y en la de Deuda Pública, las tareas normativas de vigilancia y control globales del Sector Financiero, asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y del Patrimonio y Fomento Industrial constituyen tumbleros claros ejemplos de la adecuación de medios administrativos a objetivos gubernamentales, por lo que se refiere a dos de las prioridades fundamentales del actual plan de gobierno: garantizar la alimentación del pueblo mexicano y el uso racional de nuestros energéticos. Estas funciones se encontraban antes atribuidas, en ambos casos, a varias dependencias distintas, lo que frecuentemente dificultaba su eficiente coordinación.

Otro caso más que convendría subrayar, para ejemplificar los propósitos de la nueva Ley Orgánica, es el que se refiere a la ejecución de obras para dotar de agua potable y aleantarrillado a los núcleos de población, anteriormente a cargo de tres distintas Secretarías: la de Recursos Hidráulicos, la de Salubridad y Asistencia y la del Patrimonio Nacional, en tanto que su coordinación, a efecto de regular los asentamientos humanos, correspondía a una cuarta dependencia: la Secretaría de la Presidencia. Con la Ley Orgánica, las anteriores funciones han quedado integradas, junto con

las de obras y servicios, en la nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La creación de la Secretaría de Comercio y del Departamento de Pesca, indica también el intento de agrupar funciones que anteriormente se encontraban dispersas en varias dependencias del Ejecutivo, a fin de contar con órganos dotados de responsabilidades claramente definidas en torno a estas áreas prioritarias para el desarrollo del país. En síntesis, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal —que por primera vez recibe ese nombre— permitió simplificar las estructuras y precisar las responsabilidades que competen a las dependencias directas del Ejecutivo, eliminando gran parte de las duplicaciones y superposición de funciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Pero no sólo los aspectos estructurales han sido objeto de reformas, sino también los aspectos funcionales, que se han modernizado con apoyo en la nueva Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal —que prescribe la ordenación de las acciones públicas conforme a presupuestos programados y con base en la contabilidad de costos—; en la Ley General de Deuda Pública, en la Ley para la Fiscalización del Gasto Público y en diversos acuerdos presidenciales complementarios.

Con sólo estas modificaciones estaríamos ya, como se ha dicho, en presencia del esfuerzo más radical e importante de reforma administrativa que registra la historia de México. Sin embargo, el impresionante desarrollo que a partir de 1925 ha tenido el ámbito de la administración —que agrupa a los diversos organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos— indicó la conveniencia de incorporar en la nueva Ley Orgánica las principales reglas para su funcionamiento y coordinación, que antes se encontraban también dispersas en distintos ordenamientos.

Hasta antes de la presente Ley Orgánica, se habían podido crear, muchas entidades paraestatales, no sólo mediante acuerdos directos del Ejecutivo, sino por decisión de otros funcionarios. Esto hacía que realizaran sus acciones desarticuladamente,

³ Ver: López Portillo, José, "Las Reformas de la Administración Pública" (conferencia), agosto de 1969, en "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal" (autores mexicanos), Secretaría de la Presidencia, DGEA, México, 1976.

Supuestamente, todas ellas podían acordar con el Presidente de la República. Y esto, si bien hubiera resultado factible en 1930, cuando sólo existían 16 entidades paraestatales -entre las que destacaba el Banco de México- se complicó cuando, en 1940, su número aumentó a 71 -puesto que ya se habían creado, entre otras: Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad y los Bancos Agrícolas-. Y se hizo más difícil en 1950, cuando se habían incrementado a 151. Para 1960 existían 262, que en 1970 llegaron a ser casi 600. Al terminar 1976 alcanzaron una cifra superior a las 900.

Tal situación impedía a todas luces una coordinación personal del Titular del Ejecutivo, pero exigía ejercer una vigilancia y un control adecuados sobre sus actividades, máxime que por esta vía se estaba erogando ya más de la mitad del gasto público.

Por ello, la nueva Ley Orgánica encarga a los distintos Titulares de las dependencias centrales la responsabilidad, como coordinadores o "cabezas de sector", de programar, coordinar y evaluar la operación de las entidades que, por acuerdo presidencial, se agrupan en su respectivo sector de actividad, así como proponer al Presidente de la República las reformas administrativas que se requiera efectuar en dichas entidades.

En cinco objetivos globales o megapolíticos, se concreta el compromiso que en materia de reforma administrativa adquirió el Presidente López Portillo al inicio de su mandato. A partir de estos cinco objetivos globales se derivan los objetivos específicos y las metas que se ha previsto ir alcanzando a lo largo del sexenio:

1. Organizar al gobierno para organizar al país,
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.
3. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del Federalismo en México, y
5. Mejorar la administración de justicia.

Estos cinco objetivos son igualmente válidos en cualesquiera áreas y niveles de reforma (Gráfica 5). Las áreas básicas son tres:

- 1) La Reforma de los Sistemas Sustantivos.
- 2) La Reforma de los Sistemas Adjetivos que apoyan a los diferentes programas (por ejemplo: la reforma que produjo la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Federal de Deuda Pública).
- 3) La Reforma de los sistemas de administración y desarrollo de los Recursos Humanos.

y se trabaja en ellas en tres niveles: el macro, el meso y el microadministrativo,

Durante el primer año de gobierno, los cinco objetivos básicos se han ido cumpliendo mediante etapas convencionales de estrategia:

La primera etapa, iniciada en enero de 1977, estuvo básicamente orientada a instrumentar las reformas derivadas de la Ley Orgánica, para lograr la mejor organización de la administración al nivel institucional.

Para cumplimentar esta etapa, hubo necesidad de transferir 59 unidades administrativas entre 16 de las 17 dependencias centrales. Ello significó la reubicación de 79,000 plazas, la regulación de 3,169 trabajadores y el movimiento de partidas de gasto por valor de 29,000 millones de pesos, sin lesionar los derechos sindicales o individuales de los trabajadores afectados.

La segunda etapa, llamada de "sectorización de las actividades de la administración pública", se inició en julio de 1977. En ella se asignan responsabilidades de coordinación a los titulares de las dependencias centrales, en su calidad de "cabezas de sector" y se establecieron instrumentos para integrar sus sectores y facilitar su operación articulada.

Durante esta segunda etapa y a propuesta de los propios coordinadores de los sectores, se han fortalecido, depurado, transformado, fusionado, consolidado y, en

áreas y niveles de reforma administrativa.

<i>areas</i>		1	2	3
<i>niveles</i>		REFORMA A LOS SISTEMAS SUSTANTIVOS	REFORMA A LOS SISTEMAS ADJETIVOS O DE APOYO GLOBAL	REFORMA AL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS
1	REFORMA MACRO ADMINISTRATIVA (GLOBAL)	1.1	2.1	3.1
2	REFORMA MESO ADMINISTRATIVA (SECTORIAL)	1.2	2.2	3.2
3	REFORMA MICRO ADMINISTRATIVA (INSTITUCIONAL)	1.3	2.3	3.3

algunos casos, liquidado 30 entidades de la administración pública paraestatal, y están en proceso de revisión otras 85.' Así se garantizan, también en el ámbito sectorial la eficiencia, la eficacia y la congruencia que se logró con la Ley Orgánica al nivel de las dependencias centrales del Ejecutivo.

La tercera etapa, que se inició a fines de 1977, se denomina **"de cruces intersectoriales"** y **pretende el "amarrar"** o coordinación de los esfuerzos de los distintos sectores en relación con las actividades que se ubican en **las zonas "de frontera" entre ellos, verdaderas "áreas grises"**, que son de todos y de nadie y en las que se diluyen las responsabilidades y, en consecuencia, las **acciones**.

Para "reflexionar conjuntamente sobre problemas que son comunes (a todos o a diversos sectores)", se han convocado reuniones de Gabinete en pleno y se han establecido los Gabinetes Económico y Agropecuario. La Comisión de **Gasto-Financiamiento** y las de Precios, Salarios y Empleo, así como otros grupos interinstitucionales de programación participativa.

En las próximas etapas del programa de reforma administrativa, se reforzarán las acciones tendientes a: la descentralización geográfica de la administración federal, y la racionalización del uso de los recursos materiales, así como de otros sistemas de apoyo, pero muy especialmente a la "reforma de las ventanillas" o "de barandilla", que consiste en simplificar procedimientos y resolver los problemas de trato directo de los empleados de gobierno con el público; la sistematización de la administración y el desarrollo del personal público.

El propio Presidente de la República ha señalado que sólo para efectos convencionales se ha dividido en etapas este proceso permanente y sistemático de reforma, pero que en la realidad constituye un continuo que, a partir de la divi-

sión y diferenciación inicial de las dependencias, pretende finalmente la globalización de todo lo que antes fue dividido o diferenciado con la idea de precisar atribuciones.

El esfuerzo de reforma administrativa que reclama el momento actual del país no se puede limitar tampoco al nivel federal, ni al órgano Ejecutivo, sino que debe llegar a todos los campos de la actividad nacional.

La Constitución establece tres niveles de gobierno, autónomos, el federal, el estatal y el municipal, pero éstos no deben concebirse con instancias aisladas y descoordinadas entre sí, puesto que todas atienden -como recuerda frecuentemente el Presidente López Portillo-- las necesidades de una misma población.

Los ciudadanos que integran un municipio lo son también de un Estado y a la vez forman parte de la Federación, la división de funciones entre los tres niveles se concibió para facilitar a los mexicanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, no para entorpecerlos. Los habitantes del país tienen derecho a demandar que los Titulares de los tres niveles de gobierno se coordinen entre sí para proporcionar mejores servicios y cumplir más eficiente y honestamente sus respectivas funciones, particularmente en los casos en que existen facultades concurrentes.

Para dar congruencia a las acciones con las palabras, en Querétaro, el 4 y 5 de febrero pasado se entabló el histórico diálogo de los Gobernadores de todos los Estados del país con el Ejecutivo Federal, en presencia de los otros dos Poderes, para analizar y evaluar los avances de las acciones de reforma administrativa y de los Convenios Unicos de Coordinación con los Estados. La República reunida replanteó así, a futuro, sus mecanismos de coordinación para fortalecer al Pacto Federal y a sus integrantes.

Otro aspecto importante a tomar en consideración por la Reforma, ha sido retroceder la tasa tradicional de desplazamiento de los controles del aparato Legislativo al aparato **Ejecutivo**.

Con la revisión de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Reforma Administrativa incrementó la capacidad de fiscalización, audito-

* Hasta abril de 1978. Al cerrarse esta edición, ya se habían liquidado 71 entidades.

⁴ López Portillo, José, "Palabras finales de la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa", 21 de diciembre de 1977.

ría y control del Poder Legislativo sobre las dependencias del Poder Ejecutivo. De esta manera, se alienta a la representación política para que se preocupe por conocer los problemas de los grupos de presión y de la ciudadanía, y así se tornan transparentes las actividades del gobierno ante la opinión pública y ante el propio Poder Legislativo, de manera que se puedan evaluar las actividades de la burocracia. Con estas medidas, y con las de coordinación con los Estados, el programa de reforma administrativa del Gobierno Federal persigue descentralizar la toma de decisiones y que la ciudadanía realmente participe en las instancias estatales y municipales. Con ello se fortalece la división de poderes y se acerca la toma de decisiones al nivel de la ciudadanía.

Es usual, en toda reforma administrativa, que se busque justificar la racionalización de las acciones con el argumento del ahorro y las economías. Puesto que en México subsistían programas y dependencias con apoyo jurídico y político formales, pero sin recursos suficientes, lo que se intenta en realidad es que los programas prioritarios cuenten con los recursos indispensables. Por esa razón, más que ahorrar por ahorrar lo que se pretende es racionalizar el aprovechamiento de los recursos financieros y humanos.

En tal virtud, en México no se ha publicitado la reforma ad-

ministrativa como motivo de ahorro de recursos ni de reducción de costos. De ahí que el proceso de reforma no haya tenido impacto sensible en los impuestos, sino más bien en la productividad del sector público y en la disminución de oportunidades de corrupción administrativa, de modo tal que se hace posible una mejor distribución de los recursos con que se cuenta.

Por ejemplo, se están redistribuyendo ya los recursos provenientes de la recaudación impositiva federal, para fortalecer a los municipios dentro de los programas coordinados entre la Federación y los Estados.

Sin embargo, como comentario final considero conveniente enfatizar la diferencia entre los costos políticos y los económicos. Cuando se da la decisión política para hacer **reformas administrativas, se canalizan los recursos económicos** para llevarlas a cabo. Pero esto presupone un juicio previo y una sensibilidad de estadista poco común, para reconocer que los costos políticos de no hacer las reformas pueden exceder, en estos tiempos en que la crisis del Estado se presenta en casi todos los países del mundo, al costo político y económico de reformar la administración a fin de hacer de ella el instrumento que exige la población para garantizar el logro de sus metas de desarrollo económico y social.

LA OBSOLESCENCIA GUBERNAMENTAL

Yehezkel DRÜR

YEHEZKEL DROR. Profesor de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Hebrea de Jerusalén. Israel.

I. Introducción

Este es un documento para poner a consideración de los participantes, que presenta algunas ideas tentativas acerca de la obsolescencia gubernamental y las formas para superarla, valiéndonos de ciertas reformas. Este trabajo, diseñado para servir como un marco de referencia durante el Seminario "Cómo Reformar la Administración Pública", organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública de México, presenta algunos temas importantes en forma concisa, que pretenden ser lo suficientemente claros al estudioso que participa en dicho seminario, pero no para otros fines. Después de las deliberaciones y con la ayuda de sus aportaciones espero elaborar el documento final, para que posiblemente pueda ser publicado y distribuido, y por ende, agradeceré cualquier comentario.

Desde el punto de vista metodológico, este documento se basa tanto en la teoría como en la experiencia: experiencia

en gobiernos; estudio de la situación en un gran número de países; ciencias políticas, administración pública y teoría de ciencia política. Para que este proyecto cumpla con su limitado cometido, no se incluyen notas de pie, referencias, ni ejemplos de países.

Los detalles de mis conclusiones y recomendaciones deben, -por supuesto-, adecuarse a las características singulares de cada país y grupo de países (ordenados por nivel de desarrollo, tamaño, estructura política, etc.). Sin embargo, la línea general de pensamiento supone ser, primordialmente, de validez casi universal.

I.-El Problema

I.-Casi todos los gobiernos contemporáneos sufren de un decremento en su capacidad de mando, o para darle vuelta

al fenómeno, las situaciones contemporáneas son menos "manejables". Es sumamente difícil alcanzar niveles satisfactorios de aportaciones y operaciones, y las dificultades funcionales van en aumento. En efecto, el número creciente de intentos de reformas gubernamentales, sólo pueden ser explicadas como el resultado del constante descontento acerca del desempeño de los gobiernos, lo que básicamente impulsa a las estructuras organizacionales conservadoras a inducir cambios, o por lo menos entretenerse con ellos, como resultado de presiones tanto externas como internas.

2.-La reducida capacidad gubernamental puede explicarse y se relaciona a una serie de variables cambiantes e interrelacionadas, que incluyen entre otras, y sin ningún orden de prioridad, las siguientes:

- Crecientes demandas públicas para un mejor desempeño gubernamental;
- expectativas públicas para una mayor cantidad de actividades gubernamentales, sin una disposición para aumentar los recursos del gobierno;
- creciente complejidad en algunas actividades gubernamentales, que tienen que ver con temas difusos, tales como "la calidad de la vida"; o, por lo menos, los inherentemente interdepartamentales, como la energía, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología;
- nuevos desarrollos ideológicos, que imponen a los gobiernos más restricciones y requerimientos procesales, tales como: acceso a la información, democracia participativa, defensas jurídicas más fuertes para los derechos individuales, responsabilidad aumentada, autonomía sub-estatal;
- una tendencia hacia la no legitimación de gobiernos, como resultado de la desmistificación de los mismos, por una parte, y por la otra, los cambios ideológicos en la sociedad;
- cambios en la naturaleza de los problemas tratados con los gobiernos y los entornos dentro de los cuales funcionan éstos, con creciente incertidumbre, ultracambios y complejidad.

3.-En resumen, los gobiernos contemporáneos padecen de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa, y al mismo tiempo, se rezagan en lo referente a conocimientos que se encuentran a su disposición y en la manera en que pueden manejar dicha sobrecarga. Por ejemplo, muchas de las prácticas de planificación presuponen grados de pronóstico y estabilidad de los objetivos a largo plazo, en lugar de enfrentarse a la turbulencia y adoptar métodos y modelos de "planificación en base a la incertidumbre". Algunos gobiernos son más rápidos que otros para ajustarse a los nuevos problemas y a las nuevas formas de manejarlos, pero en general, pienso que todos los gobiernos contemporáneos padecen diferentes grados de obsolescencia gubernamental.

4.-El propósito primordial de realizar cambios en los gobiernos debería ser, según mi opinión, sobreponerse a esta obsolescencia, por medio de:

- a. Actualización de los gobiernos, con la ayuda de las mejores ideas experiencias y propuestas existentes.
- b. Elaborar dentro de los gobiernos una capacidad de aprendizaje mejorada en forma radical, para así evitar que aparezca una nueva obsolescencia en el futuro previsible.
- c. Acelerar las investigaciones, el desarrollo y la "ingeniería"; -inventar, diseñar y probar nuevos conocimientos e ideas de cómo mejorar los gobiernos en una base que va hacia adelante -para proporcionar gobiernos que sean capaces de aprender con los conocimientos necesarios y aportaciones de ideas.
- d. Cada una de estas fases se enfrenta a sus propios problemas y barreras. Más adelante, se presentan algunas formas para resolver dichos problemas, en un orden diferente.

H.-Algunas cuestiones en materia de estrategia de reforma

1.-El lograr un avance en las tres fases antes mencionadas involucra cambios importantes en instituciones sociales

dadas, maquinarias gubernamentales, así como en los políticos. Por tanto, la cuestión fundamental en materia de estrategias de reforma es cómo reformar la administración de dichas instituciones -que constituyen sistemas masivos con demasiada inercia-, ya sea dinámica o de otro orden. La experiencia de la mayor parte de los intentos de reforma que parecen enfrentarse a muchos problemas, indica las dificultades de este tema.

2.-Tengo la impresión que un gran número de reformas tratan de realizar lo imposible, a saber, cambiar los sistemas masivos en un sólo intento. La disyuntiva de la reforma puede formularse como sigue: si los cambios sólo son incrementales, son viables, pero son absorbidos y no producen un impacto significativo; si los cambios son radicales y cubren a todo el sistema, no pueden ser instrumentados. Por tanto, las reformas incrementales así como las radicales son imposibles o inútiles.

3.—La forma que se propone para superar este obstáculo es: **enfocar** la reforma **sobre** los componentes críticos del gobierno y cambiarlos en forma radical. Si bien es cierto que esto tampoco es fácil, debido a una intensa interacción entre todos los componentes del gobierno. Pero como lo **ilustran una gran serie de experiencias, esta estrategia de radicalismo selectivo** suele tener una mejor oportunidad que los planes de reforma más exhaustivos que tratan de realizar lo imposible, y más (arde las reformas incrementales que modifican una pequeña parte de los rasgos fundamentales del gobierno.

4.-Para ser más preciso, el objetivo de la estrategia de radicalismo selectivo es cambiar un número limitado de los componentes del gobierno que producen un impacto decisivo en las funciones del mismo como un todo. Al contemplar esta estrategia dentro de una perspectiva de tiempo más larga, esta estrategia se avoca a cambiar la calidad del gobierno como un todo, pero en cada Estado se manejan

un número de componentes seleccionados que deben elegirse en base a los siguientes criterios:

- a. Su cambio es posible (a pesar de no ser fácil).
- b. Son importantes para la calidad del gobierno, a corto o largo plazo, según sea conveniente después de establecer un juicio de preferencia en cuanto a su viabilidad en el tiempo.
- c. Interactúan de tal forma que se puede asegurar un **reforzamiento mutuo, o por lo menos su** sobrevivencia.

5.-Los cambios van más allá del "gobierno" en el sentido limitado de ese término, para también incluir elementos externos al gobierno, que son decisivos para los cambios selectivos en el gobierno mismo. En otras palabras, las universidades deben preparar a los profesionales que sean **ne-**cesarios para ocupar las nuevas unidades de personal en el gobierno, y por ende, lo que se necesita es un plan flexible de reforma que identifique una serie de elementos críticos, dentro y fuera del gobierno; en esta forma se establece una diferencia entre los elementos que deben cambiarse concurrentemente y aquellos que deben cambiarse en un orden dado, además de aquellos que constituyen objetivos de cambio alternativo, dependiendo de la cambiante factibilidad.

B.-Dentro del gobierno mismo, son dos las modalidades principales de cambio:

- a. El establecimiento de islas de excelencia en ubicaciones decisivas para la calidad del gobierno.
- b. La elaboración de factores de cambio que sirvan como aceleradores para modificar la calidad del gobierno totalmente, a largo plazo.

Fuera del gobierno, las modalidades principales de cambio constan de una infraestructura que es esencial para los cambios de gobierno, y para el funcionamiento exitoso de las nuevas islas de excelencia y los factores de cambio, así

como cambios en los vectores que operan en el gobierno, tales como la discusión pública de aquellos asuntos cuya decisión es importante.

7.—Estos planteamientos son ideas a medio elaborar, que requieren revisión, elaboración y operacionalización. Para aclarar lo que quiero decir y concretar la estrategia propuesta, la siguiente parte de este trabajo, presenta una serie de propuestas de reforma que ilustran la estrategia.

Hf--Algunas propuestas importantes

1.-Como lo acabo de explicar, esta parte del documento presenta un número de propuestas de reforma en forma breve, sobre las líneas de la estrategia de radicalismo selectivo. Cada propuesta se presenta por sí misma, sin abundar acerca de la interdependencia que puede existir entre algunas de ellas, lo cual será obvio al lector experimentado. Tampoco se hace ningún intento para justificar la selección de ejemplos en función de un análisis sistemático de la estructura, funciones y problemas de los gobiernos (como se hizo inicialmente, por ejemplo, en mi libro *Public Policymaking Reexamined*). En lugar de esto, escogí una variedad de ejemplos que han sido parcialmente probados con éxito en algunos países.

2.-Personal de análisis de **políticas** para un centro de toma de decisiones.

Es sorprendente ver la forma tan ineficiente en que operan los centros de toma de decisiones que se encuentran en los niveles más altos de gobierno. Tanto los gabinetes, primeros ministros y presidentes, son presas de contratiempos, presiones inmediatas, instituciones obsoletas, preferencias departamentales y sobrecarga de trabajo. (Los escritos de Richard Crossman proporcionan una documentación única de estos hechos bien conocidos y sin embargo, difíciles de comprobar. Estos escritos deben ser una lectura indispen-

sable de cualquier persona interesada en materia de gobiernos y su obsolescencia). Una forma en que se puede hacer un intento para mejorar los centros de toma de decisión más importantes, es establecer asesorías de análisis de políticas en un lugar cercano a ellos. Dichas asesorías pueden estar compuestas por aproximadamente 15 personas, altamente calificadas en función de su experiencia aplicada, conocimientos profesionales y características personales. Estas asesorías deben: a) elaborar documentos de puestos a partir de una perspectiva gubernamental integral, acerca de los asuntos relevantes que lleguen a dicho centro; b) asentar en el programa los asuntos críticos con buen material en cuanto a antecedentes; e) sistematizar toda información preliminar en materia de acontecimientos y tendencias principales; y d) hacer los arreglos necesarios para llevar a cabo discusiones profundas (en forma de retiros de dos a tres días) en materia de programas globales de gobierno, prioridades a largo plazo, problemas sociales fundamentales, etc. El British Central Policy Review Staff (Asesoría Británica de Revisión de Políticas), nos proporciona un ejemplo de un intento de esta índole, con sus potenciales ventajas y dificultades.

3.-Unidades de planeación y evaluación de políticas ministeriales.

Es esencial que exista una unidad de planeación y evaluación en cualquier nivel ministerial —**semejante** a la asesoría central de análisis de políticas—, pero haciendo hincapié en la planeación sistemática de los programas a largo plazo del ministerio y en la evaluación actual de los resultados, para en esta forma institucionalizar una retroalimentación de aprendizaje. Existen diversas unidades de planeación y evaluación en el gobierno federal de los Estados Unidos que ilustran esta posibilidad.

1. "Grupos de pensadores" (craneoteas)

Considero que uno de los inventos sociales más importantes de este siglo son los "Craneotecas", que constitu-

yen un puente novedoso entre el poder y el conocimiento esencial para sobreponerse a la obsolescencia de los gobiernos. Los craneotecas también ejemplifican: a) la posibilidad de introducir mejoras decisivas en el gobierno fuera del medio administrativo normal, y así poder adoptar una estrategia de cambio indirecto; b) para tener una idea básica, es decir, la concentración de habilidades multidimensionales y que éstas se enfoquen en los asuntos más importantes de las políticas públicas, y realizarlo en una gran variedad de formas, adecuándose a las condiciones locales; y e) las dificultades de introducir una innovación tan apremiante, debido a las barreras de innovación que se encuentran enraizadas tan profundamente en dichos establecimientos.

Debido a la trascendencia de esta idea, que por sí misma y como lo ilustra mi estrategia propuesta de "islas de excelencia", adjunto, en un apéndice, un corto documento que presenta la esencia del concepto de craneotecas y algunas dificultades importantes para su realización. La cooperación RAND, la Institución Brookings y el Instituto Urbano en los Estados Unidos; el nuevo Instituto de Investigación de Políticas Públicas en Canadá; y el Consejo Científico de Políticas Gubernamentales en los Países Bajos, ilustran diferentes versiones de estos craneotecas.*

5.-Capacitación de Analistas en Políticas

Para integrar el personal de las diversas formas de unidades de asesorías en políticas nuevas en el gobierno, es preciso capacitar a un nuevo tipo de expertos en políticas gubernamentales y públicas; es decir, analistas en políticas. Ya sea que contemplemos a dichos profesionales más como "educadores de los hacedores de políticas" (tal como lo proponen, por ejemplo, Fickers y Freeman) y/o más aún, como los que contribuyen a las decisiones concretas. La preparación de

este nuevo tipo de asistentes profesionales a los principales hacedores de políticas es esencial para sobreponernos a la obsolescencia gubernamental.

Para ser francos, debemos capacitar una élite de profesionales en políticas que coadyuven a legitimar los juicios de valores y a maximizar valores y metas claras. Las escuelas de políticas públicas en la Universidad de Harvard, en la Universidad de California en Berkeley y en el instituto de Graduados RAND, ilustran dichos programas en los Estados Unidos; también se están realizando intentos para establecer dichos programas en la Gran Bretaña y en la República Federal de Alemania.

6.-La superación de los políticos

La idea de mejorar a los políticos puede producir un choque a muchas personas, pero es inevitable; a menos que los políticos sean capaces de entender y manejar asuntos complejos, perderán su influencia o sus decisiones serán las peores.

Por supuesto que el mejoramiento de los políticos se encuentra totalmente subordinado a los valores que determinan los modos de seleccionar e impulsarlos, como las elecciones democráticas; pero una vez elegidos, no existe ningún motivo por el cual nos neguemos a proporcionarles las oportunidades adecuadas de aprendizaje. Una propuesta concreta para conseguir esto, es el establecimiento de Universidades de Políticas Nacionales (National Policy Colleges), donde los políticos elegidos, funcionarios de alto nivel y otros miembros de los grupos que rigen a la sociedad, dediquen periodos de cuatro a ocho semanas estudiando asuntos sociales importantes, considerando los usos de diferentes instrumentos que ayuden en los procesos decisorios y desarrollando ideas nuevas en materia de políticas. Algunas de las aportaciones que pudieran considerarse necesarias y viables de dichas universidades serían: el actualizar la institución obsoleta; vencer soluciones de "sentido común" en,

* Este documento puede ser consultado en la Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, y será editado próximamente por el propio Instituto. (Cuadernos INAP, Serie Praxis, No. 17).

gañosas: mejorar las habilidades para confrontarse a la complejidad; permitir el aprovechamiento de los conocimientos con conciencia de sus peligros latentes y para esto es indispensable tener métodos de educación activa.

Algunas Academias Nacionales de Defensa, programas avanzados de capacitación de ejecutivos de negocios y algunas escuelas locales de funcionarios gubernamentales (por ejemplo, en Suecia), muestran posibilidades hacia el logro de esta propuesta.

7.—Proporcionar al Gobierno la seguridad de contar con **recursos** humanos altamente capacitados.

Los gobiernos no se debilitarán en un porvenir cercano; por lo contrario, las funciones y las responsabilidades de los gobiernos van en aumento mientras que su capacidad para manejar sus problemas va en descenso. En un nivel agregado, uno de los asuntos críticos es, si la proporción debida de los recursos humanos mejor capacitados y dotados de una sociedad se integran al gobierno. Algo tan bueno puede llegar a ser excesivo, y en algunas sociedades, una proporción demasiado elevada de los más dotados suele incorporarse al gobierno, en lugar de trabajar en la industria, la ciencia, etc., sobre las cuales depende el futuro de las sociedades y de la humanidad como un todo; pero existe el peligro de que los gobiernos sigan erosionándose debido a una aportación inadecuada de recursos humanos altamente capacitados. Por tanto, la necesidad a largo plazo es la de asegurar el debido flujo de las personas mejor dotadas, mediante un reclutamiento adecuado, avance acelerado para los mejores, etc. Este problema se torna aún más agudo para los políticos que para los servidores civiles en muchas sociedades, pero no tengo una sugerencia sencilla sobre la forma en que debe motivarse a los mejores para que se incorporen a la política.

8.—Quisiera incluir algunas propuestas adicionales y son las siguientes: a) transformar las dependencias centrales

de personal y de administración en islas de excelencia (por lo menos sus partes no rutinarias), para lograr impactos de largo alcance; b) encargar a unidades de investigación externas la evaluación sistemática de los resultados de los programas más importantes para mejorar el aprendizaje; c) colocar las actividades decisivas de desarrollo bajo el control de unidades pequeñas, compactas y de alta calidad; d) mejorar la calidad de los debates públicos en materia de asuntos importantes —por ejemplo al financiar investigaciones independientes de políticas para el público con acceso a datos gubernamentales.

Espero que la estrategia de radicalismo selectivo propuesta, que se enfoca en el establecimiento de islas de excelencia y en la institucionalización de factores de cambio, haya sido aclarada *con* los últimos ejemplos. Dicho enfoque tiene mejor oportunidad de lograr un impacto real y significativo en la calidad de los gobiernos, más que propuestas globales de reforma o enfoque incrementales.

IV.-Conclusión

El vencer la obsolescencia gubernamental —*pienso*—, es el desafío más urgente e importante al cual se enfrentan las sociedades organizadas contemporáneas. De no hacerlo oportunamente aumentará la frecuencia de las crisis con resultados probablemente catastróficos, y por tanto, la necesidad de buscar una nueva estrategia que sea viable y que tenga la expectativa de causar un gran impacto, ya sea que la estrategia de radicalismo selectivo propuesta en este documento sea la más correcta o la menos adecuada.

Me parece que existe una conclusión que no se nos puede escapar, en base al intenso estudio de los actuales padecimientos de los gobiernos: se requiere una nueva estrategia para reformar la administración pública.

La identificación de este requerimiento conduce a una recomendación adicional: debe surgir un nuevo estudio y una

nueva ciencia de gobierno, la cual en base a la experiencia **acumulada, así como de una teoría científica abstracta**, constituirán un sustituto para los pasados patrones poco confiables y demasiado lentos para "aprender a partir de **la experiencia**", o **"actuar improvisadamente"**, o **"de acuerdo a la sabiduría acumulada durante generaciones"**. etc. Dicho nuevo estudio/ciencia del gobierno es esencial para sobreponerse a la obsolescencia gubernamental y para mejorar la capacidad de la humanidad organizada; para enfren, tarso al futuro, y para influenciarlo conforme a las aspiracio-

nes humanas, valores y esperanzas en evolución. El construir **este nuevo estudio/ciencia de gobierno, requiere de una estrecha colaboración entre políticos practicantes y ejecutivos gubernamentales**; nuevos tipos de estudiosos y científicos en materia de políticas que provengan de una amplia variedad de disciplinas, y para lograrlo, existe la urgente necesidad de nuevas instituciones educativas diferentes de las **tradicionales estructuras universitarias, y no hay que restarle importancia al hecho que las nuevas formas de gobierno deben diferir de las tradicionales.**

LA UTILIDAD DE LA INVESTIGACION EN CIENCIAS SOCIALES PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Jaap BREUNESE

JAAP BREUNESE. Profesor Asociado de Administración Pública de la Universidad de Amsterdam, Holanda.

Las Limitaciones de la Investigación en las Ciencias Sociales

Durante el seminario no se ha prestado mucha atención a la investigación sobre ciencias sociales. El motivo por el cual el papel de las ciencias sociales ha sido débil tiene varias causas:

- La** investigación sobre ciencias sociales es limitada y se adapta más a las descripciones analíticas y a la construcción de teorías;
- La** investigación sobre ciencias sociales es específica y no se adapta a situaciones de reforma administrativa;
- existe** un sentir general a efecto de que la investigación sobre ciencias sociales todavía es muy primitiva y por consiguiente, tiene una limitada aplicación en la práctica de la reforma administrativa.

Estas limitaciones pueden ser explicadas por las siguientes causas: las ciencias sociales desde hace mucho tiempo se han visto influenciadas por orientaciones filosóficas y metodológicas tales como el positivismo y el conductivismo, y esta situación creó una semántica filosófica y una brecha práctica entre la teoría y la práctica misma.

También existen, además de los objetivos desarrollados en una forma más científica, otras limitaciones para el uso de la investigación en las ciencias sociales:

- Los** objetivos de la investigación una vez que esta investigación ha sido comisionada, a menudo no han sido claros o especificados lo suficientemente;
- La** investigación en ciencias sociales no estaba satisfaciendo las necesidades para las cuales fue creada;

—no era considerado decente que un científico social hiciera investigaciones sobre la ciencia social aplicada;

—la investigación en ciencia social está autolimitada a la descripción y diagnóstico y no llega a la etapa prescriptiva, cuando menos a una que sea operativa o aplicable;

-La administración se muestra escéptica en cuanto a los resultados de la investigación en ciencia social, pero por otro lado, los resultados de la investigación en ciencia social casi siempre son demasiado vagos para ser aplicables;

-La mayoría de los promotores de una investigación esperan demasiado del investigador. Ignoran las limitaciones de la investigación, pero la mayor parte del tiempo no pueden leer los informes y esto le resta autoridad al promotor;

-Los científicos sociales en su mayor parte están involucrados en investigación cuando hay muchos problemas muy complejos y drásticos en juego, problemas que están caracterizados por la incertidumbre y acontecimientos futuros y falta de información.

La investigación sobre ciencia social aplicada es normativa. El investigador se enfrenta a muchas limitaciones en sus métodos de investigación y esto a su vez, influye sobre su información; los promotores esperan recibir informes basados sobre hechos fehacientes y juicios sobre el problema -aunque el problema es muy normativo como lo son también los juicios-, de manera que la mayor parte del tiempo no es posible que el investigador dé una respuesta directa y única y esto lo hace sentirse imposibilitado.

Después de examinar estas limitaciones de la investigación aplicada en ciencia social, llegamos a la conclusión de que la mayoría de los problemas planteados pueden agruparse bajo el título de la metodología de la investigación en ciencia social, especialmente la investigación en ciencia social apli-

cada, la cual está insuficientemente desarrollada como para poder resolver problemas.

La relación entre las ciencias sociales y **la sociedad.**

La investigación sobre la ciencia social aplicada ha crecido y se está convirtiendo en una parte importante de la sociedad, ya que desempeña un papel importante en el desarrollo de esta.

Esta creciente necesidad de investigación científica ha impuesto a los investigadores el deber de prestar atención a los métodos que pueden utilizar. "Como las ciencias naturales ya estaban establecidas en el foro intelectual, y los estudios humanistas con un viso científico eran nuevos, es natural el que uno de los puntos principales de la metodología y filosofía de la ciencia en el siglo diecinueve, tuviera que ver con la relación entre estas dos ramas de la **investigación empírica**".'

Una de estas posiciones es generalmente conocida como positivismo; otra es la reacción hacia el positivismo: se le llama hermeneútica. Los representantes del enfoque hermeneútico rechazan el monismo metodológico del positivismo y se niegan a considerar que el patrón fijado por las ciencias naturales exactas sea el papel ideal supremo para lograr una comprensión cabal de la realidad.

La primera crítica sobre el positivismo tuvo su origen entre los filósofos; los críticos del positivismo entre los filósofos analíticos han sido generalmente escritores cuyo pensamiento estaba inspirado en la filosofía del fallecido Wittgenstein. También se puede observar una orientación hacia la fenomenología y otras ramas de la filosofía no-analítica entre algunos de ellos en el continente europeo.'

¹ G. H. von Wright, *Explanation and Understanding*. Londres, Routledge y Paul Kegan, 1971, pág. 3.

² J. W. Olton, 1966, p. 16, "Agent Causality" *American Philosophical Quarterly*, No. 3.

Sería demasiado mencionar en este trabajo todos los avances de la filosofía para ver cómo se logró una creciente comprensión en el caso especial de las ciencias sociales.' El método utilizado para las ciencias naturales no era idóneo para las ciencias sociales; aparecieron nuevos métodos en que se escuchaban títulos tales como "fenomenología, teoría basada y métodos cualitativos". Otro hecho importante es que, además de los filósofos, otros científicos sociales -principalmente sociólogos- empezaron a preocuparse por la utilidad del método positivista. Las ciencias sociales aplicadas están ganando mayor importancia cada día; las personas que trabajan en investigación aplicada ya no son consideradas como poco científicas. Se ha olvidado la regla de que la ciencia sólo puede trabajar con hechos y la ciencia tiene que hacerse crecientemente útil para la sociedad. Los fracasos se pueden ver más claramente cuando son examinados a través del uso del positivismo, el neo-positivismo, y el empiricismo empírico, analítico o lógico.

El enfoque de los métodos mencionados es reduccionista. En la ciencia social y la investigación relacionada con ella, lo que cuenta es la situación total. El método positivista es útil y necesario pero no es suficiente; se necesita un método específico para aplicar el conocimiento a la práctica.

El método praxiológico es más idóneo para la investigación en las ciencias sociales aplicadas.

El método praxiológico

El método positivista, tal como es usado en las ciencias naturales, posee demasiados contrastes para darnos un conocimiento adecuado de los fenómenos sociales. Es útil para una descripción, pero aún en la descripción, siempre está presente la interpretación. El método positivista nos proporciona mucha información, en su mayor parte cuantitativa,

³ G. H. von Wright, *Explanation and Understanding*, pp. 29-33.

pero esa no es suficiente para formar un juicio y dar **asesoría**.

El método praxiológico está basado en una lógica' práctica. Esta lógica práctica está fundada en la lógica, descrita por L. F. Anderson en su libro "Das Logische".'

Siguiendo a Brasz en un nivel práctico, el trió del principio, proceso y efecto, forma la base ontológica para toda clase de acción.' El pensamiento conectado con la acción es un movimiento que reduce la experiencia a un principio o presentación ideal, lo cual produce una cierta realización de esa presentación. Entre principio y efecto se encuentra el proceso del pensamiento mediante el cual se procesan los ideales y se transforman en relación con circunstancias concretas con el fin de lograr un mejor conocimiento. En este proceso se pueden encontrar numerosos procesos racionales del ideal al cual fueron originalmente dirigidos, pero las acciones pueden ser no sólo racionales, sino también irracionales, lo cual influye sobre el contenido original de los principios. Principio, proceso y efecto son presentados por el siguiente modelo:

	Principio	Proceso	Efecto
	aa	ba	ca
Principio	ideales	relativación	teoría
	ab	bb	cb
Proceso	interpretación ideal	interpretación individualizada	interpretación diagnóstica
	ac	be	cc
Efecto	motivación	estrategia	aceptabilidad

Los criterios para el método praxiológico se presentan como clases de este modelo, y lo traducimos en pasos para la investigación.

⁴ H. A. Brasz, "Methoden van de Bestuurskunde", Driebergen, 1976.

⁵ L. F. Anderson, *Das Logische*, Leipzig, 1929.

⁶ Ver Mooney & Reiley en "Onward Industry" donde también se menciona este trió.

aa, Ideales. Es muy importante saber qué razonamiento sobre ideales sirvió de punto de partida, para saber cuál razonamiento sobre principio juega un papel. Nosotros creemos que los ideales subyacentes al Estado poseen, además del concepto de justicia, libertad y equidad, también belleza.

abo Interpretación del ideal. Aquí las organizaciones están sujetas a los ideales de investigación. Los conceptos de práctica tales como la administración, la ciudad, la burocracia y el gobierno son ejemplos de esta clase.

ac, El efecto, la motivación de la investigación. El efecto debe ser una declaración de terapia potencial. El actor interpreta una situación a la luz de uno o más principios y da una motivación por su acción, intentando hacer plausible su acto. Conceptos tales como los de ciudadano y comunidad caen en esta clase; funcionan como categoría de justificación a la luz de los principios absolutos (aa).

Estas tres categorías pueden estar comprendidas en la investigación como el principio de la misma. Pláticas sobre el lugar que ocupa entre el promotor y el investigador.

bao En esta clase la realidad se vuelve relativa. Aquí encontramos contradicciones tales como la eficiencia versus la democracia, la centralización versus la descentralización. Se inicia la formulación de la teoría. La función se encuentra en esta clase como una relativación crítica en conexión con los conceptos de razonamiento del principio, con una función reveladora. En esta clase la posición de los actores y sus intereses desempeña un papel importante. Este es el principio de la agudización de la percepción del investigador a la luz de su interpretación diagnóstica (cb).

bb, Esta clase es la más importante en categoría, ya que involucra observación e interpretación individualizadas. Como dijimos antes, la observación sólo arroja alguna luz sobre una pequeña parte de la realidad. La subjetividad

significa una situación en la ciencia social que está individualizada, pero el investigador y su situación también son subjetivos. En bb se lleva a cabo la descripción de la realidad. La mayor parte de la investigación involucra a bb en una forma tan total que se olvidan las demás categorías. Trataremos de descubrir en esta clase la exclusividad del fenómeno.

be, Renovación de la tesis/estrategia. Ahora ya se ha resuelto la protesis de la investigación y podemos observar al verdadero problema, de manera que se elabora una nueva tesis. El razonamiento del principio se debilita por la relatividad e individualidad. El efecto es la necesidad de un nuevo propósito de conocimiento.

La característica general de la columna bajo proceso (ba, bb, be), puede describirse como el proceso de pensamiento metódico entre los puntos de partida de las acciones humanas y las acciones en sí.

ca. Formulación de la teoría. La formulación de la teoría como una interpretación de la realidad, se lleva a cabo bajo esta clase.

cb. El diagnóstico (la interpretación diagnóstica). Después de explicar el problema formulamos un diagnóstico y pedimos comentarios a las personas involucradas en nuestra investigación. El principal elemento en esta clase reside en el razonamiento substancial. Las personas involucradas hacen pronunciamientos sobre los conceptos y los relacionan con sus experiencias directas. A través de todo esto logramos una percepción sobre qué tanto acuerdo y desacuerdo existe entre las personas involucradas; los expertos, las autoridades, personas interesadas y los actores potenciales. Este paso de la investigación tiene una influencia clarificadora sobre el análisis del científico. Se lleva a cabo una confrontación entre los pronunciamientos de los científicos y los de los prácticos.

cc. Alternativas. En base a (cb), el investigador emite su opinión y después las personas a quienes afecta tienen la

oportunidad de decir qué es lo que quieren. Se maximiza la asesoría para su aplicación.

Criterios científicos y aplicativos. El método empírico es caracterizado por criterios científicos, mientras que el método praxiológico es caracterizado por criterios científicos más aplicativos.

Los criterios científicos utilizados en el método empírico **son una recolección sistemática de conocimientos, contexto histórico, honradez, intersubjetividad (u objetividad, pero hoy día, aún en las ciencias naturales se habla de intersubjetividad), principios económicos, esquema para el cual la teoría es pertinente, consistencia lógica, habilidad enfática y reiterabilidad.**

En el método praxiológico también estamos usando los criterios científicos, pero el mandato de reiterabilidad es difícil de alcanzar y con el fin de tener objetividad, nos gusta usar el concepto de intersubjetividad.

En el método praxiológico además de los criterios científicos, también usamos criterios de aplicación. La asesoría sobre administración pública es aceptable para los gobernantes cuando ellos están conscientes de que esta asesoría puede contribuir a la solución de sus problemas y de que

la pueden usar en su trabajo diario. El criterio de aplicabilidad no es fácil ya que la mayoría de los gobernantes esperan que la investigación afirme sus propias ideas. Sus propios valores, reglas y fines son en gran parte condicionales para su aplicación.

En la investigación de ciencia social aplicada, hay necesidad de los criterios tanto científicos como aplicativos. El investigador en administración pública tiene que tomar en cuenta la aceptabilidad de su asesoría por parte de las personas involucradas. Si no lo hace, no hay mucha probabilidad de que se hagan cambios, pues los gobernantes continúan siendo las autoridades.

En el método praxiológico tenemos los siguientes criterios de aplicación: credibilidad del contenido del informe, conveniencia, facultad de ser reconocido, comprendido, y disponibilidad de los medios para alcanzar la situación deseada, además de opinión de las personas involucradas y poder.

Llegamos a la conclusión de que para la investigación en ciencias sociales aplicadas, el método empírico no **basta**. El objetivo exige mandatos para los cuales este método no está equipado. Con el uso de los criterios científicos y aplicativos, aumentará la utilidad de la asesoría.

REFORMA ADMINISTRATIVA EN IRAN

Amin ALIMARD

AMIN ALIMARD. Profesor de Administración Pública de la Universidad Nacional de Irán.

En Irán, la reforma administrativa se convirtió en un objetivo nacional dado que es uno de los principios básicos de la Revolución Blanca.' Constituye el elemento fundamental en el actual plan nacional sexenal en conjunción con los objetivos de desarrollo en todos los sectores. Es un tema dominante articulado por el Sha, el Primer Ministro y los titulares de ministerios y dependencias. Pero la **reforma administrativa es más que una retórica de liderazgo, es más que un objetivo programático, más que teoría y concepto, es el impulso continuo de las agentes de cambio**

dentro del propio gobierno. Se convirtió en una parte inherente de la administración pública. Es un movimiento progresista en la instrumentación de acciones para alcanzar los objetivos nacionales. Es el reconocer que el desarrollo debe ir más allá de la planificación de la economía y de los planteamientos de las políticas hacia las rigurosas realidades en la consecución de programas.

Durante demasiado tiempo, los preconizadores y diseñadores del desarrollo nacional han pensado que ellos pueden pasar una especie de varita mágica sobre los planes econométricos y sobre sus estudios longitudinales que más tarde florecerán en la substancia de una nación desarrollada. La

• Conocida actualmente como la Revolución del Sha y del Pueblo, iniciada por el Sha en enero de 1963.

administración ha sido relegada -en caso que se pueda tomar en cuenta-, a la mecánica del gobierno, oficinistas, con tadores y burócratas. No se reconoce que la creatividad y la innovación dentro de los planes para recursos humanos, el desarrollo industrial o agrícola deben ir acompañados por algo más que dar la misma atención a la instrumentación, a la prestación de servicios y a pasos racionales que conduzcan a la consecución de estos logros.

Irán aprendió estas lecciones. En años recientes, se cuadruplicaron los recursos financieros para el desarrollo mediante el establecimiento equitativo de precios de el recurso nacional con mayor comercialización: el petróleo. Pero esta infusión torrencial de recursos financieros, si bien amplió la capacidad del país para el desarrollo, no pudo producir por si mismo los beneficios de aquel desarrollo para el pueblo irani. Poco después de que aumentó este ingreso, la administración nacional enfocó su atención a los medios por los cuales el sector público invertía, distribuía y aplicaba estos recursos. El Shah solicitó un diagnóstico profundo de la capacidad del sector público para alcanzar las nuevas metas nacionales; el aumento de los recursos lo hizo posible.

El diagnóstico también reveló graves debilidades en la capacidad pública para proporcionar servicios. Las áreas expuestas de enfermedad y malestar en los niveles del servicio civil. Identificó una infección ampliamente diseminada en los procesos gubernamentales; reportó una peligrosa obesidad en la estructura organizacional y en la colocación abigarrada de personal. Se formularon las recetas en cuanto a medicamentos y tratamiento, y se ayudó al paciente con la necesaria autoterapia para sobreponerse a todas estas deficiencias.

La explicación de todos los tratamientos aplicados haría que este documento fuese más largo de lo que permiten los principios de la reforma administrativa, sin embargo, existen algunos ataques positivos importantes que han sido

lanzados y al compartirlos con los demás participantes de este fórum serán de algún provecho.

Descentralización

Un tema trascendente de la reforma administrativa es el intento de descentralizar. Para los responsables del desarrollo de patrones de instrumentación para la reforma, esto se ha tornado no sólo en una palabra clave, sino en un impulso central para sus esfuerzos.

Los activadores de la reforma descubrieron varias facetas hacia la descentralización, y han perseguido todas ellas.

En primer lugar, y quizá de máxima importancia, es la descentralización de las funciones nacionales del gobierno a los estados, municipios y aldeas, con el objetivo primordial de colocar la toma de decisiones y la prestación de servicios tan cerca como sea posible de los ciudadanos. Esto constituye un impuesto para eliminar aprobaciones o desaprobaciones detalladas en Tehrán, acerca de asuntos o casos que deberian resolverse a nivel local, que constituye a su vez, una conversión de las organizaciones centrales hacia un papel positivo de dirección enfatizando la planificación, el establecimiento de políticas y normas, coordinación y evaluación de programas. Esto significó la transferencia de la planeación y la elaboración de presupuestos del primer estadio a aquellos que se encuentran más cercanos a las necesidades públicas y la dedicación de los ministerios centrales a la seria tarea de formular políticas y programas nacionales, y asegurar que se completen eficientemente aquellos programas de manera oportuna y eficaz.

En segundo lugar, la descentralización significó la dispersión de actividades gubernamentales de la congestión que se intensificó rápidamente desde Tehrán a otros puntos del país. El crecimiento de la ciudad capital en materia de población, construcción y tránsito, agregó más combustible a

las llamas de la inflación, ahogó las amenidades de la vida y amplificó las ineficiencias del gobierno. Bajo la dirección forzada del Primer Ministro, se detuvo el crecimiento adicional de las actividades gubernamentales en Tehrán y las dependencias existentes que tienen funciones y programas que no se relacionan con la capital de la nación han empezado a mudarse a otras ubicaciones. Por ejemplo, la Autoridad Portuaria y de Embarques, que cuenta con 400 empleados, se localiza hoy en día en Tehrán, pero se instalará dentro de los próximos seis meses en el puerto de Khorranshahr.

En tercer lugar, con una tasa de aproximadamente 5% por año, Irán se convierte en una nación urbanizada con todos los problemas familiares que se presentan en la administración municipal. Es sumamente claro que estos problemas no pueden resolverse ni aún por el más sabio de los funcionarios gubernamentales en Tehrán, ni en alguna capital estatal. Se abrió la ruta hacia un mandato autónomo y se colocaron las piedras angulares a lo largo de este camino que conducirán a la delegación de poder. En una de estas primeras piedras se manifiesta la necesidad reconocida para la capacitación masiva de administradores, especialistas y empleados municipales, y un prerrequisito para la delegación es contar con un programa de capacitación.

En cuarto lugar otra forma de descentralización es asignar a las empresas estatales que funcionan fuera de la estructura gubernamental normal, las funciones permanentes o provisionales dentro del sector público. En Irán, **promovemos la proliferación de estas empresas por una amplia variedad de razones.** Una de los motivos más claros es el deseo de liberar las restricciones tradicionales de los reglamentos financieros, de personal y administrativos de gobierno a la administración de actividades apoyadas por el sector público. En interés de la reforma, Irán inicia ahora una revisión y una evaluación exhaustivas de casi 200 empresas para averiguar su verdadera naturaleza y así formular una racionalidad nacional para su futuro funcionamiento. Los objetivos en conflicto de particular inte-

res, **son los de lograr una responsabilidad conmensurada** en cuanto a la inversión pública, si bien se libera a la administración de utilizar la flexibilidad y la disciplina del mercado.

En quinto lugar, e inherente a todos los programas públicos, cabe mencionar la delegación de autoridad. Independientemente de la medida en que pueda lograrse la descentralización organizacional o la dispersión física, la necesidad fundamental es alentar la delegación de un nivel de administración a otro para así ampliar los rangos de decisión. No sólo los administradores de alto nivel han resistido a ceder autoridad en cuanto a decisiones, sino que los funcionarios de niveles inferiores tampoco han querido aceptar la facultad para actuar, y ciertas características de la tradición cultural persa se erigen para obstruir las pautas más amplias en materia de delegación. Sin embargo, existe una conscientización creciente que al no delegar, resultará una estrangulación virtual de la instrumentación de los programas gubernamentales.

Participación ciudadana

Una campaña manifiesta para lograr mayor participación del ciudadano mismo, se relaciona íntimamente con los movimientos hacia la descentralización. Encabezada por el monarca, esta tendencia hacia la descentralización ha sido alentada y estimulada en años recientes. Una nueva ley electoral estipula la selección popular de consejos a todos los niveles de gobierno. El que se involucren estos consejos es una característica inherente de los planes de instrumentación de la descentralización. En los últimos tres años el Partido Rastakhiz,' la única organización política **iraní, promovió el interés en las elecciones al nombrar candidatos con diferentes puntos de vista a competir en las jurisdicciones y que promovieran la discusión abierta de**

* Rastakhiz-E-Mella-E-Iran, El Partido Nacional de Rcsurgencia.

cuestiones fundamentales relacionadas con el pueblo. El partido realiza un gran esfuerzo para ser la conciencia pública del gobierno, la evaluación de los servicios gubernamentales se canaliza a través de la estructura del partido a el Primer Ministro y al Shah, como una critica continua del desempeño del sector público.

Reformas en la Administración de Personal

En Irán, existe la creencia ingenua de que la calidad del servicio público será determinada en gran parte por el carácter de las personas que están incorporadas en el mismo. Existe la convicción de que los rasgos tradicionales del **servicio civil iraní, aún aquellos revisados hace doce años, -y esto se considera como una fecha reciente-, no son compatibles con los desafíos y las oportunidades que se presentan al gobierno en este momento.** Como consecuencia, se encuentra en proceso un cambio en cuanto a la filosofía y la operación; se está remodelando la agencia central de personal a partir de un mecanismo de procesamiento de **casos sumamente pesados con consecuencias negativas para los administradores de los programas, para así formar una institución de políticas y normas que cuente con una perspectiva positiva hacia la consecución de los programas.** Se enfatiza la ayuda a ministerios y estados para que estos satisfagan sus propios requerimientos de recursos humanos dentro del marco de políticas y normas estipuladas en toda la nación. Se introdujeron nuevas técnicas en materia de investigación de políticas, planificación de recursos humanos y evaluación; y la capacitación ha sido sacada de una bajísima posición organizacional para ser llevada a un sitio de alto poder. Esta prioridad fue recientemente reflejada en el diseño de un ambicioso programa para la capacitación de instructores y administradores, en el cual se adiestrarán a más de 500 en los próximos tres años. Los egresados de este programa darán un nuevo ímpetu al esfuerzo de capacitación en Irán por medio del cual los nuevos empleados estarán mejor preparados para las tareas que

deberán desempeñar y los ya existentes enriquecerán sus conocimientos y habilidades.

Reforma organizacional

Si bien los esquemas de la organización no pueden lograr **metas nacionales por sí mismos, un marco racional en el cual pueda aplicarse el esfuerzo humano contribuirá para lograr productividad y eficacia.** Con este fin, el gobierno iraní llevó a cabo una revisión organizacional exhaustiva. Se muestran las manifestaciones de esta acción en la **consolidación de ministerios afines en nuevos ministerios sectoriales** con el resultante beneficio de aumento de coordinación y un espacio más reducido de control. Por ejemplo, se unieron los Ministerios de Salubridad y el de Asistencia; el de Agricultura y el de Desarrollo Rural se convirtieron en uno, y el Ministerio de Educación y el de Ciencias y Educación se conjuntaron. El año pasado, la Organización Estatal para la Administración y el Empleo (OEAE), bajo la dirección del Primer Ministro, condujo encuestas organizacionales y de colocación de personal en la mayor parte de los ministerios más importantes. Estas encuestas, que incluyen al personal del ministerio, de la Jefatura Real de Inspectores y de expertos de la OEAE, se avocaron a reducir la estructura de gastos generales; personal abigarrado **en las áreas de servicio, realineamiento de funciones para así asegurar mayor congruencia y eficiencia, y por supuesto, para acelerar la descentralización.** Estas encuestas son revisadas por el Ministro al ser completadas, y más tarde se presentan a la consideración del Sha, con intermediación del Primer Ministro. Con la aprobación del Shah, el Ministro debe seguir la reorganización ya confirmada. La OEAE ya inició una ronda de encuestas cada seis meses para asegurar la instalación de los cambios apropiados.

Existe el reconocimiento organizacional de la necesidad de cambio en las agencias centrales de personal, incluyendo a la OEAE, la Organización de Planeación y Presupuesto y

el Ministerio de Asuntos Económicos y Finanzas. Estos tres organismos colaboran conjuntamente para lograr una mayor inter-relación de sus funciones y facilitar en lugar de obstruir, la administración del programa en el Ministerio.

La oficina del Primer Ministro es de especial atención. El crecimiento del sector público y la necesidad reconocida para una estrecha coordinación en la elaboración de políticas operacionales plantea interrogantes en lo referente a la capacidad de los colaboradores para prestar sus servicios al Primer Ministro. Naturalmente que la revisión institucional ha sido conducida en estrecha armonía con la re-evaluación de las funciones de los organismos centrales.

Administración y Desarrollo **Ejecutivo**

En todos los gobiernos, pero particularmente en aquellos que se encuentran en el rápido proceso del desarrollo, es muy escaso el personal que se dedica a la dirección administrativa, que por otra parte es un elemento esencial. La **preparación y selección de hombres y mujeres para que ocupen los cargos de Ministros, Ministros Adjuntos, Directores Generales, Gobernadores Generales y Gobernadores, Directores Administrativos en empresas públicas, Embajadores, etc.,** se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la reforma administrativa. El Centro Estatal de Capacitación en Administración, en años recientes, es la institución de capacitación central para el personal que se dedique a la dirección. Su seminario para funcionarios de alto nivel jerárquico está diseñado para **proporcionar una preparación importante para las responsabilidades que entraña un cargo de alto nivel.** En cuatro ocasiones diferentes, se reunieron los Ministros Adjuntos para identificar problemas durante el ejercicio de sus responsabilidades y proponer programas en todo el gobierno y así satisfacer dichas necesidades. La oficina del Primer Ministro sistematizó la información biográfica y evaluativa de aquéllos con posibilidades de ser seleccio-

nados para ocupar puestos de alto nivel en un futuro cercano. Finalmente, la ñEAE, está elaborando el diseño de un Cuadro Profesional y de Alta Administración como un sistema de selección, preparación, motivación y avance de aquellos que tienen aptitudes en potencia de liderazgo en **el sector público. Este cuadro estaría diseñado sin muchas de las limitaciones de status, sueldos y salarios impuestas en el sistema en general.** Esto haría mayor hincapié en cuanto al desempeño como medida primordial de éxito, y **la base para ser tomada en cuenta para otorgarles una compensación especial.** La instrumentación de estos programas proporeionará a Irán una generación continua de directores para los programas públicos.

Eliminación de personal abigarrado

En el otro extremo de la escala del personal se encuentran las actividades tradicionales de apoyo del servicio público: **conductores, oficinistas, mensajeros, barrenderos, jardineros y trabajadores.** En épocas pasadas, cuando los cargos gubernamentales se visualizaban como el empleo de último **recurso, y los medios para proporcionar un ingreso para** ciudadanos con deficiente preparación, los números sustanciales de estos puestos podrían haberse justificado. Pero hoy en día, Irán ya no puede darse el lujo de malgastar sus recursos humanos o de provocar efectos debilitantes que se presentan en el servicio debido a la presencia de personal **innecesario. Los estudios organizacionales enfocaron su atención** hacia este problema. Ciertos ministerios lo atacaron en forma abierta. Por ejemplo, el año pasado, el **Ministerio de Asuntos Económicos y Finanzas redujo su personal** en estas áreas al eliminar a 700 empleados. Se idearon programas y políticas concretas para facilitar este proceso en forma equitativa y humana. Se despliega un gran esfuerzo para enfatizar la importancia de la productividad en el **sector público y para canalizar los recursos humanos abigarrados a nuevas empresas con insuficientes recursos humanos.**

Encuesta nacional en materia de sueldos y salarios

El área donde se registran las mayores demandas para realizar la reforma administrativa, es la de compensaciones. En un mercado de trabajo de alta demanda donde un sector privado que crece rápidamente puede competir con los sueldos y salarios ofrecidos por el gobierno, los ministros suelen quejarse en forma legítima acerca de su incapacidad de emplear el número requerido de médicos o ingenieros, operadores de computadoras o enfermeras, debido a la baja compensación gubernamental. El sistema existente ha sido evaluado desde un punto de vista crítico, se han propuesto y consumado cambios significativos. Por ejemplo, el gobierno estableció un salario mínimo para los empleados de bajo ingreso que adecuó la asignación de puestos para satisfacer las condiciones del mercado en el otro extremo de la escala de salarios. Pero las quejas continúan repitiéndose a gritos de que el sector privado puede

ofrecer tres, cuatro o cinco veces más que el salario que el gobierno puede pagar. Para investigar los sueldos, salarios y prestaciones pagados por el sector público, la ùEAE realizó este año una encuesta nacional en esta materia. Dicha encuesta recibió la colaboración de los empleados del sector privado. Los datos se recopilaron y registraron y esta información será analizada y formará las bases para la realización de posibles ajustes en diferentes aspectos de compensación en el futuro.

En estos pasos hacia la reforma administrativa, existe una creciente conscientización de la necesidad de prestar aún mayor atención a la instrumentación. Actualmente los agentes de acción hablan de planes de trabajo, gráficas, horarios y otros dispositivos de instrumentación a medida que grafican el curso para el logro de esta meta nacional que es tan **decisiva**.

DISEÑO PROSPECTIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESPAÑOLA SEGUN EL ANTEPROYECTO DE NUEVA CONSTITUCION

Andrés de la OLIVA DE CASTRO

ANDRES DE LA OLIVA DE CASTRO. Consultor especial del Secretario de Estado para la Administración Pública en España.

I. JUSTIFICACION DEL TEMA

1. Un ejemplo de "macro reforma total" de la Administración Pública, consecuencia obligada del cambio de sistema político.

El INAP mexicano -organizador de este Seminario- pide a los participantes elaborar "un documento breve acerca de temas relevantes sobre reforma administrativa, preferentemente con referencia a su país".

Quien escribe este documento ha participado en experiencias de reformas administrativas, tanto en España como en otros países europeos y también latinoamericanos.

Pero a la hora de elegir tema, ha parecido del mayor interés -por su actualidad y alcance- resaltar el caso presente de España: un ejemplo de necesaria macro-reforma total de la Administración Pública, consecuencia obligada del cambio de sistema político en España.

2. Hacia una nueva Constitución política del Estado Español.

Los cambios que vienen produciéndose en el sistema político español desde finales de 1975 están llamados a culminar en una nueva Constitución. El 24 de diciembre de 1977 se dio a la publicidad un Anteproyecto de texto constitucional elaborado por un grupo de trabajo compuesto por

siete diputados: tres del partido gubernamental "Unión de Centro Democrático", la "minoría mayor"; uno del Partido Socialista Obrero Español; uno del Partido Comunista Español; uno del Partido de centro-derecha, "Alianza Popular"; y uno más del Partido de minoría catalana.

Este grupo de trabajo ("Ponencia Constitucional", se denomina en el lenguaje parlamentario español), había comenzado sus tareas —los trabajos de los "siete sabios", como humorísticamente se les ha llamado— el 22 de agosto de 1977.

Publicado en el "Boletín Oficial de las Cortes" el texto del Anteproyecto, se abrió un plazo para que los diputados que lo desearan pudieran formular **enmiendas**.

Estas han sido numerosísimas (más de **4,000**) y han originado un informe de la Ponencia Constitucional "de los 7" que, a su vez, producirá un segundo texto de Anteproyecto; segundo texto que, reelaborado por una Comisión, pasará ya a la deliberación y votación del Congreso; luego, al Senado; y, finalmente, deberá someterse a referéndum, aproximadamente hacia septiembre de 1978. Pero cuando se redactan estas líneas sólo es conocido el primer Anteproyecto, que será el que examinaremos en el presente trabajo.

Conviene, pues, advertir: 1º Que como operamos sobre un texto provisional, nuestras observaciones y conclusiones también son provisionales; y 2º Que, por la recomendación de brevedad, no podremos intentar un análisis completo de la incidencia del Anteproyecto de Constitución en la Administración Pública española y la mayoría de los puntos examinados quedarán sólo esbozados esquemáticamente.

N. DIVERSOS ASPECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA EN LOS QUE INCIDE EL ANTEPROYECTO DE NUEVA CONSTITUCIÓN.

3. Las estructuras.

Como el "outline" del profesor Leemans hace notar "the political environment is the most crucial one", el medio o en-

torno político es el más importante incentivo o estímulo para una reforma administrativa.

y en el momento actual de España, a impulsos del cambio político-constitucional, la alteración más profunda y llamativa va a producirse en las estructuras de la Administración Pública española, tanto: a) en cuanto a los diversos órganos de la Administración, como b) en cuanto a las divisiones territoriales. Este aspecto estructural será objeto de mayor atención más adelante.

4. Los procedimientos.

El Anteproyecto de nueva Constitución, al fundamentar la Administración Pública en nuevos principios —como la descentralización y la participación, exige una profunda reforma de las normas de funcionamiento de la maquinaria administrativa y, prácticamente, una revisión general de las normas del Derecho Administrativo español, revisión prevista en la Disposición Transitoria primera del Anteproyecto.

5. Reforma del subsistema de personal.

Tiene que ocurrir. Cuando se produce un cambio tan hondo como el que implica pasar de un Estado unitario a un Estado intenso y totalmente descentralizado, el elemento humano al servicio de la Administración, por fuerza tiene que sufrir profundos cambios.

En resumen, puede decirse a la vista del Anteproyecto de Constitución que: a) frente a un Servicio Civil único, que se presentaba en España cada vez más centralizado, organizado y controlado por una sola Dirección General de la Función Pública, cuya competencia se extendía a todo el territorio y prácticamente a todos los funcionarios de la Administración Central, b) se puede prever una dualidad o multiplicidad de Servicios Civiles, por un lado, el de la

Administración Central o del Estado en sentido estricto y, por otro lado, los Servicios Civiles de cada una de las Regiones Autónomas.

Ahora bien, las diferencias entre los Servicios Civiles central y regional no deberán ser muy grandes: deberán responder -dentro de sus peculiaridades.- a un esquema de bases comunes. En efecto, el Anteproyecto de Constitución establece (cfr. arts. 72, letra g y 138, punto 20) como competencia exclusiva del Estado, dictar una especie de Ley-Cuadro, que contenga las normas básicas del régimen jurídico de los funcionarios de todas las Administraciones, es decir, tanto de la Administración Central del Estado como de las Administraciones de las Regiones Autónomas.

El resultado final -teniendo en cuenta también el arto 139, 2, del Anteproyecto- puede ser análogo al modelo de la República Federal de Alemania. Como es sabido, en el Deutschland Bundesrepublik hay una Ley específica para los funcionarios federales o del Bund; otra Ley-cuadro, que establece las directrices generales comunes en materia de Servicio Civil o Función Pública, aplicables a todos los Estados o Lander, normas propias sobre funcionarios dentro, claro es, de las directrices de la Ley-cuadro.

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION: HACIA UN MODELO DE "ESTADO DE ADMINISTRACIONES REGIONALES AUTONOMAS"

6. El modelo tradicional **hasta ahora** vigente; el Principio de "las tres Esferas": Administración Central, Administración Provincial, Administración Municipal.

Desde que se abre en España el periodo constitucional, en 1812, con la conocida Constitución de Cádiz, y sobre todo a partir de 1833, se pudo decir que la estructura territorial

de la Administración Pública española respondía al principio de las tres esferas: esfera central, esfera provincial y esfera municipal.

y en armonía con semejante principio -de modo claro y cartesiano- se distribuían las competencias y consiguientes servicios administrativos: así, la Enseñanza Superior o Universitaria era competencia de la Administración Central; la Secundaria o Bachillerato, estaba a cargo de la Provincial; y la Enseñanza Primaria o Elemental, correspondía a los Municipios. Análogamente, había una Sanidad Nacional, otra provincial y otra municipal; caminos o carreteras nacionales, provinciales y vecinales o municipales, etc., etc.

7. Posterior evolución **centralizadora**.

Como suele ocurrir, nunca el principio de las tres esferas se aplicó "con entera generalidad y en toda su pureza". Pero, sobre todo, desde los años 1920, y de 1950 a nuestros días, la situación se vino modificando así:

A) Progresivo aumento de las competencias de Administración Central y correlativa disminución -l drástica disminución!- de las competencias atribuidas a las provincias y a los municipios. ASÍ, y por señalar el ejemplo más notorio, en materia de Educación, todas las competencias quedaron centralizadas en el Poder Central y en su órgano máximo, el Ministerio de Educación y Ciencia, en Madrid. De modo que tanto la política educativa como la construcción de establecimientos docentes oficiales —escuelas primarias o de enseñanza general básica, Institutos de enseñanza media y Universidades-c-, planes de estudio y reclutamiento de profesores, se centralizó con carácter exclusivo, en el citado Ministerio de Educación y Ciencia.

B) Proliferación de órganos de la Administración Central en las Provincias: Delegaciones provinciales —pero del

Poder Central- de Educación, de Sanidad, de Hacienda, de Urbanismo, de Obras Públicas, etc., etc. Y, correlativamente, vaciamiento de las competencias de las Provincias y Municipios.

8. El nuevo esquema territorial del Estado Español y de su Administración Pública, previsto en el Anteproyecto de Constitución.

El esquema de organización del Estado y de su Administración, previsto en el Anteproyecto de Constitución, está recogido en el art. 105 y se resume así:

A) Municipios, regidos por Ayuntamientos.

E) Circunscripciones, que se creen mediante la agrupación de Municipios.

e) Provincias, regidas por Diputaciones.

Di Regiones o Territorios Autónomos, regulados en el Título VIII del Anteproyecto, Nosotros preferiríamos que se hablara de "Regiones Autónomas".

A simple vista podría parecer que la novedad consiste solo en la creación, junto a los tradicionales Municipios y Provincias, de dos nuevos entes administrativos territoriales, los señalados con las letras E) y D). Pero, como se indica a continuación, la reforma es mucho más honda y revolucionaria.

9. El escaso papel o importancia de la Provincia, según el Anteproyecto de Constitución.

Interesa hacer notar enseguida que, dentro del nuevo esquema de organización territorial (que se acaba de reseñar en el punto 8 de este Documento), por sí sola, la Provincia

no tiene un peso político —y, por tanto, tampoco administrativo— apreciable. Así, en el Senado —que el Anteproyecto de Constitución, véase el art. 60, configura a modo de "Parlamento Territorial"—, "cada Territorio Autónomo designará 10 Senadores y otro más por cada 500,000 habitantes o fracción superior a 250,000 habitantes" (art. 60, párrafo 3). En cambio, las Provincias que no se hallan constituidas en Territorios Autónomos, estarán representadas en el Senado sólo a razón de 2 Senadores por provincia y uno más por cada 500,000 habitantes. (Disposición Transitoria quinta del Anteproyecto de Constitución).

Como quedará ilustrado en los ejemplos que se exponen en el punto siguiente de este Documento, esto implica, prácticamente, una sentencia de muerte para las Provincias.

10. Los ejemplos de las Provincias de Extremadura (Cáceres y Badajoz), de Aragón (Zaragoza, Huesca y Teruel) y de Asturias.

A) Provincias de Extremadura

Lo anterior significa, tomando en primer lugar, el ejemplo de las Provincias Extremeñas, que —separadas— Cáceres, con 425,044 habitantes, tendría sólo 2 Senadores; y Badajoz, con 638,672 habitantes, 3 Senadores. En tanto que si constituyeran ambas provincias, juntas, el Territorio Autónomo de Extremadura, tendría 12 Senadores.

B) Provincias de Aragón,

Las provincias de la región de Aragón, separadas, tendrían en total 7 Senadores: 3, Zaragoza (801 029 habitantes) ; 2, Huesca (212,360 habitantes) ; y 2, Teruel 153,246 habitantes). En cambio, integradas las tres Provincias en el Territorio Autónomo de Aragón, tendrían 13 Senadores.

C) Asturias.

El caso de la región de Asturias es aún más relevante. Porque hoy Asturias constituye una sola provincia (capital,

Oviedo). y si se queda como tal provincia, tendría sólo 4 Senadores ya que su población es de 1111 917 habitantes. Pero si pasa a ser Territorio Autónomo tendrá 12 Senadores.

11. Indeterminación de las competencias de las Provincias.

Si los ejemplos anteriores ya expresan un porvenir nada optimista para la Provincia, añádase que el Anteproyecto de Constitución no contiene norma alguna que señale las competencias provinciales específicas ni permite que una provincia, como tal, asuma las funciones del Estado que pueden transferirse a los Territorios Autónomos, según el Título VIII del Anteproyecto.

En consecuencia, puede preverse que no quedará provincia, de las cincuenta actualmente existentes, que -bien sola o bien junto con otras limítrofes- deje de transformarse en Territorio Autónomo.

nicho de otro modo, el Anteproyecto de nueva Constitución marca claramente la tendencia a estructurar en Regiones Autónomas la totalidad del Estado español.

12. El futuro de los Municipios españoles.

A) La situación actual.

El tópico cuasi universal de la crisis de las Municipalidades es también realidad en España. Hay, actualmente, unos 8200 Municipios en España; el 71% de la población de esos municipios se concentra en los de carácter urbano y, sobre todo, en las grandes ciudades (téngase en cuenta que el total de la población española es de 36 millones y medio de habitantes). Paralelamente a esa concentración demográfica en las grandes áreas o municipios urbanos, las municipalidades rurales van quedando casi despobladas.

Otros datos que perfilan el panorama municipal:

— En la Plaza de Toros de Madrid podrían presenciar una corrida todos los habitantes, juntos, de más de 5000 Municipios españoles;

- varios centenares de Municipios españoles tienen un presupuesto inferior a la renta per capita de España, cifrada en 2700 dólares USA, anuales.

E) Los Municipios en el Anteproyecto de Constitución.

No es previsible que mejore este panorama municipal a la vista del Anteproyecto de Constitución. Este se limita a un platónico reconocimiento de su autonomía y personalidad jurídica y a señalar el sistema de elección de los Alcaldes y Concejales (cfr. art. 105, párrafo 1).

Lo que sí cabe suponer es que experimentarán el tránsito desde el actual sofocante y férreo control por parte de la Administración Central, al —tal vez no menos sofocante y férreo control de las Regiones o Territorios Autónomos de los que formen parte.

13. Competencias o funciones de las Regiones Autónomas (o Territorios Autónomos) según el Anteproyecto de Constitución.

Tales competencias resultan de la aplicación de los siguientes criterios:

1º. Las materias no atribuidas expresamente al Estado pueden corresponder a los Territorios Autónomos "en virtud de sus respectivos Estatutos" (art. 137, párrafo primero). El art. 138 establece 32 materias que, "a los efectos de lo prevenido en el precedente artículo", son "de la exclusiva competencia del Estado".

2º Lo que no se asuma expresamente en los Estatutos por los Territorios Autónomos se entenderá, en todo caso, como **de** competencia propia del Estado (art. 137, párrafo segundo, primer inciso).

3'. Lo que es competencia propia del Estado puede éste, sin embargo, distribuirlo o transmitirlo ("distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley" es la defectuosa expresión literal) (art. 137, párrafo segundo, segundo inciso).

4'. La "gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que corresponden al Estado" podrán ser asumidas, previa autorización legal, por los Territorios Autónomos (art, 139, 1).

5º. Los Territorios Autónomos podrán, cuando así lo dispongan las leyes de bases, dictar **para** ellos mismos la correspondiente legislación delegada (art, 139. 2). Esto implica, como se puede comprender, el establecimiento de peculiaridades y diferencias, incluso en materias de las comprendidas en la relación del art. 138.

6º Sobre materias atribuibles a los Territorios Autónomos, puede el Estado, si el Senado aprecia que existe interés **general** en ellos, dictar leyes de bases "**para** armonizar las disposiciones normativas territoriales" (art. 139, 3).

7'. El Estado se reserva crear y mantener directamente centros docentes en los Territorios Autónomos (139, 4).

No hace falta especial agudeza mental **para** comprender que, con **arreglo** a estos criterios, puede hacerse, en definitiva, prácticamente lo que se quiera.

IV. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA **ESPAÑOLA**, SEGUN EL ANTE-PROYECTO DE CONSTITUCION.

El Anteproyecto de Constitución no dedica mucho espacio, directamente, al tema de la Administración Pública.

Los principios fundamentales son los siguientes:

1º. Descentralización y Desconcentración,

Art. 101, 1: "La Administración Pública se ordena de acuerdo con los principios de

Descentralización y
Desconcentración",

El principio de Descentralización aquí se traduce en la creación de Regiones Autónomas que reestructurarán toda la Administración Pública.

2º. Participación popular.

Este principio aparece en muy diversos artículos del anteproyecto de Constitución. Aunque, en rigor, se trata de algo ligado al tipo de sociedad, parece conveniente destacar este punto de manera especial. El análisis detenido del **proyecto** conduce a la conclusión de que podrá instaurarse en España una especie de sistema "autogestionario" o de "**democracia directa**".

— Art. 23. 1: "Todos los ciudadanos mayores de edad tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, "**directamente**"...

— Art. 28, 7: participación en el control y gestión de todos los centros docentes sostenidos por la Administración con fondos públicos.

- Art, 44, 2: participación de las organizaciones de consumidores.

— Art. 103, a): "participación de los ciudadanos a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en la formación de las decisiones administrativas que les afecten".

— Art. 115: participación de los ciudadanos en la administración de justicia.

— Art. 119, 1: participación de los interesados "en la actividad de todos los organismos públicos, cuya función afecte a la calidad de la vida o al bienestar social".

— Art. 119, 2: promoción por los poderes públicos de "las diversas formas de participación en la empresa".

— Art. 121, 2: participación "de los sindicatos y otras organizaciones profesionales y empresariales" en la elaboración "democrática" de los planes económicos.

El ciudadano español -desde el amanecer hasta el final de cada día— estará Participando en los asuntos públicos y administrativos. ¿Tendrá tiempo, además, para trabajar? ¿Para qué están los Diputados y Senadores?

V. ALGUNAS CONSECUENCIAS Y CONCLUSIONES

Se pueden reducir a los siguientes puntos:

1º. La Constitución obliga a una ingente labor de macro reforma administrativa.

2º. Configura o diseña una nueva Administración Pública de Regiones Autónomas.

3º. La Constitución sólo proporciona un marco flexible. no rígido; no todas las Regiones Autónomas deben asumir necesariamente las mismas competencias administrativas. Principio de variedad versus uniformismo, hasta ahora vigente.

4º. Se impone una Redistribución y consiguiente traspaso de competencias de la Administración Central a las Regiones.

5º. También Redistribución de Recursos: materiales o físicos; personales o humanos: funcionarios; y financieros.

6º. Posible vaciamiento de las competencias de algunos de los actuales Ministerios (ej. Urbanismo) o desaparición (Cultura).

7º. El Anteproyecto incurre en un exceso de legalismo. Para cualquier reforma es necesaria una Ley ("Parlamentaritis" o "Parlamentofilia").

8º. La variable política lo invade todo: la Negociación con las fuerzas políticas (Partidos políticos) es el factor decisivo (y de incertidumbre) de la Reforma Administrativa. Todo debe ser negociado.

9º No hay una conciencia clara -ni a nivel oficial ni popular- de la Reforma Administrativa que el cambio político significa. Y hay que cambiar todo el motor y las ruedas del carro, procurando, sin embargo, que el carro siga marchando.

10º Naturalmente, tampoco existe un "timíng" para la macro-reforma.

11º. Conclusión final: Parece imposible diseñar a priori el modelo de Administración Pública que se desea. La Praxis política (el afán urgente de cada día predomina sobre la preocupación por cualquier modelo teórico.

ALGUNOS PROBLEMAS EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA RELACIONADOS CON FINLANDIA

Juba VARTOLA

JURA VARTOLA. Profesor de Administración Pública en la Universidad de Tampere. Finlandia.

1.-La Estructura General del Sistema de Administración Pública en Finlandia

En cualquier país es imposible comprender los problemas de la Reforma Administrativa sin contar por lo menos con una perspectiva aproximada del sistema de administración pública y del sistema político. Esto se manifiesta en especial en el caso de un país pequeño y periférico como Finlandia; por tanto, empezaré con un breve repaso de la estructura general del sistema finlandés de administración pública.

La administración pública central en el sistema de administración pública, es una combinación del sistema ministerial y el de oficinas centrales. Los principios de la administración ministerial se analizan desde dos puntos de vista como mínimo. El gabinete (Consejo de Estado), está integrado

por los Ministros (no más de dieciséis); es decir, los titulares de los distintos Ministerios.

El segundo aspecto es el manejo de las ramas de la administración que se concentra en el Ministerio, y los asuntos que incumben a dichas ramas, son decididos por los Ministros en base a los informes presentados por los servidores públicos. Sin embargo, como una salvedad del último principio, existen cuatro ramas específicas de oficinas centrales de administración (Consejos), que son independientes a pesar de estar bajo la dirección y supervisión de un Ministerio dado. En la mayor parte de estas oficinas centrales —que son "administrativas", "científicas" o manejadas como empresas privadas, por ejemplo el Consejo Nacional de Ferrocarriles— en los asuntos más importantes, la toma

de decisiones es colegiada, y por lo contrario, los procesos decisorios a nivel de Ministerios son siempre el último recurso que los Ministros tienen a su alcance.

Un sistema combinado de administración central se adoptó como resultado de un largo proceso histórico que puede dividirse en cinco periodos: 1) la época del mandato sueco (1155-1809); 2) la nación autónoma bajo el mandato zarista ruso (1809-1917); 3) la estabilización del Estado Nación (1917-1945); 4) la creación de un Estado moderno de bienestar (1945-1970), y 5) el período actual (1970-?), el cual es difícil de designar. El sistema de oficinas centrales es un vestigio que se remonta al primer periodo; el sistema ministerial desarrollado durante el segundo período, fue la respuesta a la necesidad de que un gobierno nacional rigiera a Finlandia conjuntamente con el Zar ruso, el Gran Duque de Finlandia. La administración central se complementa con un sistema de gobierno provincial, -encargado de la administración general regional, en especial de la policía, los impuestos y el control gubernamental administrativo y fiscal, en total doce bajo el control del Ministerio del Interior, sin ningún control democrático directo--; direcciones administrativas distritales de ministerios y oficinas centrales -para la administración especial de campo como por ejemplo, vigilancia, construcción de caminos, etc.-; y el sistema local de auto gobierno-- municipios, para mandato democrático representativo de la comunidad, producción y distribución de servicios públicos autofinanciados o subsidiados por el gobierno, principalmente en materia de atención a la salud, educación y asistencia social, que en principio y desde el punto de vista internacional son muy independientes (aproximadamente un total de cuatrocientos cincuenta).

La constitución finlandesa fue promulgada en 1919; la forma de gobierno adoptada era al mismo tiempo semiparlamentaria y semipresidencial. Desde una perspectiva internacional la solución era el camino más corto; Finlandia pasó

por cientos de estadios constitucionales que por ejemplo, en Francia, se habían mantenido durante mucho tiempo, sin pasar a través de una etapa de monarquía constitucional marcada por una división de poder, ni a través de un parlamentarismo del tipo que prevalece en el continente. Esta nación adoptó un modelo de gobierno semi-presidencial en un momento en que las acciones para contrarrestar el parlamentarismo ya se habían establecido también en el continente. La idea fundamental de la Constitución era la división del poder, pero había obtenido sus ideas principales de Max Weber, y de la Constitución de Weimar, y del modelo de los Estados Unidos.

Se mantiene el principio de la separación de poderes, si bien en forma atenuada, y el Parlamento tiene una institución política rival, el Presidente, cuyo poder independiente de toma de decisiones no se restringe en forma explícita en las disposiciones constitucionales. Muchos de los asuntos políticos más importantes se reservan para el Presidente, por ejemplo, el nombramiento del Consejo de Estado; el convocar a elecciones antes de la fecha institucional; el decidir acerca de asuntos de política exterior; la firma de proyectos de ley parlamentarios y la designación de los funcionarios más importantes.

El Consejo de Estado tiene una facultad independiente para decidir sobre un gran número de cuestiones, pero en muchos aspectos, puede afirmarse que desde el punto de vista puramente político, estas no son tan importantes como aquellas otorgadas al Presidente. El Parlamento comparte con el Presidente el poder legislativo; la adopción de medidas legislativas relacionadas con la ejecución de tratados ha sido transferida en la práctica casi totalmente a la esfera de acción. La elaboración de proyectos de ley se lleva a cabo principalmente en los ministerios correspondientes.

La Suprema Corte o la Suprema Corte Administrativa, también participan hasta cierto punto en la elaboración de los

proyectos, al rendir informes en lo referente a asuntos especiales. La función real del parlamento es legislativa, pero **también** ejercita algunas funciones que podrían caracterizarse como de uso del poder ejecutivo o de la administración. Por ejemplo, podrían ser la aprobación del presupuesto (que cada vez es más importante), la supervisión jurídica y política del gobierno, y el nombramiento de ciertos organismos que realizan tareas administrativas. Conforme al sistema finlandés de separación de poderes, el parlamento no puede hacerse cargo de nuevas funciones por medio de legislación ordinaria; el Parlamento no puede interferir en las actividades del Presidente, pero éste si tiene el derecho de intervenir en las funciones del Parlamento.

Hasta fechas recientes, se consideró al sistema finlandés de administración pública como un ejecutor independiente, apolítico e imparcial de la voluntad del pueblo, tal y como lo expresa el Parlamento y el Presidente. Si tomamos en cuenta el desarrollo de la sociedad finlandesa, no podemos decir que su sistema de administración pública haya inspirado o acelerado directamente a la sociedad. Las instituciones administrativas sólo crearon **las** condiciones estables y eficientes para el funcionamiento de las unidades básicas de producción, sin depender de la planificación central. La "ideología" de la administración ha sido muy legalista, y la estructura y los mecanismos de funcionamiento son puramente burocráticos en el sentido weberiano.

Según la forma de gobierno, los ascensos para los servidores públicos deberían basarse en "habilidad, destreza y capacidad demostrada en las actividades cívicas". Las habilidades formales requeridas son: una buena reputación, edad mínima, conocimiento del lenguaje y el nivel educativo concreto encontrado en casi toda la educación académica de los puestos de alto nivel. No hay funcionarios designados por elección a ningún nivel de la administración.

2.-Acerca del **desarrollo** de la Administración Pública

En este capítulo trataré de **esbozar** las características principales del desarrollo de la administración pública en Finlandia. Estas pueden agruparse en diversas formas. La que utilizo aquí es en ciertos aspectos, ambigua, pero espero que proporcione las bases suficientes para describir las razones principales de la necesidad de realizar algunas reformas administrativas. Se enfatiza la administración estatal y se excluyen **las** unidades locales autónomas.

Tamaño

Número de dependencias y oficinas en los ministerios;

- número de oficinas centrales;
- número de dependencias y oficinas en las oficinas centrales; (incluyendo sólo **las** llamadas "administrativas").
- número de comités permanentes en la administración central;
- número de servidores públicos en la administración central;
- número de servidores públicos en la administración **es**tatal;

Estructura

Se ha conservado la estructura general de la administración pública al igual que la Constitución **—casí** en su totalidad—, en la forma que estaba al principio de la década de los veinte.

Los ministerios, las oficinas centrales y otros organismos estatales son altamente burocráticos (en el sentido weberiano). El cambio más trascendental debido a la estructura antes mencionada ha sido el desarrollo del llamado corporativismo. La posición de los grupos de presión se institucionalizó en la forma de comités permanentes. Estos, en efecto, son muy importantes en la planeación de las sociedades y en los procesos decisorios; también es el rasgo más importante de este "quinto período" de administración pública en Finlandia.

En Finlandia, como en otros países industrializados, las características generales en cuanto al tamaño de la maquinaria administrativa son las siguientes:

- El aumento de tareas;
- el aumento de unidades administrativas, por tanto,
- el aumento de diferenciación;
- el aumento de complejidad y la necesidad de **planeación y coordinación**;
- el aumento de problemas de planificación y de coordinación.

Por supuesto que estas son también las características del cambio de la estructura general. Aunados, estos cambios significan que el contenido "real" de la Constitución ya no existe. Por ende, uno de los principales objetivos de la reforma es fortalecer el control democrático y parlamentario de la administración pública.

Carácter de la administración

Cabe mencionar otras características del desarrollo de acuerdo al problema de control democrático de la administración. Es un hecho por demás conocido, que durante las últimas décadas el papel general que desempeña el Estado ha cambiado impresionantemente en los países "desarrollados" (o capitalistas tardíos o Estado capitalista). Esto también se manifiesta en Finlandia. El Estado ya no es un "vigilante nocturno", sino que por lo menos trata de ser un sistema activo de planificación y de dirección de la sociedad. En muchos aspectos, la administración pública se encuentra en una posición clave en relación al desarrollo de la sociedad, y al mismo tiempo, en casi todos los países desarrollados tienen los problemas clásicos de racionalidad y legitimidad -de nuevo en sentido weberiano-. Si muestra capacidad para encontrar formas y así resolver los problemas sociales más importantes, -por ejemplo, el desempleo-, se garantizarán sus bases de legitimidad. En caso contrario, se

enfrentará con una gran cantidad de problemas de legitimidad, en este sentido el problema primordial radica en su capacidad de planificación. En todos estos aspectos, el carácter de la administración ha cambiado rápidamente en las últimas décadas. La incorporación del pensamiento exhaustivo de planificación, preeupuestación programada y otros sistemas afines, en la actual situación -considerando el cambio de la relación básica entre los sectores público y privado de la sociedad-, ha dado lugar a una infinidad de problemas nuevos que son importantes en todo el sistema político-administrativo en sus esfuerzos para resolver al mismo tiempo las cuestiones de legitimidad y de racionalidad, que también son importantes para tratar de comprender las bases, así como la necesidad para realizar una reforma administrativa. El legalismo tiene profundas raíces en la administración pública finlandesa. Esto se debe parcialmente a la tradición escandinava común de que "el país debe construirse con la ley". Pero muchos factores especiales reforzaron de hecho esa ideología administrativa bajo los mandatos suecos y rusos; la Guerra Civil (1918) después del principio de la independencia, causó un profundo quebrantamiento, que fue hecho menos visible al hacer hincapié en la ideología del *Rechtsstaat*.

Bajo estas condiciones, los especialistas en derecho se convirtieron en el grupo más relevante entre los servidores públicos de alto nivel. Este predominio de los abogados fue naturalmente fortalecido por los hechos; primero, los empleados de alto nivel influían en la determinación de los requerimientos de calificación para los puestos administrativos; y segundo, tenían mucho poder en el proceso de reclutamiento. El fortalecimiento del predominio de los abogados y la ideología administrativa fuertemente legalista duró hasta la década de los sesentas. En la actualidad, la situación total está cambiando y aquellas que cuentan con antecedentes educativos en ciencias sociales, ciencias políticas, y en general, en conocimientos y planeación sustantiva, están, paso a paso, consiguiendo las posiciones establecidas; al mismo tiempo, la ideología administrativa general

está modificándose para conformar una nueva ideología que **podría denominarse ya sea "tenocrática" o "política"**, La cantidad de planificación, racionalización e información con que cuenta el personal tecnológico aumenta con gran rapidez. Sin embargo, el aumento en materia de politización abierta de la administración pública forma una tendencia opresora para lograr este desarrollo. Por tanto existen al mismo tiempo tres ideologías opuestas y competitivas: "legalismo antiguo", "pluralista-político-incremental" y "planificación tecnocrática-exhaustiva".

Para poder comprender los antecedentes de la actual situación es preciso contemplar el sistema político de Finlandia, en especial el de los partidos. Existen cuatro grandes partidos (social demócrata, partido del centro, conservador y comunista), y siete pequeños partidos. Casi siempre los gabinetes son de coalición en los cuales dominan dos o tres de los partidos principales, y por lo general el social demócrata y el del centro. La edad promedio de los gabinetes es de un año, y esta es la causa principal de los muchos fracasos en materia de planeación nacional y de reforma administrativa. El desarrollo del engranaje de la administración pública ha sido primordialmente incremental o incrementalista. Los gabinetes son bastante débiles, y la continuidad del sistema depende mucho del presidente así como en la burocracia estable y fuerte.

3.-Acerca de la **organización** del desarrollo administrativo y de la reforma

En Finlandia el Ministerio de Finanzas (Hacienda), y en especial el Departamento de Organización se encarga de todo el trabajo de la reforma administrativa general y del desarrollo. Esta dependencia fue creada en 1944 y su tarea primordial (un modelo claramente tomado de los Estados Unidos) es el trabajo de racionalización y de reorganización en la administración estatal. En Finlandia no existe ningún organismo congruente de trabajo en materia de reforma

administrativa; cada ministerio se encarga de la reforma en su propia rama de administración. Además el Departamento de Organización y la Dirección de Planeación en el Ministerio de Finanzas, el Departamento de Planeación en la Oficina del Consejo de Estado (para gobiernos locales y regionales) en el Ministerio del Interior (Gobernación), comparte las responsabilidades de las amplias tareas de desarrollo. Casi todos aceptan que este organismo no es suficientemente eficiente; sin embargo, es probable que el organismo de la reforma se centralice y conjunte en un futuro cercano —en la actualidad existe un comité importante para la reorganización de la administración central.

El papel primordial de la reforma administrativa en Finlandia es el desempeñado por los Comités Especiales (generalmente uno por década). Antes de describir las funciones de estos comités y los problemas de la reforma **administrativa, es necesario enfatizar algunas observaciones** generales acerca del cambio del desarrollo de la administración pública.

El desarrollo de la administración pública es el resultado del cambio del papel general desempeñado por el Estado. Es importante contemplar que el cambio en la administración, en muchos aspectos ha sido inconsciente, incremental y sin guía alguna. Cabe afirmar que el cambio también ha sido sin objetivos en varias dimensiones; ha sido más bien un cambio que una reforma. El carácter general de reforma administrativa ha sido la adaptación a nuevas situaciones y condiciones económicas, sociales y políticas. Los comités y los organismos responsables de la reforma administrativa sólo se enfrentan a lo necesario. Es raro contemplar una planeación racional, consciente y a largo plazo de la reforma administrativa; hasta la década de los setentas no se vislumbraron objetivos de reforma administrativa generales y aceptados, esto a pesar de que en 1963 existió una decisión del Consejo de Estado cuyas metas son tan abstractas, generales y nebulosas, que su influencia real fue débil. En la actualidad debido a la creación del comité antes mencionado. podemos esperar algún cambio en este aspecto.

4.-Problemas de la reforma administrativa en Finlandia

Cabe aseverar que los actores centrales de la reforma administrativa son los servidores públicos de alto nivel. Conforme al proceso de politización en especial durante la última década, ha aumentado el papel desempeñado por los partidos políticos más importantes.

Desde el punto de vista tradicional el énfasis de la reforma administrativa se coloca en asuntos legales o semi-legales. Es importante señalar que en un sistema tan legalista como el de Finlandia existen varias cuestiones que se manejan como si fueran legales a pesar de que en otros sistemas se contemplan como puramente políticas. El tema clásico de la reforma administrativa finlandesa es el problema "ministerio versus junta central" que aún se ve como un problema real y también sigue sin resolución. Otro asunto importante es la debilidad de los gobiernos regionales para llevar a cabo las tareas generales; estos gobiernos están también "demasiado alejados" del control político democrático, son incapaces de resolver los problemas de desigualdad regional y, cuando es demasiado incongruente todo el nivel intermedio de la administración pública, son incapaces de desarrollar planes exhaustivos para la reforma económica, social y administrativa. Este nivel de administración pública, que ha sido el objeto de reformas por más de 100 años, se encuentra en la actualidad en una posición clave en muchos aspectos.

Si tomamos una perspectiva crítica hacia el proceso de reforma administrativa —considerados como procesos "pro-medio", cabe enfatizar las distintas características generales:

1.-El estímulo a la reforma proviene principalmente de los burócratas de alto nivel. Es sorprendente ver cómo los pequeños partidos políticos han tenido una parte activa en este sentido, lo mismo que es importante observar que poco pueden aportar los partidos en materia de objetivos gene-

rales para la reforma administrativa, ya que no cuentan con "ideologías administrativas". Este problema que sobresale al pensar acerca de las posibilidades de empezar y llevar a cabo reformas importantes, debe entenderse en base a la politización antes mencionada. Después que los partidos principales logren dominar los altos niveles de la administración es probable que desaparezca el interés por las reformas.

2.-Cuando los servidores públicos son los actores clave en los procesos de reforma administrativa existe el peligro —y este ha sido el caso—, de que se modifiquen los objetivos reales de reforma y se conviertan en administrativos. Por tanto, "la capacidad de control" se convertirá en la meta más dominante en lugar de ser el objetivo original y uniforme; la claridad estructural y administrativa de las nuevas organizaciones se tornará más importante que la eficacia general de la misma, etc.

3.-Lo que se ha dicho constituye la causa de otros problemas de reforma. La base de información en materia de reforma es con frecuencia demasiado estrecha. Para decirlo en forma más concisa, se puede señalar que con frecuencia es más importante recopilar información de las condiciones puramente administrativas y sus consecuencias políticas y tácticas, que de la situación real de la sociedad y los problemas sociales causados por la situación y los procesos administrativos actuales.

Una de las nuevas e importantes características en dichos procesos, es emplear los conocimientos científicos; por supuesto que este tipo de conocimientos no pueden siempre aplicarse de inmediato —por este motivo existe resistencia—, pero los beneficios recibidos son sin embargo tan indiscutibles que la resistencia se reduce en forma notoria.

4.-Como ya se mencionó, la naturaleza de la reforma administrativa ha sido incrementada en el sentido de estrategia de "incrementalismo desarticulado"; como tal, no plantea

problema alguno. Sin embargo, si se trata de evaluar el desarrollo general desde una perspectiva más amplia y se enfatiza la incapacidad de la administración pública para enfrentarse a muchos problemas sociales importantes y a lo poco racional que suele ser, aún cuando en los aspectos técnicos se manifieste ligeramente esta situación, empieza a plantear un verdadero problema. Esto se presenta al contemplar la naturaleza de los objetivos de la reforma **administrativa**.

En Finlandia hasta la década de los sesentas estos objetivos fueron los "tradicionales": la eficiencia, la productividad, la economía, el ahorro, la certeza jurídica, etc., que también

son característicos en otros países. Hoy en día ya no son los únicos objetivos. **Los** objetivos dominantes en la actualidad **son** la eficacia, la igualdad, la democracia, la validez eíentífica y otros similares -**por** lo menos se señala con frecuencia, y desde esta perspectiva el problema de incrementalismo tradicional empieza a ser serio, en especial desde el punto de vista weberiano.

Cabe contemplar desde un panorama de legitimidad, la necesidad de una racionalidad social sustantiva que a su vez, bajo circunstancias normales, no constituya un **problema**; pero que quizá lo sea en el actual período de crisis **económica**.

LA ADMINISTRACION SUECA ANTE LAS TRANSFORMACIONES ECONOMICAS y SOCIALES CONTEMPORANEAS EN LOS PAISES EUROPEOS

Kurt HOLMGREN

KURT HOLMGREN. Consejero de la Suprema Corte Administrativa de Suecia.

I. Realidades **suecas**

Siendo Suecia un pequeño estado situado en los confines septentrionales de Europa, conviene tal vez, a título de introducción los problemas que se presentan actualmente en materia administrativa, recordar datos sobre la manera en que este país es gobernado.

Su superficie corresponde a cinco sextas partes de la de Francia; Suecia cuenta solamente con ocho millones de habitantes, de los cuales la mitad, o sea cuatro millones, tienen un empleo regular y de éstos un poco más de un millón son funcionarios públicos, la mitad de éstos al servicio del Estado y la otra mitad al de las colectividades locales (municipios y consejos generales),

Como en la mayor parte de los países las actividades públicas se han acrecentado rápidamente. En 1965, los servicios públicos ocupaban el 21% de la población activa, este porcentaje creció a 31% en 1975.

Durante 44 años de 1932 a 1976, Suecia ha tenido un gobierno social-demócrata o un gobierno de mayoría social-demócrata. A partir de 1976, el país es dirigido por un gobierno representando una coalición de partidos no socialistas (Centro, Conservadores y Moderados y Laborales) cuyo **Primer Ministro** es un Centrista.

Suecia tiene 14 departamentos ministeriales. Con la excepción del **Primer Ministro** todos los miembros del Gobierno son responsables de cierto dominio. Cinco de estos departamentos cuentan con dos ministros que asumen la respon-

sabilidad de las actividades de acuerdo a una repartición previamente fijada.

En la mayor parte de los países, las actividades gubernamentales están integradas a la administración corriente en el marco de amplias unidades ministeriales. El jefe de cada uno de estos ministerios asume en principio la responsabilidad de todas las medidas administrativas tomadas en los diferentes niveles que comprende su ministerio. Como Finlandia, la forma de gobierno de Suecia está separado de este modelo en el sentido de que los ministerios son esencialmente los órganos de planificación y de las medidas prácticas más importantes (proyectos presentados al Riksdag, textos reglamentarios en el campo de competencia del poder ejecutivo, nominaciones a funciones superiores, decisiones sobre recursos administrativos no jurisdiccionales y otras decisiones administrativas importantes). Y las actividades administrativas, prácticas que incumben en este conjunto a "agencias centrales" toman sus decisiones conforme a las **disposiciones** legislativas y reglamentarias y a instrucciones de carácter general. En estos casos particulares los ministerios sólo intervienen en medida limitada. Existen actualmente alrededor de 80 "agencias", cuya importancia y autoridad varían considerablemente desde los amplios servicios de la Dirección Nacional de Navegación Marítima (Sjöfarsverket), cuya competencia abarca la marina mercante y los faros, y la Dirección Nacional del Trabajo (Arbetsmarknadsstyrelsen) cuyas atribuciones son particularmente importantes en época de desempleo, hasta bastantes pequeñas unidades tales como la Dirección Nacional de Actas y los bienes del Reino (Kammarkollegium) y la Dirección Nacional de Pesca (Fiskeristyrelsen). Además de estas "agencias centrales" existen 24 Prefecturas (Lansstyrelser) que constituyen organismos también con el poder de toma de decisiones sobre el plan regional.

Teniendo sus orígenes ciertas circunstancias históricas, este sistema administrativo en general funciona de modo satisfactorio. Ofrece particularmente la gran ventaja de que el Ministro y sus colaboradores no intervienen en un gran

número de asuntos de importancia secundaria y pueden consecuentemente dedicarse más detenidamente a los asuntos de planificación y a los problemas de incidencia nacional sobre los planes políticos y económicos.

Puede parecer extraño que aún en asuntos de importancia mayor las "agencias centrales" y las prefecturas pueden tomar sus decisiones independientemente y llegar así a resultados diferentes de los que podría aprobar el ministro competente. Además del derecho reconocido a toda empresa de presentar un recurso ante el ministro, que puede así cambiar la decisión tomada este régimen permite a la "agencia" especializada o a la prefectura perseguir enérgicamente su propia línea hasta en asuntos de importancia mayor. Un ejemplo nos es proporcionado por la cuestión de la extensión de la energía nuclear, hacia la cual el ministro competente es notablemente desfavorable mientras que los servicios administrativos especializados y particularmente la administración de la energía eléctrica (Vattenfallstyrelsen) recomendaron en varias ocasiones en sus escritos difundidos públicamente la utilización creciente de la energía nuclear la cual según ellos representa ventajas económicas y no representa en general ningún riesgo.

Conviene señalar que en Suecia los municipios y los consejos **generales** (Landsting) tienen en el sector público un papel más importante que en los países de occidente en general. Las atribuciones de estos organismos abarcan la mayor parte de la enseñanza y todos los servicios públicos de higiene y de salud, los de protección de menores y de ancianos, unas secciones de la seguridad social y los servicios de vías públicas. Todo esto requiere naturalmente un vasto aparato administrativo. Cabe señalar que en general el reclutamiento de sus agentes es más desigual que el de la administración estatal propiamente dicha.

Durante largo tiempo ha reinado cierta estabilidad en el seno de la administración del Estado. El número de sus agentes se acrecentó pero este crecimiento permaneció moderado, interviniendo principalmente en los dominios de

actividades ya establecidas. Las tareas principales de esta administración eran de carácter jurídico y consistían frecuentemente en la interpretación de disposiciones legales y reglamentarias. Estas atribuciones también eran en general netamente delimitadas,

Como ya lo hemos referido, el crecimiento del número de agentes de la administración ha sido acentuado a partir de la última guerra. Las causas principales fueron la creación de nuevos campos de acción, la ampliación de los ya existentes a consecuencia de un crecimiento de la "mano de obra" o de ciertas ambiciones, la transferencia al Estado de ciertas atribuciones y el crecimiento de las necesidades del personal como consecuencia de una disminución en el horario de trabajo. Conviene sin embargo que a pesar de la larga persistencia de los socio-demócratas en el poder, la industria sueca solo se ha nacionalizado en una débil medida (10% máximo). Sucede lo mismo con el comercio bancario.

En la administración de antaño a escala nacional, los jefes de servicio y los agentes de ejecución eran frecuentemente preparados para el cumplimiento de sus tareas por estudios jurídicos seguidos de periodos de práctica de dos o tres años en los tribunales. Una formación de base respondía igualmente bastante bien a los imperativos formulados en materia de competencia de las otras categorías de personal. A causa de que las atribuciones consistían en interpretar los textos legales y reglamentarios se convirtieron en actividades particularmente planificadoras, el lugar dominante que ocupaban los juristas en las funciones de ejecución disminuyó. En 1973 esta administración reclutó solamente 500 licenciados en derecho mientras que reclutaba alrededor de 1,300 economistas y sociólogos y aproximadamente 1,500 técnicos provistos de un diploma universitario.

La formación de agentes reclutados por el Estado, para tareas de ejecución varía por lo tanto mucho. A nivel de jefe de servicio el reclutamiento de juristas sigue siendo importante tal como daremos unos ejemplos posteriormente. Re-

cordamos que en Suecia no existe organismo correspondiente a la Escuela Nacional de Administración Francesa.

N. Algunas reflexiones subjetivas

En la "nota explicativa", se indicó que la transición de una administración que tiene como función principal la de salvaguardar el sistema social en vigor, a una administración que, en numerosos aspectos debe intervenir e inmiscuirse en los asuntos privados de los administrados, debe, sobre llevar un cierto número de dificultades. Tal vez conviene de todas maneras recordar que aún antes de nuestra época de grandes transformaciones intervinieron en lo relacionado a las tareas otorgadas a la administración. La evolución de ésta hacia el fin del siglo XIX y principios del siglo XX cuando este campo de acción se extendió a sectores técnicos, tales como los ferrocarriles y el teléfono, y a un sistema de seguridad social, en ese tiempo en sus principios, ofrece un ejemplo de estas mutaciones a las cuales ella debió enfrentarse lo mejor posible.

Indudablemente también cabe reflexionar en los nuevos imperativos que convendrá formular para la administración de los años 80 mismos que no existían hacia los años 20 y siguientes. Se puede calificar de "capitalismo controlado" el régimen político bajo el cual Suecia y la mayoría de los Estados Occidentales viven en la hora actual. Los agentes del Estado que requiere esta función de control deben, en una amplia medida, presentar las mismas calificaciones que las exigidas por el comercio y la industria, en lo que se refiere a sus empleados. Es evidente que es entonces muy importante que para esta función de control los poderes públicos puedan disponer de una élite realmente apta para asumirla. Esto concierne particularmente a los técnicos y especialistas de la economía industrial.

En lo que se refiere a Suecia, es difícil pretender que haya particularmente tenido éxito a este respecto. En general

sus técnicos competentes prefirieron emplearse al servicio de la industria privada, que ofrece salarios más elevados y permite una mayor libertad de acción. A este respecto, la rigidez relativa de las tablas salariales de la administración estatal sueca ha constituido un obstáculo aún si en el transcurso de estos últimos años ha logrado atraer un buen número de ingenieros y economistas talentosos ofreciéndoles a título personal contratos de empleo estipulando sueldos más elevados que los habituales.

Las dificultades a las cuales nos acabamos de referir se manifestaron principalmente cuando en razón de la coyuntura desfavorable actual el Estado se vio obligado a otorgar diversas formas de ayuda económica para impedir el cierre de grandes empresas y limitar el desempleo. Fue idéntica la situación cuando el Estado quiso estimular el comercio y la industria en regiones en vías de desarrollo, provocando con la ayuda de los fondos públicos, la implantación de nuevas empresas industriales a la ampliación de las existentes. Esto es válido particularmente para esas regiones septentrionales de nuestro país.

Sin embargo la dificultad que consiste en hacer funcionar una administración a la cual incumben constantemente tareas nuevas y más pesadas se manifiestan igualmente sobre otros planes que el del reclutamiento de los técnicos y de los economistas. En particular en época de prosperidad, el Estado sueco ha tenido dificultades para atraer, aún para funciones administrativas que no exijan conocimientos técnicos o económicos, un número de funcionarios suficientes, particularmente entre los juristas y especialistas en ciencias políticas. A esto han contribuido no solamente la rigidez y el bajo nivel de las tablas salariales sino también la baja del standing social de los agentes del Estado, del hecho que los bancos, las compañías de seguros y las oficinas de las grandes empresas frecuentemente ejercen una mayor seducción que los ministerios, las agencias administrativas y las prefecturas basadas en el espíritu de la juventud que se interesan en los problemas administrativos. Sin embargo, a

este respecto la administración pública encontró un refuerzo correspondiente a la costumbre francesa de atraer para el trabajo de los gabinetes ministeriales y otros organismos a jóvenes funcionarios provenientes de ciertos órganos administrativos tales como el Consejo de Estado, la Corte de las Cuentas y la Inspección de las Finanzas. Es así que en Suecia los ministerios han llamado a jóvenes magistrados de las Cortes de apelación (hovrätter) y de las Cortes administrativas de apelación (kammarrätter). Mencionaremos a título de ejemplo que en el primer semestre de 1978 veinticinco de los aproximadamente sesenta más altos puestos de los ministerios estaban ocupados por magistrados que gozaban de una licencia de sus tribunales. Todos los Directores generales de las "agencias" administrativas autónomas se reclutan entre los altos funcionarios de los ministerios; estos puestos de dirección están igualmente ocupados en gran número por antiguos magistrados.

Aún si esta tendencia de recurrir a juristas y en particular a magistrados para confiarles altas funciones administrativas se liga en parte a la sobrevivencia de una tradición que data de la época en que los juristas ocupaban casi todos los puestos de dirección, ésta nos expresa una concepción que parece llevarse a cabo igualmente fuera de Suecia y según la cual buenos "generalistas" es decir juristas u otros, atraídos a las actividades intelectuales, con ideas claras y facilidades para iniciarse en nuevos problemas podrían, en muchos dominios, incluyendo los relacionados con problemas económicos y sociales, ser seleccionados para los puestos de dirección a especialistas cuya formación es única o principalmente en los dominios de actividades del servicio público que los podría contratar.

En muchos países se manifiesta una tendencia a confiar a veces a personalidades políticas de altas funciones administrativas, aún otras que las del Secretario de Estado de un ministerio. Diversos motivos inspiran tales afectaciones. La meta consiste a veces en aportar a la administración sangre nueva y a nombrar una personalidad nueva dotada de ta-

lentos administrativos, para funciones para las cuales entre los especialistas no hay candidato adecuado. Puede tratarse igualmente para poner en **operación** una reforma para la cual los funcionarios son considerados demasiado escépticos, y se trata de encontrar una personalidad que cree y que está dispuesta a realizarla. Sin embargo puede igualmente tratarse de encontrar un hombre que haya pasado las pruebas sobre el plan político y que merece' ser recompensado con un puesto de retiro **digno** de sus méritos políticos. Por otra parte no faltan ejemplos en los cuales un puesto administrativo de dirección se convirtió en un retiro honorífico reservado a una personalidad política que va no es útil a su partido (por ejemplo "the spoils system" de los Estados Unidos de América).

En Suecia este tipo de reclutamiento político para funciones administrativas existe desde hace tiempo pero sólo recientemente se ha recurrido a él débilmente y **bajo** formas veladas. Sin embargo este se ha indudablemente acrecentado durante la última decena de gobierno social-demócrata y parece que la coalición de los partidos no socialistas que en 1976 sustituyó a los sociales-demócratas en el gobierno, no han podido resistir a la tentación de favorecer **igualmente** a personalidades políticas en los nombramientos administrativos. Por otra parte reina en Suecia en estas materias una **especie de "camaradería"** y **ya desde la época social-demócrata** se procedió al nombramiento de puestos administrativos no solamente a camaradas del Partido sino también a personalidades dirigentes pertenecientes a los partidos "**btrr, gueses**" y **que convenía controlar, particularmente** en cuanto a los prefectos (Landshövdingar) en los veinticuatro departamentos. Es conveniente agregar que la tendencia al reclutamiento político se manifestó mucho más marcada en la administración municipal que en la del Estado. Resulta a veces que las comunas deben pagar salarios más elevados que los del Estado para poder atraer técnicos, economistas y juristas competentes.

Indudablemente la administración ha atraído así gente capaz, pero también es cierto que esta tendencia a ocupar a

numerosas personalidades políticas en puestos administrativos de dirección tiende a perjudicar el reclutamiento de los agentes del Estado. Si los jóvenes capaces de los cuales la administración tiene gran necesidad notan que, frecuentemente los puestos de dirección están ocupados por políticos **estarán cada día en mayor número inclinados a renunciar** al servicio del Estado para dirigirse hacia los bancos, las compañías de seguros y las compañías industriales,

Con el fin de favorecer un incremento del reclutamiento político, se vio en ciertos países que los jóvenes aspirantes y altas funciones del Estado provenían en gran número de medios acomodados con estrechas ligas principalmente con los bancos y las **grandes** empresas, y teniendo por esta causa una actitud conservadora que no les permitía comprender bien las reformas sociales y económicas. Por lo que concierne a Suecia, estos puntos de vista tan sólo representan un débil interés de actualidad, pues, por lo menos durante el curso de estos últimos años, los candidatos a las funciones superiores del servicio del Estado representaron una amplia gama de simpatías políticas pertenecientes a todas las clases sociales. Agregamos que en el seno de los ministerios reina una lealtad marcada hacia los dirigentes políticos, y hay que observar también que aún las decisiones tomadas al más alto nivel se refieren muy frecuentemente a problemas prácticos, para los cuales las simpatías políticas de los que las toman tan sólo juegan un débil papel; se trata más bien de consideraciones administrativas, económicas y técnicas que requieren sobre todo cierta movilidad, una facultad de juzgar claramente, así como sentido común. Estos son puntos de vista frecuentemente descuidados por los mass-média que discuten los problemas de nombramiento, así como en los manuales suecos de ciencias administrativas.

En la "nota explicativa" se pregunta si las transformaciones económicas y sociales que intervienen en distintos países están acompañados de una "innovación administrativa". Sin duda alguna esta evolución ha acarreado necesidades en di-

versos dominios (máquinas de oficina, sistemas de informática, etc.....) conviene investigar si esta renovación fue suficiente y racional en su esencia. En relación a esto señalamos, en lo que se refiere a Suecia, que a escala gubernamental nos hemos preocupado por mejorar la organización, principalmente subdividiendo vastos departamentos ministeriales tales como el de asuntos sociales y de la salud pública (social departmentet), de los cuales se sustrajo el ministerio del trabajo, o el antiguo ministerio del comercio que fue subdividido en dos departamentos, el de comercio propiamente dicho y el de la industria. Por otra parte, se instalaron nuevas "agencias centrales" para ciertos asuntos que el ministerio competente o los antiguos servicios autónomos no podían tratar en forma satisfactoria. Es así que se creó una Administración Nacional de los Tribunales (Doms, tolsveret), encargada de asuntos relacionados con la administración y con el personal de los tribunales y que antes dependían en gran parte del Ministerio de Justicia; una inspección de la informática (Datainspektion) encarnada de controlar la utilización de sistemas de informática de la administración pública y de las empresas privadas. una oficina central para la ayuda al desarrollo internacional (Stvrelsen for internationell utveckling) responsable básicamente de la ayuda sueca a los países en vías de desarrollo, la cual dependía anteriormente del ministerio de asuntos internacionales y del ministerio de finanzas. una Dirección de Convenios Colectivos del Estado (Statens avtalsverk), una Administración Nacional de Navegación Marítima (Statens sjöfartsverk), cuyas atribuciones dependían anteriormente de la Dirección Nacional de Comercio (Kommers kolleziúm) y una Administración Nacional de la Protección del Ambiente (Statens natnrvardsverk) para distintas materias relativas al medio ambiente y que antes dependían en gran parte del ministerio de Agricultura (Jordbruksdepartementet).

Lo que acabo de decir concierne a cambios que, bajo diversas formas, han intervenido en todos los países, conviene mencionar a este respecto una reforma administrativa particularmente en Suecia y que consiste en una tendencia a

transformar a la provincia ciertos servicios centrales hasta ahora con sede en Estocolmo, Esta tendencia se inspira a la vez en el deseo de evitar un crecimiento excesivo de la capital y reforzar aún más algunos centros de provincia en favor de la diversificación demográfica. Es por esto que el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrografía (Statens meteorologisk-hydrografiska institut) fue transferido a Norrköping, ciudad industrial del Este situada en la parte sur de Estocolmo, que la Dirección Nacional de Pesca (Fiskeristyrelsen) ha sido instalada en Goteborg, puerto de la costa Oeste, que la Oficina Nacional de Pensiones de los Agentes del Estado (Statens personalpensionsverk) fue transferido a Sundsvall, ciudad industrial, situada sobre el Golfo de Botnie en Suecia septentrional y que la Administración Nacional de Seguridad de Caminos (Statens trafikakerhetsverk) lo fue a Borlänge, ciudad Industrial del Centro. Durante un periodo de transición, cada una de estas transferencias provocó grandes dificultades, una parte del personal y en particular los casados de los cuales el conyuzue estaba al servicio de otro empleador con sede en Estocolmo se rehusaron al cambio. La renuncia del personal experimentado y la contratación en las provincias de nuevos agentes sin experiencia dañaron naturalmente mucho el rendimiento de los servicios administrativos así transferidos. No es posible en la ahora actual juzgar las ventajas o las inconveniencias a largo plazo susceptibles de resultar de estas transferencias. Cabe sin embargo recordar que una dispersión análoga de la administración central fue efectuada en otros países. principalmente en Suiza. donde se juzgó que esto era natural y daba buenos resultados.

Además de esta modificación estructural que presenta un carácter de "desconcentración" se procedió en Suecia. como en otros países y en un cierto número de dominios. a la transferencia a los organismos locales de provincia del poder de decisión que perteneció anteriormente a las autoridades centrales. Esta transferencia llamada "descentralización" fue apreciada en diversos puntos. Por un lado, presenta la ventaja de que los funcionarios a quienes les confiere el

poder de decisiones y los administrados están ahora más cerca los unos de los otros y que la autoridad central se encuentra así descargada de un gran número de asuntos relativamente de mediocre importancia. Por el contrario y en particular cuando se trata de permisos y autorizaciones, es decir, de decisiones de naturaleza jurídica, puede manifestarse una cierta disparidad en la aplicación de la ley entre las diferentes provincias, disparidad que puede atraer la atención y suscitar críticas.

En la "nota explicativa" se preguntó cuáles son las modificaciones de estructura, de procedimiento y de comportamiento que requiere la adaptación de la administración y a su nueva forma en materias económicas y sociales. Ya se respondió a esta pregunta en lo que concierne a las estructuras. En lo que se refiere a los procedimientos, conviene mencionar que durante mucho tiempo Suecia resolvió sus asuntos sin recurrir a leyes de alcance general en materia de procedimiento administrativo pero que debido a la presión ejercida principalmente por los partidos no socialistas, una legislación tal abarcando una vasta reglamentación vio la luz del día al principio de los años 70. Por otra parte cabe constatar que diversas reglamentaciones y no solamente leyes sobre el procedimiento administrativo pero todo tipo de disposiciones relativas a los controles económicos y sociales principalmente en materia de construcción y de estadística económica, fueron fuente de **complicaciones**, de retrasos y de dificultades para las empresas y los eludados en particular. Esto llevó al Gobierno actualmente en el poder a intrumentar **varias** encuestas con el fin de introducir ciertas simplificaciones, limitaciones y mejoras en distintos sectores de la administración. Es difícil prever lo que de esto resultará. Sin embargo **esas** encuestas fueron acogidas con un cierto escepticismo y es así que se declaró que en general el defecto de **tal** cual reglamentación no reside en la concepción de sus disposiciones pero sí en el hecho de que se haya instaurado una reglamentación. Un aspecto poco amable de los debates de estos últimos años en Suecia, proviene del hecho de que los medios políticos no

quisieron admitir esta realidad, e hicieron responsables a los agentes de la administración de las dificultades, acusándolos de rigidez y de espíritu burocrático.

Un sector en el cual la administración sueca tuvo dificultades para enfrentarse de manera eficaz a la ampliación de sus tareas consiste en la necesidad de informar a los administrados en plazos razonables del camino seguido por sus solicitudes, sus quejas y sus preguntas. En Suecia, cuando el Estado era autoritario reinaba por lo menos cierta resignación a este respecto, los administrados sólo tenían que esperar una respuesta cuando le placiera a la autoridad real de ocuparse del asunto que se le había sometido. Por el contrario en nuestra época moderna hemos estimado que convenia contestar rápidamente al cuestionado o al quejoso. En efecto sabemos que han intervenido largos lapsos de espera tanto en Suecia como en otros países. Es así que en mi país se han constatado notables retrasos principalmente en materia de solicitudes de permisos de estancia en el país por extranjeros, así como de los asuntos de patentes y los relacionados a cuestiones fiscales. La incapacidad de los servicios públicos para responder en materia fiscal es particularmente chocante en un país como Suecia donde las cargas fiscales son extremadamente pesadas. Mencionaremos a título de ejemplo el que en 1976 introducida ante la Corte Administrativa de Apelaciones una petición de indulto contra una decisión tomada en materia fiscal por un servicio regional, debía esperar un promedio de tres años para que su asunto fuera resuelto. Retrasos similares son notorios en otros países, principalmente durante los años 50 en el Consejo de Estado Francés, pero curiosamente con frecuencia son tomados a la ligera.

En la "nota explicativa", se pregunta igualmente como se presentan las relaciones de la administración con el resto de la sociedad. Si esta cuestión concierne la actitud personal de los administrados hacia los funcionarios, responderemos que generalmente los del Estado y las colectividades locales cuentan con la estima de los ciudadanos. Si bien el em,

plearse al servicio del Estado es menos deseable que antes, se dice que en general la autoridad pública es digna de confianza. La incorruptibilidad casi integral de la administración sueca contribuyó mucho a esto. Mencionemos a título de ejemplo que prácticamente nunca se da propina a los empleados del **ferrocarril** u otros agentes del Estado que dan servicio al público. Durante la guerra, mientras el comercio y la industria eran objeto de múltiples reglamentaciones aplicadas por órganos provisionales que emplean en general personal reclutado a toda prisa, era extremadamente raro el poder sospechar la influencia de la corrupción sobre la manera de tratar los asuntos relacionados al otorgamiento de licencias o autorizaciones profesionales.

También se pregunta cual **es** el lugar que ocupa la **administración** dentro de la jerarquía de poderes. La respuesta a esta pregunta depende de la forma en que se concibe la extensión de esta jerarquía, En los debates públicos que se llevan a cabo en Suecia, se ha dicho frecuentemente, principalmente por los mismos agentes del Estado, que son los políticos los que deciden y que los funcionarios tan solo les aportan su humilde concurso elaborando y redactando las proposiciones. De hecho, esos agentes y en particular los altos funcionarios son frecuentemente igualmente poderosos como las personalidades políticas; esto debido a que en razón del tecnicismo, en el sentido amplio de este término, de los problemas de la sociedad actual esas personalidades son estrechamente dependientes de los agentes de la función pública. Aunque la administración pública, lo hemos visto, atrae menos que antes a los jóvenes talentos, los funcionarios gozan generalmente de respeto por **parte** de las empresas privadas. Es claro que el prestigio del cual gozan los distintos sectores de la administración varía de una época a otra. Actualmente los servicios del Ministerio de Asuntos Internacionales y los ministerios económicos además de

magistrados de las jurisdicciones superiores gozan de la más alta consideración. Es esto lo que explica por qué eminentes personalidades de esos cuerpos de funcionarios son frecuentemente invitados a ocupar puestos importantes en el comercio y la industria (cuando que lo contrario es muy raro).

Un historiador nórdico en el pasado lanzó la fórmula según la cual "son las contribuciones personales las más importantes en la historia". Para terminar, tentado, a la luz de la experiencia que adquirí en Suecia de afirmar que a pesar del valor de una buena organización, a pesar de la importancia de una reparación administrativa, a pesar de la utilidad de reglas satisfactorias en materia de procedimiento administrativo, son las cualidades personales de los funcionarios y en particular de los que ocupan un rango elevado las que cuentan antes que nada cuando se trata de anteponer a la administración a las "transformaciones económicas y sociales de los Estados europeos". Reconocemos de buena gana que en una conferencia que reúne representantes de tan numerosos países, es difícil estudiar comparativamente este factor, dado que cada representante conoce solamente la situación reinante en su propio país en lo que se refiere a estas cualidades y que, por razones naturales, hace prueba de prudencia, cuando se trata de en el plan personal criticar el Estado de las cosas reinantes en su propio país, Por otra parte no es posible traducir en figuras y en diagramas las cuestiones cualitativas. Un país puede disponer para su administración de la organización mejor concebida del punto de vista lógico, puede **recurrir** al mejor sistema informática, puede disponer para sus funcionarios de una excelente formación especializada y sin embargo los resultados serán malos si, en los puestos de responsabilidad, no emplea gente suficientemente inteligente, enérgica e independiente.

INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO DEL SEMINARIO INTERNACIONAL COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. ENTORNO EXTERNO

Preguntas fundamentales:

1. ¿Cuáles son las características sociopolíticas que facilitan la Reforma Administrativa?

2. ¿Cómo **actuar** cuando existe una posición política hacia la Reforma ?

1. Definición y alcance del tema: el núcleo de interés deberá enfocarse a dos **áreas** relacionadas entre sí.

a) Los elementos sociales primarios (institucionaliza-

dos o no) que pueden influir directa o indirectamente en la estructura y el funcionamiento de la maquinaria de la Administración Pública.

b) **Las** tendencias y acontecimientos que probablemente den lugar a consecuencias en la Reforma Administrativa. Dentro de un entorno social más amplio, se encuentran los ámbitos económicos y políticos que a su vez interactúan con el subsistema administrativo. Más aún, cabe prestar la debida consideración al carácter de interrelación de la acción y la relación que todos estos elementos guardan entre sí.

Por ende, a pesar que se establecen diferencias entre estos componentes con fines analíticos, es imposible establecer límites evidentes entre ellos.

2. Factores sociales: **las variables más** significativas son las **siguientes**:

- a) Factores culturales, que abarcan una tradición de participación o no-participación.
- b) La naturaleza del desarrollo histórico, por ejemplo si fue colonial y tiene un legado que limite el cambio.
- c) El **tamaño** del **territorio** nacional.
- d) Presiones y sobrecargas externas.
- e) Ideología.
- f) Niveles de aspiraciones.
- g) Cultura cívica.
- h) Desarrollo educativo.
- i) El impacto producido por la religión.
- j) Las condiciones científicas y tecnológicas.
- k) Las actividades de los grupos de presión.
- l) El entorno internacional.
- m) Los medios masivos de comunicación.

3. Las **tendencias** y los **desarrollos** sociales que probablemente tengan consecuencias en la Reforma Administrativa son los siguientes:

- a) Cambios tecnológicos: por ejemplo, una inclinación hacia la racionalización que suele emanar de las actitudes y actividades de importantes grupos elitistas. Por tanto, la Reforma en el sector público se puede estimular mediante innovaciones semejantes introducidas por el sector industrial privado o por los militares.
- b) El aumento en número de grupos educados en la sociedad (especialmente aquellos con educación universitaria) suele traer consigo un fenómeno de radicalismo e innovación.
- e) El **grado** de turbulencia de la sociedad, en otras palabras, si la sociedad es básicamente estática o dinámica,

tradicional/conservadora o innovadora. No obstante, los grupos interesados en la racionalización no siempre serán los vehículos para emprender la Reforma dado que pueden ejercer una influencia conservadora al preservar el "status quo", El carácter de la sociedad también es de gran trascendencia, ya sea de carácter primordialmente pluralista o monolítica. La primera tenderá a reflejar una confrontación de intereses y conflictos y por tanto, una inclinación hacia mayor turbulencia y así constituirá un terreno fértil para la innovación.

4. **El entorno económico.**—La naturaleza de la estructura económica ya sea primordialmente industrial o agraria también reviste una gran importancia.

- a) En caso de que algunos grupos elitistas dominen la vida social, política y económica.
- b) La existencia y las actividades de grupos de presión dominantes que puedan producir un impacto considerable en el comportamiento y las decisiones administrativas. Cabe tomar en cuenta, como factor importante, el grado en el cual estos grupos de presión estén **institucionalizados**.
- c) La experiencia con que cuenta el país en materia de Reforma económica es también un elemento substancial.

5. **El entorno político.**—Las siguientes variantes asumen importancia.

- a) La estructura de los organismos políticos y las relaciones de poder entre los mismos por ejemplo, el poder de un Presidente o de un Primer Ministro frente a la Legislatura.
- b) El tipo, composición y estilo de los sistemas partidistas; por ejemplo, un solo partido, dos o múltiples partidos y la medida en la cual el partido dominante son un vehículo activo de ideas radicales e innovadoras.
- c) El carácter, las fuerzas relativas y el estilo de comportamiento de los grupos de presión.

d) La estabilidad y continuidad políticas, que aunque no necesariamente alienten las Reformas y quizás, en algunos casos, muestren hostilidad hacia la misma, constituyan un requisito previo para una macroreforma sistémica.

6. El sistema administrativo.-El sistema administrativo debe reflejar el entorno sociopolítico, pero lo que es aún más importante, deberá ser sensible y responder a los cambios y a la transformación de las necesidades de este entorno. También existe una diferencia entre los países donde haya un objetivo político que deba cambiarse y aquellos en que no existe. En algunos, una de las principales metas de la administración podría ser el remodelar a la sociedad misma, por tanto, existe la necesidad de contar con sistemas administrativos flexibles. Si bien la burocracia se inclina a alejarse de la gran masa de ciudadanos, de aquellos que tienen poco acceso al gobierno, el propio descontento público instará a la realización de una reforma, por ejemplo en materia de sistemas y políticas de reclutamiento y/o mecanismos para controlar y lograr que la burocracia sea más responsable y responsiva.

Los tipos de burocracia en España son variados:

- a) "Cerrada", en el Ministerio de Hacienda.
- b) "Mixta" en los niveles intermedios de los empleados del Estado.
- c) "Abierta", en 2000 administradores públicos.

La estructura territorial de la Administración Pública se deriva del principio de tres esferas: Central, Provincial y Municipal.

Cuando aumenta la competencia del nivel central en menoscabo de las competencias de los niveles provincial y municipal, y cuando prolifera el número de dependencias de la Administración Central en las 50 provincias, se altera el principio de las tres esferas.

Existen cuatro categorías de entidades territoriales administrativas en el Anteproyecto de Constitución:

- a) Municipios.
- b) Distritos de Municipios agrupados.
- e) Provincias.
- d) Regiones o territorios autónomos.

II. EL AMBITO INTERNO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA. EL SECTOR PUBLICO

Preguntas fundamentales:

- 1. ¿Es posible modificar la cultura, culturas, o el comportamiento administrativos?
- 2. ¿Cómo pueden convertirse los burócratas en sus propios reformadores administrativos?

1. El gobierno y la burocracia.-Desde el siglo XVIII, se ha manifestado un avance en lo que respecta al campo de acción del gobierno con el consecuente crecimiento en el sector público y un aumento de la burocracia. Esto significa que, en forma creciente, la vida cotidiana de los pueblos recibe la influencia de las políticas gubernamentales y las acciones administrativas. En efecto, la calidad de la vida depende, hoy más que nunca de la calidad de la Administración Pública, es decir, de que tan eficazmente los organismos del sector público puedan satisfacer las expectativas públicas; que tan bien aprovechan los recursos comunitarios, que tan productivos son y cuál es el ejemplo que dan a otras organizaciones en cuanto a su comportamiento y asuntos que le competen. Se ha manifestado una creciente tendencia a racionalizar los quehaceres del estado administrativo mediante el proceso de burocratización debido a las grandes presiones que se ejercen sobre la Administración Pública. En otros términos, conforme a la conceptualización weberiana, una creciente dependencia de la especialización, la estructura jerárquica, reglamentos escritos y profesionalización. En efecto, es difícil concebir a un gobierno realizando sus

funciones sin recurrir en gran medida a la burocratización. en controlar considerables fuerzas militares y policíacas, en la prestación de servicios postales y en proporcionar servicios sociales a toda la nación.

Como consecuencia, la organización burocrática se ha convertido en el instrumento primordial para la prestación de servicios públicos y existe la tendencia a abandonar formas alternativas.

2. Comportamiento burocrático y burocratopatías.-Sin embargo, las muchas ventajas de la burocracia son neutralizadas por varias desventajas que al cabo del tiempo se tornan más y más evidentes. Estas últimas son conocidas para todos, pero las que preocupan más a los reformadores administrativos incluyen la tendencia que tienen las burocracias a replegarse sobre sí mismas, es decir, a convertirse en entidades autónomas que están fuera del control público, a ser insensibles a las presiones de la comunidad, a trascender sus objetivos y a colocar sus propios requerimientos y conveniencias por encima de aquellos de interés público y del pueblo en general. Más aún, al utilizar el poder público, los burócratas suelen convertirse en seres complacientes, auto-protectores, reservados y arrogantes.

Estas deficiencias suelen denominarse burocratopatías y se ha prestado escasa atención a las formas y medios tendientes a superar los problemas burocráticos, como por ejemplo:

- a) Cómo evitar que el pueblo espere demasiado del gobierno y de esta manera, aumentar el número de burócratas;
- b) Qué alternativas pueden idearse para la organización burocrática.
- e) Cómo subsanar las burocratopatías.

3. Innovaciones en la burocracia.-Mucho se ha escrito acerca de que la burocracia tiende a ser conservadora, pero también es cierto que puede ser y que de hecho es, muy innovadora. Existen muchos ejemplos de funcionarios públicos que llevan la delantera en materia de Reforma Administrativa e innovación.

En caso de que la administración se proponga cambiar la cultura, podría utilizar diferentes tácticas (por ejemplo, la introducción de computadoras, no sólo por razones técnicas, sino para romper con tradiciones culturales).

La burocracia nunca es monolítica, pero es preciso plantear un desafío a los sistemas administrativos para que éstos efectúen el cambio; y esto puede lograrse valiéndose de la interacción con unidades innovadoras (islas de excelencia tecnológica o conductual), por cambios en los esquemas de reclutamiento, en el impulso a la motivación o en la cultura jurídico-administrativa.

Con frecuencia, los Ministros de los países desarrollados tienen una excesiva sobrecarga de trabajo para poder dedicar parte de su tiempo a la Reforma Administrativa. En los países Escandinavos, se optó por transferir gran parte de las responsabilidades administrativas a autoridades estatutarias, por ejemplo, Electricite de France, Juntas de Previsión Social Escandinavas, Consejos Nacionales de Créditos, con el fin de solucionar este problema. Se piensa que este sistema podría utilizarse en otros países.

4. En materia urbana.-En los países en desarrollo existe la tendencia a concentrar los recursos y la toma de decisiones gubernamentales en las principales áreas urbanas. Estas tendencias pueden ser invertidas al asignar mayores recursos a las áreas rurales.

Preguntas adicionales con **respeto** a los aspectos conductuales

1. ¿En qué forma influyen los siguientes factores conductuales a la Reforma Administrativa: periodo de control, lide, razgo, supervisión, conceptos de tiempo, comunicaciones, motivación, capacidad de aprendizaje y de adaptación?
2. ¿De qué manera pueden manejar' los reformadores administrativos los conflictos que se suscitan?

Preguntas adicionales en materia de autonomía administrativa

1. ¿En qué forma se puede responsabilizar a los administradores públicos para que emprendan sus propias reformas?
2. ¿Cuáles son las dependencias estratégicas que pueden influir en las organizaciones autónomas para que mantengan al día sus servicios públicos?

III. INICIATIVA DE REFORMA

El grupo consideró conveniente abordar este tema dado que abarca una secuencia de etapas al mismo tiempo que reconoció que existen muchas relaciones entre las mismas.

Preguntas fundamentales:

1. ¿Cuáles son los objetivos perseguidos por las partes ínteresadas en la Reforma Administrativa?
2. ¿Por qué no ha desempeñado la investigación en las Ciencias Sociales un papel más preponderante en la Reforma Administrativa?
 1. Metas y objetivos.-La Reforma Administrativa comienza con la crítica social, política o técnica de los organismos, el personal y los procesos administrativos existentes. Tales críticas surgen debido a que:
 - a) En algunos aspectos concretos, la administración se contempla como un elemento defectuoso.
 - b) Existe una nueva idea en lo que se refiere al Estado y por ende éste desea realizar nuevas tareas para las cuales se considera que la administración es inadecuada.
 - c) El Estado cambia su percepción de las tareas existentes (por ejemplo: considera su papel principal como

coordinador de los esfuerzos nacionales para el desarrollo) y precisa, como consecuencia de la anterior, de una Reforma Administrativa.

- d) Se producen cambios en el entorno (es decir, nuevos valores e ideologías, nuevos conocimientos);
- e) Los grupos que surgen (como los mismos académicos) quieren unirse a la burocracia de alto nivel.

La crítica social de la administración siempre implica algún concepto de mejora, es decir, de objetivos, que pueden ser intra o extra organizacionales y por lo general se refieren a:

- a) La calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- b) Las condiciones e intereses internos de la propia burocracia.
- c) El mejoramiento de la eficiencia administrativa o de la productividad y eficacia administrativas.

Los objetivos pueden entrar en conflicto entre ellos mismos, y por lo general, se enfatiza una parte u otra del sistema administrativo.

2. El proceso de Reforma.-La Reforma comienza con una iniciativa que varía conforme a las circunstancias ambientales, como las tradiciones burocráticas, las condiciones socioeconómicas, las circunstancias políticas y las capacidades organizacionales. Las diferentes burocracias tienen distintos motivos para sobrevivir. A esto le sigue el análisis y el diagnóstico o recopilación de información. Puede surgir un conflicto entre los valores implícitos en las críticas sociales de la administración en la primera etapa y las conclusiones alcanzadas por medio de la investigación, esto dependerá del lugar en donde se localice el análisis.

Los lineamientos en materia de política pueden hacer que se dé poca importancia a la investigación y que los marcos de referencia proporcionados a los cuerpos de investigación sean prefabricados por motivos políticos. Se identificaron tres tipos de diagnóstico:

- a) Consultas con las organizaciones políticas y los grupos de presión;
- b) Investigación en materia de Ciencias Sociales;
- e) La experiencia de administradores profesionales dentro del sector público.

Se reconoció que la participación de los trabajadores al servicio del Estado en la Reforma podría ser decisiva en todas las etapas, a pesar de que, debido a las ideologías que entran en conflicto de la administración, no siempre manifiestan un enfoque unificado.

Las relaciones entre el Estado y la ciudadanía a menudo se pasan por alto, y esto constituye un problema adicional en lo referente al análisis.

3. **Instrumentos del cambio.**-Al idear los instrumentos que implantarán el cambio se presta demasiada atención a las estructuras organizacionales formales y, en cambio, poco se atiende a los sistemas administrativos, a las relaciones humanas y al desarrollo de los recursos humanos y sobre todo a la información y tecnología recabadas por los métodos de procesamiento de datos. Esto último produciría un impacto significativo en los años futuros, tal como el desarrollo de indicadores sociales. Las consecuencias políticas y administrativas de dichos desarrollos deben ser entendidas tanto en la planificación de las políticas como en el trabajo sistemático. Sin embargo, las expectativas deben ser realistas y también las adaptaciones de nuevos métodos de la administración privada a la pública deben reconocer la cualidad especial de las organizaciones públicas.

4. Cambios en la planificación y organización.-Este es un tema que deberá abordarse con mayor profundidad, para así poder prever estrategias y medidas de instrumentación.

5. La interacción entre la investigación en materia de Ciencias Sociales y la Reforma Administrativa.-Se supone que debe existir mayor interacción entre la investigación en materia de Ciencias Sociales y el Ejercicio Administrativo,

principalmente para la Reforma Administrativa. Esto plantea un problema complejo e histórico, que muestra cinco **dimensiones:**

- a) Demanda (por qué permite el gobierno que los especialistas en Ciencias Sociales juzguen los asuntos administrativos).
- b) Oferta (motivos que tienen los científicos sociales para abocarse a problemas administrativos).
- c) Interface (jerga técnica).
- d) Potencial inherente (por ejemplo, qué tan importantes son sus aportaciones).
- e) Costos (por ejemplo, los científicos sociales como servidores del poder).

También se plantea el problema de la sincronización: parece ser que las Ciencias Sociales por lo general se hallan muy rezagadas o adelantadas en cuanto a los problemas administrativos.

IV. INSTRUMENTACION y EVALUACION

Preguntas fundamentales:

1. ¿Cómo puede garantizarse la instrumentación de la Reforma Administrativa? (evitando deformaciones de las instrucciones de reforma que descienden a través de las jerarquías burocráticas).

2. ¿Cómo evaluar las Reformas y cuáles son los resultados obtenidos en la administración y las influencias ejercidas sobre la sociedad que deben evaluarse?

1. Capacidad para la instrumentación.-Es preciso hacer hincapié en la instrumentación de las Reformas Administrativas, desde la etapa de planeación dado que éstas deben planearse, administrarse y controlarse, asimismo es preciso

apoyar los incentivos y las estructuras de comunicación. Por ende, existe la necesidad de lograr un cambio en cuanto al comportamiento, así como en los esquemas de **capacitación** y reclutamiento. Pueden distinguirse varios tipos de capacitación;

- a) Capacitación antes de ingresar al Servicio Público.
- b) Capacitación dentro del Servicio.
- c) Capacitación para los especialistas en materia de Reforma Administrativa.
- d) Capacitación especial para los empleados públicos que intervienen en un programa de reforma (**abarcando** la capacitación informal, como por ejemplo, la concientización valiéndose de los medios masivos de comunicación para la mayoría de los servidores públicos en materia de asuntos de Reforma Administrativa).

2. La función de los sindicatos de los servidores públicos.- Los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado desempeñan un papel vital para obstaculizar o promover el éxito de las Reformas Administrativas. Es más fácil realizar la Reforma cuando es posible motivarlos para desempeñar un papel positivo. Por otra parte, los reformadores deben estar preparados para desistir de algunos de sus objetivos o para cambiar a parte del personal durante las negociaciones.

3. Discusión abierta de los asuntos.- Por lo general, las oportunidades que tiene la Reforma Administrativa son mayores bajo circunstancias de discusiones abiertas, antes de decidir sobre las reformas a emprender. Esto significa que además de estudiar los sistemas políticos, económicos o sociales, es importante llevar a cabo una discusión abierta así como la formación de coaliciones para apoyar a la Reforma.

4. Modelos de reforma administrativa.- Existen cuatro modelos diferentes de Reforma Administrativa que son:

- a) Reforma estructural!

b) Reforma jurídico-funcional que agrega, divide o cancela las funciones administrativas.

e) Una Reforma **más** sencilla, por ejemplo, la fusión de dos departamentos.

d) Reformas de apoyo técnico, tales como reformas presupuestarias, reformas en la contabilidad o la responsabilidad de la administración y de los administradores, reformas en estructuras de información para la toma de decisiones y para la comunicación con el público,

La mayor parte de las reformas se instrumentan como una combinación de varios de los cuatro modelos antes mencionados. En tales casos, es más difícil calcular los recursos financieros.

5. Estilo de trabajo y asignación de **recursos**.—En la instrumentación de una Reforma Administrativa es conveniente contar con una pequeña oficina central para proporcionar ayuda a los departamentos o dependencias que lo requieran, así como para establecer un marco común y comunicación. Para realizar la Reforma es imprescindible establecer **grupos** de trabajo con especialistas de los diferentes departamentos.

6. La Reforma Administrativa y el Sistema Educativo.- La Reforma Administrativa precisa de la ayuda de partes seleccionadas del sistema educativo. En la mayor parte de los países el sistema educativo no es suficientemente apto para enseñar habilidades y actitudes a los servidores públicos para que éstos efectúen cambios. También deben establecerse estructuras de investigación y desarrollo para las tecnologías administrativas de cada país.

7. Evaluación.- Los efectos de las Reformas en la administración y en la sociedad deben evaluarse y por ende la instrumentación no puede separarse de la evaluación. El control de los efectos nominales y reales de las Reformas debe ser concomitante y anual, pero también deberá elaborarse un informe después de haber efectuado las gestiones. Esos

informes son esenciales, en otras palabras, dos o tres años después de haber realizado la Reforma, la administración y los organismos independientes deberán evaluar los resultados. Es obvio que tal evaluación deberá incorporar la medición de los resultados y las influencias relevantes producidas por la Reforma en la sociedad.

V. ACTORES Y PODER

Preguntas fundamentales:

1. ¿Cuál debe ser el papel del Jefe del Ejecutivo en la Reforma?

2. ¿Cuál debe ser el papel de las unidades especializadas para promover la Reforma Administrativa?

1. Actores.-Los actores en una Reforma Administrativa pueden desempeñar un papel positivo o negativo, dependiendo del momento. Los actores que inician una Reforma podrían ser diferentes a aquellos que la aprueban o los que la instrumentan. Los actores principales y sus áreas de conflicto se resumen como sigue:

a) El Jefe del Ejecutivo

Independientemente del modelo jurídico que corresponde a cada país, el Jefe del Ejecutivo es el actor más importante en este proceso y es preciso lograr que colabore y apoye la Reforma, aunque no esté en favor o no se interese en la misma. En efecto, sin importar el origen de la iniciativa, sólo se podrán tener perspectivas de éxito si se cuenta con el apoyo del jefe del engranaje administrativo. Sin embargo, esto no quiere decir, que su voluntad sea el único factor, pero cuando el Jefe del Ejecutivo es débil y difuso, entonces es más difícil lograr apoyo para la Reforma.

b) **Organismo** Central de Reforma

Con frecuencia se presentan relaciones conflictivas dentro de los departamentos dado que éstos se inclinan a **organizar sus propias reformas haciendo caso omiso de un enfoque integral**. La unidad central deberá garantizar este enfoque, que también constituye una herramienta táctica para que el Jefe del Ejecutivo pueda planear y administrar la Reforma. Cuando no existe decisión política para las gestiones de reforma, la unidad central funciona como planificadora administrativa, preparando nuevas reformas que se efectuarán en épocas mejores.

e) El **Congreso** y las Comisiones Legislativas

En aquellos países en donde el Poder Legislativo suele ejercer una influencia decisiva en la Reforma Administrativa, es evidente que constituye un actor con el cual habrá que negociar las principales alternativas.

d) Partidos Políticos

En los gobiernos de coalición así como en los gobiernos con partidos mayoritarios, las organizaciones políticas, bajo diferentes formas, ejercen una influencia en lo referente a los cambios requeridos.

e) Ministros o Jefes de Departamento

Tal y como se señaló en el inciso B, los funcionarios de alto nivel o ministros pueden impulsar u obstaculizar la Reforma en sus propias dependencias. En muchos casos, **los Ministros de Hacienda o el Servicio Civil inician las gestiones de Reforma**.

f) Burocracia

Como lo muestran los informes presentados por los grupos de trabajo, la burocracia puede neutralizar la Reforma Administrativa, pero también tiene la capacidad de emprender reformas (este punto ya fue explicado en los incisos (II, III y IV).

g) Comités Especiales y Grupos de Trabajo

Estos grupos de trabajo y/o comités especiales de naturaleza interna, externa o mixta suelen participar en las tareas de los diferentes estadios. Se subraya la importancia que tiene distinguir la libertad real de sus miem-

bro dado que con mucha frecuencia representan intereses creados y no a expertos imparciales.

h) Sindicatos de Servidores Públicos

Estos sindicatos participan con mayor frecuencia en las Reformas de los sistemas de personal, aunque también lo hacen en las Reformas Administrativas de carácter general. Esta intervención se complica aún más en aquellos países en que los trabajadores al servicio del Estado se encuentran representados por más de un sindicato. Este punto fue discutido en el inciso IV.

i) Grupos de Interés

Debido al lugar que ocupan en la sociedad y a los vínculos que tienen con las instituciones especializadas, estos grupos pueden constituir un impedimento para los cambios administrativos. Más aún, ha habido casos en que la creación de nuevas dependencias ha sido la respuesta a demandas concretas.

j) Asociaciones Académicas

Como producto de su especialización, estas asociaciones suelen participar activamente en la Reforma. Este concepto se aplica a aquellas instituciones como los Institutos de Administración Pública, pero también a ciertas asociaciones urbanísticas, expertos en salud pública, etc.

k) Organismos Internacionales

l) Mecanismo de Imitación

Cuando las ideas exitosas o interesantes se difunden y traspasan las fronteras, los países suelen imitar las tendencias de otras naciones.

m) Medios masivos de comunicación, Periódicos y Literatura

Estas herramientas de comunicación SON capaces de crear en la opinión pública una imagen tanto favorable como desfavorable de la Reforma,

n) Universidades y Facultades de Administración Pública

Estas escuelas son útiles no sólo para consulta, sino también para que participen en forma activa en la Reforma.

o) Otros Grupos Sociales

Elites, acciones espontáneas de la ciudadanía, etc.

1') Preconizadores individuales

2. Otros factores.-La Reforma no es un valor homogéneo, tiene un diferente significado para las distintas personas. Si bien es cierto que el éxito de la Reforma depende del poder que detenten los actores, existen otros elementos internos y externos y una multiplicidad de papeles que pueden desempeñar esos mismos actores y es necesario tomar este elemento en consideración.

Cabe establecer dos tipos de condiciones para una Reforma:

a) Las condiciones necesarias como liderazgo y decisión del Jefe del Ejecutivo, y

b) Suficientes (apoyo parlamentario).

Una de estas condiciones, y no la última, sería tener suficiente paciencia y esperar que llegue el momento propicio para realizar tantas reformas como sea posible y mientras se espera, elaborar los programas de Reforma.

VI. ESTRATEGIAS Y MODELOS

Preguntas fundamentales:

1. ¿En que condiciones deberá adoptarse una Reforma radical, incremental o estrategias radicales selectivas?

2. Ya elegida la estrategia, ¿qué papel debe asignarse a la élite? ¿venderla a las élites de poder y al público?

1. Algunos elementos que condicionan las estrategias preferentes.-La Reforma Administrativa debe formar parte de la planeación integral y del continuo proceso del cambio. Por tanto, cabe tomar en cuenta diferentes elementos que condicionan la elección de las estrategias.

Por ejemplo :

- a) Aspectos sociofísicos (tamaño, población de un país, etc.).
- b) Estadio de desarrollo (económico, social, etc.).
- c) Objetivos de gobierno.
- d) Cultura social, "racionalidad", actitudes hacia la burocracia.
- e) Circunstancias políticas (la Constitución, ideología, legitimidad, disposición para efectuar el cambio).
- f) Recursos.
- g) Presiones (crisis, guerra, revolución, etc.).
- h) Realidades administrativas (historia, cultura, estructura, abierta-cerrada).
- i) Grados de pluralismo social (iniciativa privada, sindicatos obreros, la clase intelectual, medios masivos de comunicación, opinión pública, etc.).

En los incisos. 1 y 2 se abordan estos temas con mayor amplitud.

2. Alternativas de estrategias de Reforma, diseño y medida.-Al seleccionar una estrategia, deben considerarse las diferentes dimensiones puesto que no existen estrategias absolutas, sino una configuración de elementos y se agrupan en las siguientes categorías:

- a) Alcance: estrecho, selectivo, exhaustivo.
- b) Nivel: macro, meso, micro.
- c) Grado de cambio, incremental, radical selectivo, radical.
- d) Cobertura: sector único -multisectorial.
- e) Establecimiento de fases: intensivo -sostenido (marco de tiempo).
- f) Permanencia: abierto, aprendizaje, preprogramado.
- g) Claridad: explícito -implícito, subconsciente (a partir de diferentes perspectivas y actores).
- h) Participación: diferentes grados y formas.
- i) Apoyo al reclutamiento: diferentes tácticas.

3. Modelos y teorías como conocimiento intelectual e ínsu-moa científicos a las decisiones de Reforma.-En las reformas se manifiesta un efecto sistemático, por tanto, cada Reforma se basa en algún modelo, aún si es implícito, porque la administración sólo puede entenderse dentro de cierta realidad y cada actor se utiliza para realzar las ventajas de cada modelo. Las siguientes dimensiones en lo que respecta a los modelos son las más comunes (las recomendaciones están subrayadas).

- a) Explícita -Implícita.
- b) Monográficas-generales -monográficas -país (país en base a lo general).
- c) Determinista-probabilista - "arbitraria".
- d) Exhaustiva-sistemática -intermedia-- parcial.
- e) Fija -aprendizaje intrínseco.
- f) Estática (concepto de paquete) -dinámica (matemática) (dinámica si es posible).
- g) Normativa -prescriptiva-- conductual (puente).

4. Objetivos de la Reforma y el futuro que se desea para la administración.-Como se explicó con anterioridad en el inciso UI, los objetivos y las metas de la Reforma no sólo suelen diferir, sino también estar en conflicto. Además, la estrategia y el modelo de Reforma suelen diferir del modelo administrativo existente, en cuyo caso, sería útil elaborar las estrategias en forma de un modelo prescriptivo (conforme a las preferencias antes citadas),

5. Consideraciones para la fusión de estrategia dinámica.- Los componentes que integran la fusión de estrategias son las condiciones aunadas a las metas y los planes que se desean para el futuro y las alternativas de estrategias.

Con el fin de aprovechar plenamente la fusión de estrategias, ésta deberá ser dinámica, reiterativa, estudio.

6. Información, comunicación, "venta".-El problema de obtener una buena información reside en la forma de pre-

sentar lo complejo brevemente y sin falsificar el contenido. Como mínimo, debe contar con una "estrategia de traducción" para evitar la típica contradicción entre promesas irreales y necesidades a largo plazo..

También es preciso definir con antelación las diferentes tácticas, las dimensiones morales, las continuas pruebas de factibilidad, los ajustes de retroalimentación de las estrategias y los objetivos de la Reforma.