

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL LIBANO. 1958-59

35.047

1. Panorama previo a la reforma

1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL LÍBANO

Las rasgos característicos de la Administración pública en el Líbano han estado especialmente influidos por el mandato que Francia ejerció sobre este país, en nombre de la Sociedad de Naciones. La Constitución de 1926 se basó primordialmente en la francesa de 1875, si bien aquélla subrayaba más el poder presidencial. En todo caso la adaptación de las instituciones no fué sencilla a causa de los restos de la influencia turca en la estructura interna del país. La Constitución establecía un poder legislativo con dos Cámaras, que eligen al presidente, que a su vez nombra el Consejo de Ministros con aprobación del Parlamento.

Los rasgos característicos de la Administración libanesa son, según los autores, los siguientes:

La sociedad libanesa está estructurada de una forma básicamente agraria, sobre la que han aparecido elementos modernos de tipo urbano e industrial. Cabe considerar que se trata de una sociedad de tipo tradicional, en fase de transición.

La Administración libanesa se caracteriza por una orientación «legalística». Se quiere indicar con ello que las ciencias de la Administración no han sido hasta el momento objeto de especial atención en el país.

Los profesores RALPH E. CROW y ADNAN ISKANDAR, de la American University of Beirut, exponen detalladamente los rasgos característicos de la Reforma Administrativa en el Líbano, en un trabajo publicado en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, volumen XXVII, 1961, número 3, páginas 293 a 308.

La división de la población del Líbano en dos grandes grupos religiosos, aparte de otras comunidades menores, da una especial característica a la Administración del país, en el que se establece constitucionalmente que ambos grupos religiosos estarán igualmente representados en los Organismos públicos.

Hasta hace poco ha existido una clara tendencia que daba más importancia a los vínculos familiares y de clan que a los conductos oficiales, legalmente establecidos en el seno de la Administración. Se evitaban así los canales oficiales, prefiriéndose los oficiosos para la resolución de los problemas de tipo administrativo.

Hasta hace poco, la política económica del Gobierno ha sido la de seguir el principio de *laissez-faire*, y sólo es recientemente cuando el Gobierno se ha preocupado de la iniciación de un programa de desarrollo.

1.2. REFORMAS ANTERIORES A 1958

Con anterioridad a esta fecha los intentos de realizar una reforma en el seno de la Administración, fueron escasos. En 1949 el Gobierno pidió la asistencia del Profesor Robson para la elaboración de un programa de seguridad social.

Por otro lado, el Consejo de Ministros aprobó una serie de decretos que reorganizaban los cuadros de todos los Ministerios, revisaban el sistema judi-

cial y creaban un Consejo para la planificación y el desarrollo económico. Este último Organismo, tras una serie de estudios al efecto, presentó unas propuestas para iniciar la reforma administrativa. Estas reformas eran:

- Reclutamiento de expertos en la Administración pública.
- Crear un Consejo para resolver los problemas de personal de la Administración.
- Crear un Instituto de Administración Pública para la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios.

Como consecuencia de estas propuestas se consiguió la asistencia de varios expertos extranjeros y se creó un Consejo permanente de la función pública.

Sin embargo, como dicen los autores de este trabajo, una serie de inconvenientes frenaron la marcha así iniciada. Las principales trabas fueron:

- escasa delegación de poderes;
- falta de maquinaria y personal especializado;
- carencia de coordinación en los esfuerzos individuales;
- inexistencia de un ambiente apto para la reforma administrativa.

2. La reforma de 1958

2.1. ORGANIZACIÓN DE LA REFORMA

En diciembre de 1958, el nuevo Consejo de Ministros, con la autorización del Parlamento, aprobó una serie de decretos por los que se creaban los Organismos necesarios para iniciar de modo preciso la reforma administrati-

va. En virtud de ello se creó el Comité Central para la Reforma Administrativa, adscrito al Ministerio de la Presidencia. El Comité Central se componía de 24 miembros, 10 de los cuales eran funcionarios de los altos cargos y el resto pertenecía a diversas profesiones, tales como abogados, doctores, ingenieros, hombres de negocios y profesores de Universidad. El Comité estaba presidido por el Director general del Ministerio de la Presidencia.

Las funciones principales del Comité Central se determinaban de la siguiente forma:

- Definir las obligaciones y responsabilidades de cada puesto de trabajo dentro de la Administración.
- Elaborar proyectos de simplificación de métodos y procedimientos.
- Establecer servicios continuos de inspección y control.
- Atender a las cuestiones de personal y proveer a la creación de un Instituto de Administración Pública.

2.2. COMITÉS SUBORDINADOS

Además de este Comité Central se crearon los siguientes Comités subordinados:

- Los Comités de trabajo, cada uno en el seno de los diferentes Ministerios, para estudiar los problemas característicos de cada Departamento.
- Subcomités de trabajo, también dentro de cada Ministerio, para atender a las necesidades de los anteriores.
- Posteriormente se crearon siete Comités preparatorios, que dependían directamente del Comité Central, y cuyas funciones eran las siguientes:

1. Personal.
2. Administración financiera.
3. Ministerios del interior, de Justicia, Asuntos Exteriores, etcétera.
4. Legislación económica.
5. Ministerio de Obras Públicas.
6. Ministerio de Educación y Asuntos Sociales.
7. Coordinación de los anteriores Comités.

2.3. ETAPAS POSTERIORES

La segunda etapa comenzó en junio de 1959, creándose un nuevo Comité compuesto de seis miembros y designado con el nombre de Comité Central para la Aplicación de la Reforma administrativa. Se le encargó de ejecutar los decretos dictados en la primera etapa, para lo cual estuvo asistido por 66 Comités de Trabajo.

Finalmente, el Gobierno elegido en las elecciones de 1960 ha creado por primera vez la figura de un Ministro de la Reforma Administrativa.

3. Realizaciones obtenidas

Los resultados conseguidos han de estudiarse en función a los diversos fines propuestos.

3.1. DESCONCENTRACIÓN

Se ha hecho frente a la excesiva centralización que existía en el nivel superior de la Administración. A pesar de la oposición de algunos Departamentos ministeriales, los éxitos logrados en este campo son considerables. En especial, la figura del prefecto ha alcanzado mayor relieve gracias a este proceso de descentralización. También se han aumentado los poderes del Tribunal de Cuentas.

3.2. DELIMITACIÓN DE COMPETENCIA

Poco se ha conseguido en el campo de delimitación de competencias de los diversos Departamentos ministeriales. En realidad, las reformas han afectado hasta ahora muy poco a la organización interna de los mismos. En este aspecto el rasgo más notable es la creación de una oficina de Organización y Métodos en el Servicio Central de Inspección.

3.3. MÉTODOS DE TRABAJO Y PROCEDIMIENTO

Este es uno de los campos donde se puede realizar mayor labor a causa de la antigüedad y complicación de muchos de los procesos administrativos actuales. El Comité encargado de esta labor no ha terminado aún su misión, por lo que es difícil enjuiciar sus resultados.

3.4. PROBLEMAS DE PERSONAL

Es en este sector donde se han realizado las reformas más importantes. Sin embargo, hasta ahora no se ha conseguido nada en cuanto a la reforma de los procedimientos de reclutamiento y selección ni en lo que se refiere a la clasificación de puestos de trabajo.

El éxito más importante es la creación del Consejo de la Función Pública, que, centralizando los problemas referentes a ésta, elimina el favoritismo de manera radical.

Otra reforma esencial es la instauración de un Instituto de Administración Pública agregado al Consejo de la Función Pública e investido de la responsabilidad sobre la formación y el perfeccionamiento del personal. Este medio es capital para luchar contra la

débil calidad del personal. Este instituto se abrió en noviembre de 1960. Se ha previsto un programa de preparación para las funciones de tercera (dos años) y de primera categorías (un año). Se han señalado ciclos de perfeccionamiento de diferente dura-

ción para satisfacer las peticiones de los distintos Departamentos. Para la creación de este instituto se ha tomado como modelo la ENA francesa, y la organización del mismo se ha encomendado a un experto francés, reclutado a tal efecto.

LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ADMINISTRACION

658.31:35

Con el título de «Introduction à une politique de relations humaines au sein de l'Administration» el profesor JEAN BOUGLE presenta un interesante trabajo, que se publica en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, volumen XXVII, 1961, número 3.

Aunque la noción de relaciones humanas es tan antigua como el mundo, su tratamiento científico es motivo de reciente interés. Desde hace poco, se ha empezado a notar la necesidad de profundizar en el estudio de aquéllas, no ya solamente en el plano de la especulación intelectual, sino también para obtener unas reglas prácticas que pudiesen mejorar los métodos de la gestión de personal. Los conceptos de «relaciones públicas» y «relaciones humanas» son claramente distinguibles, como expone el autor de este trabajo. Las relaciones humanas hacen referencia a aquellas relaciones que de modo natural o jerárquico se crean en el interior de los grupos, mientras que las públicas exteriorizan la actividad de un Organismo determinado y su proyección hacia el público exterior.

En el sector privado, las empresas han empezado a prestar atención a estos problemas desde hace más tiempo. Por el contrario, en la Administración sólo podemos encontrar bosques que representan intentos de un

tratamiento científico de los mismos. Quizá esta falta de madurez se debe en gran parte a la falta de conocimientos de las necesidades psicológicas y morales de los funcionarios. Pero de todas maneras cabe plantearse una pregunta de mayor profundidad, que es la siguiente: ¿puede aplicarse la experiencia privada en el campo de las relaciones públicas a la esfera de las administraciones públicas? ¿Y en cuanto a las relaciones humanas?

La respuesta debe llevarse a cabo con ciertas reservas, recordando las especiales características de la Administración pública. El autor de este trabajo considera que en todo caso la necesidad de aplicar las relaciones humanas a la Administración es una política que conviene desarrollar en lo posible, pues su mismo éxito probará la realidad de su necesidad.

Para desarrollar esta política habrá que tener en cuenta unos principios, entre los que el autor cita los siguientes:

Requisito indispensable es en primer lugar la mutua comprensión. Gra-