



CRONICAS

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FUNCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTABLE- CIMIENTO DE UN NUEVO ORDEN ECONOMICO Y SOCIAL

I. En la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974, se postula la creación de un nuevo orden económico internacional basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados.

Es evidente que ese nuevo orden demandará transformaciones socioeconómicas y políticas, tanto en los países altamente industrializados como en los del «tercer mundo».

Estas transformaciones afectarán a las cuestiones más importantes de la humanidad, como son la producción y la distribución de alimentos, el crecimiento de la población, las reformas agrarias, el reparto de la riqueza, el mejoramiento del medio ambiente, la comercialización, las transacciones financieras, la explotación de los recursos naturales, medios y sistemas de producción, etc.

La propia Carta define toda una serie de derechos y deberes de los Estados que necesariamente implican ciertas modificaciones en la organización y estructura interna de los Estados que les per-

mitan poder adecuarse a la nueva forma de las relaciones internacionales dentro del orden del futuro.

II. Se presentaba así la urgente tarea de considerar cuáles serían desde el punto de la organización y el funcionamiento de los Estados los requisitos necesarios para que los objetivos de la Carta pudieran hacerse operativos.

Este tema ha sido el objeto fundamental de la conferencia internacional sobre la función de la Administración pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social, organizada por el Instituto Nacional de Administración Pública de México, bajo los auspicios del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y de la Asociación Latinoamericana de Administración pública, que se celebró en la ciudad de Méjico del 25 al 29 de agosto de 1975.

Participaron en ella 25 especialistas internacionales versados en variadas disciplinas como el derecho, la ciencia política, la sociología y, especialmente, la Administración pública, entre los que se encontraban don Andrés de la Oliva de Castro y don Carlos Paramés Montenegro, director y secretario general, respectivamente, de la Escuela Nacional de Administración Pública. Tomaron parte también cincuenta estudiosos nacionales. Durante una semana, unos y otros hicieron un intercambio de experiencias y opiniones sobre uno de los asuntos de mayor trascendencia de nuestros días.

III. La conferencia resumió en

una síntesis el desarrollo de sus trabajos, de la que fue relator don Carlos Paramés Montenegro.

A) En dicha síntesis se indican en primer lugar los rasgos que parecieron más importantes y significativos del contexto económico y social en que viven las administraciones públicas. Tales son el excesivo o el nulo crecimiento demográfico y el agotamiento de las materias primas; el creciente nivel de exigencia de bienes y servicios de los entes públicos por parte de sectores cada vez mayores de la población; los cambios constantes y acelerados debidos al espectacular desarrollo científico y tecnológico; las desigualdades a nivel interno e internacional en la justa distribución de la riqueza; el creciente protagonismo de la Administración pública y la profunda erosión de su prestigio, curiosamente compatible con el sostenido incremento de su presencia en el acontecer social, y la insuficiencia de su respuesta al clamor de una auténtica representación.

El fracaso de la Administración se percibe en las deficiencias que tantos países padecen en materia de urbanismo, vivienda, defensa del medio ambiente y de la calidad de la vida, salud, educación y otras tantas.

B) La segunda parte de la síntesis contiene un examen del estado de salud de las administraciones públicas, que descubre una generalizada insatisfacción.

1. En el nivel central, las estructuras han crecido de un modo anárquico e irracional. Existe ex-

cesiva fragmentación, dispersión de responsabilidades y mala coordinación. Se dan alternativamente solapamientos de competencia y vicios de poder, conflictos e inacciones. La Administración central reacciona lentamente al desafío de las nuevas necesidades. Las estructuras locales resultan también claramente inadecuadas tanto para las grandes aglomeraciones como para las pequeñas colectividades. Las administraciones autónomas se multiplican con exceso. A veces suponen una grave quiebra del derecho y el deber que al orden público incumbe de planificar y dirigir la marcha global del sector público. En lugar de agilizar el funcionamiento de los grandes organismos burocráticos, se convierten en organizaciones viciadas de los mismos defectos que aquéllos.

2. Las decisiones se adoptan sin acopiar la información precisa, sin planificación, sin establecer previamente los objetivos y sin estudiar a fondo las prioridades. Los procedimientos administrativos son lentos, burocratizados y formalistas. Falta delegación y sobran controles. Sobra centralismo y falta fe en la capacidad de los organismos locales o de segundo nivel.

3. Nuestras administraciones tienen en el derecho un marco de referencia y en el respeto a las normas su última justificación. Pero hay demasiadas normas. Muchas se quedan en la letra de los diarios oficiales; otras corresponden al pasado, de tal modo que la Administración trata de resolver sus problemas al margen de

las formulaciones jurídicas. Sobran disposiciones inútiles mientras faltan normas que institucionalicen la función pública, que asignen las competencias a cada órgano del sector público o que aborden los temas vivos de la nueva propiedad, el nuevo orden asociativo o que proporcionen una base adecuada a las tendencias integradoras.

4. El reclutamiento del personal se efectúa en algunos países de tal modo que los altos funcionarios son casi siempre personas de elevado nivel social o económico, que aportan a la Administración su concepción elitista y minoritaria y que tienden a comportamientos paternalistas y autoritarios. A ello hay que añadir su extracción predominantemente jurídica. Mientras tanto, en otros países el reclutamiento se basa en consideraciones políticas, que llevan consigo la falta de una deseable profesionalidad. Los funcionarios están muchas veces escasamente motivados y falta la mística del servicio al Estado y del sacrificio generoso.

5. Los intentos de reforma administrativa han carecido de virtualidad transformadora. Unas veces han sido meramente trabajos de laboratorio; otras han planteado mal sus dimensiones, por demasiado ambiciosas o excesivamente limitadas.

Además, esas reformas administrativas se han encaminado casi siempre a la mejora de la maquinaria y al perfeccionamiento de los procesos administrativos, con olvido total de la funcionalidad de la Administración, de su condi-

ción de medio para el bienestar colectivo.

6. La situación internacional se deterioró de modo creciente en los últimos años. Los fallos del sistema económico fueron descubiertos con mayor claridad y en toda su hondura por los países menos favorecidos, que aunaron sus esfuerzos para hacer llegar a la Asamblea General de las Naciones Unidas su clamor de que deberían dar éstas un firme y decidido paso adelante en la clarificación de la situación y en la adopción de medidas capaces de variar su signo.

En este sentido, el año de 1974 es crucial. El 9 de mayo, la Asamblea General aprueba la Resolución 3.201. En ella se formulan de modo terminante los principios de lo que ya empezaba a llamarse «el nuevo orden económico internacional». Unos días después, el 16 de mayo, la Asamblea General aprueba la Resolución 3.202, que supera con mucho a la anterior y contiene un anuncio de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la aprobación de un programa especial con medidas de emergencia para mitigar las dificultades de los países en desarrollo más seriamente afectados por la crisis económica. Por fin, el 12 de diciembre de 1974, la Resolución 3.281 aprueba la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Es la base sobre la que han de construirse las nuevas relaciones internacionales en lo económico y en lo social. Con ella, los países adquieren un compromiso moral para poner remedio a todas las deficiencias, y

cada derecho tiene la contrapartida de un deber cuya exigencia es cada día más apremiante. La Carta contribuye así, en días de confusión, a dar a los Gobiernos orientaciones seguras sobre el camino que han de seguir.

C) La última parte del resumen contiene las conclusiones de la conferencia sobre lo que ha de ser la Administración pública del nuevo orden económico y social:

1.^a La Administración pública habrá de convertir a la información en uno de sus objetivos básicos: información a los administrados, a los funcionarios y entre los diversos organismos de la misma; y ha de obtener de la sociedad información acerca de sus problemas.

2.^a La Administración pública deberá ser crecientemente una administración de participación de los funcionarios en la determinación de los objetivos de acción pública y en la articulación de los programas que permitan alcanzarlos, y de las personas y grupos en las decisiones relativas a sus intereses vitales.

3.^a Cada Administración pública nacional debe ser la respuesta de los poderes públicos a las peculiaridades de su cultura, de su economía y de su sociedad.

4.^a La Administración pública debe reservar un lugar preferente a la construcción de unas estructuras de cooperación internacional.

5.^a Una justa retribución, unas reales posibilidades de carrera, un exacto conocimiento de los objetivos a los que sirven, unos sistemas atractivos de perfeccionamiento constante, deben contribuir

a una entrega total de los funcionarios públicos a la transformación de la sociedad. La función pública superior debe incluir entre sus funcionarios a personas de todos los sectores de la comunidad.

6.^a Las administraciones públicas, a partir de una planificación que no será sólo económica, sino también social y administrativa, deberán articular su actividad en programas específicos sectoriales o territoriales.

7.^a Es fundamental la administración racional y el control de los recursos económicos y financieros que mueven las administraciones públicas, así como el establecimiento de mecanismos que permitan medir la eficacia del funcionamiento de la maquinaria y las consecuencias de su impacto en la vida social.

8.^a Es urgente construir un nuevo orden normativo que supere los defectos inherentes a unas regulaciones superadas, especialmente en materia del derecho de propiedad, de las fórmulas asociativas y de las estructuras de integración.

9.^a Las administraciones aisladas, o grupos de administraciones integradas en razón de circunstancias geográficas o por una comunidad de intereses y objetivos, habrán de reajustar sus estructuras nacionales o de integración supranacional para exigir los derechos y asumir los deberes que se derivan de la Carta.

10. Deberá prestarse una especial atención al tratamiento del fenómeno de la población desde los postulados ideológicos que inspi-

ren cada sistema social y cultural, con respeto a los derechos inalienables del hombre. Igualmente, todos los países deberán someter su comportamiento al código de valores implícito en la Carta, contribuyendo con espíritu solidario y ánimo de justicia a la superación de unas relaciones económicas internacionales poco justas. El comercio internacional y el funcionamiento de las empresas multinacionales deben, de modo muy especial, revisarse en este contexto.

11. Ese mismo espíritu de solidaridad y justicia habrá de inspirar el establecimiento de mecanismos equitativos de entendimiento en el terreno cultural, el de la cooperación científica, el de las transferencias de tecnología, etc.

12. Es grave responsabilidad de todas las administraciones públicas asegurar la difusión de los principios de la Carta de Derechos y Deberes Económicos.

IV. El documento que acabamos de resumir pone bien de relieve la significativa aportación que la Conferencia ha prestado al debate universal sobre la materia al analizar los conceptos básicos e indicar las implicaciones de carácter político y jurídico que los cambios de estructuras han de traer aparejados, así como cuáles habrán de ser las consecuencias que se deberán operar en el orden administrativo y de organización de la función pública de los Estados.

Como se dice en el *Informe Dag Hammarskjöld 1975*, sobre el desarrollo y la cooperación interna-

cional, «la situación es lo suficientemente seria como para merecer soluciones radicales en el más breve espacio de tiempo. La diversidad de contextos conducirá necesariamente a un amplio espectro de estrategias alternativas y, ob-

viamente, corresponde a los interesados decidir la forma que han de tomar sus instituciones y emprender las acciones necesarias que las condiciones específicas determinen».

M. A. P.