

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

L'ADMINISTRATION PROSPECTIVE

Resumen del libro del mismo título de L. SFEZ, publicado por Editions Armand Colin, Collection U, Série Science Administrative. París, 1970.

En el prólogo a la obra de Sfez, señala el profesor Vedel que «escribir sobre Administración prospectiva constituye ya una apuesta prospectiva», aludiendo así a la abundante literatura surgida en los últimos tiempos en torno a ese tema. A pesar de ello, la obra que prologa el decano de la Facultad de Derecho de París presenta, a su juicio, los siguientes méritos: 1), en cuanto al tema en sí mismo, al recoger todos los métodos y todos los órganos de la Administración prospectiva francesa; 2), sintetizar agudamente

los distintos planteamientos desde los que puede abordarse la cuestión: filosófico, sociológico, económico, político, jurídico, y 3), plantear los problemas fundamentales de la futura sociedad.

Introducción: Administración prospectiva y reforma administrativa

La Administración prospectiva está llamada a provocar un profundo impacto sobre la Administración tradicional. Nada escapa

a ese impacto: ni los hombres, ni los métodos, ni las estructuras. Por ello, esta obra constituye un esfuerzo global de síntesis y un intento de interpretación general de la aptitud para la innovación y de la resistencia al cambio de la Administración contemporánea, pública o privada.

Hasta hoy, la reforma administrativa se ha basado en una llamada a la buena voluntad de la Administración, planteada en términos de reforma de conciencia de los administradores. La ineficacia de estos intentos es manifiesta. No se puede desburocratizar utilizando medios burocráticos; las verdaderas reformas sólo pueden operarse mediante mecanismos objetivos y ciegos, capaces de hacer saltar las rutinas y las esclerosis. Tales mecanismos son en la actualidad la Informática y la Racionalización de las opciones presupuestarias (RCB). De hecho, estos nuevos métodos han empezado ya a introducirse en la Administración; pero hay que reconocer que los hombres que los han introducido lo han hecho obligados por el progreso tecnológico; en el campo de la empresa privada, impulsados por la competencia; en el sector público, ante la aparición de nuevas necesidades que han de enfrentarse con recursos limitados. El objetivo básico de esa figura típica de nuestra época que es el *manager* es racionalizar al máximo la utilización de los recursos con que cuenta.

En consecuencia, no basta con dejar que la transformación se produzca por sí sola, ya que de

inmediato surgirían resistencias al cambio, e incluso actitudes hipócritas, que, fingiendo aceptarla, tratarían de absorberla y de asfixiarla. Es preciso, pues, un esfuerzo colectivo y permanente de educación intelectual y moral para facilitar los caminos de aquella transformación.

La primera parte del libro está dedicada a la búsqueda de una noción de prospectiva, indispensable para establecer los fundamentos de la obra; la segunda, al estudio de los métodos específicos de la Administración prospectiva, para finalizar con un análisis de sus órganos, en la tercera.

PRIMERA PARTE

A LA BUSQUEDA DE LA PROSPECTIVA

La prospectiva es distinta de la programación (sección I) y de la previsión (sección II). ¿Cómo ha sido interpretada por dos grupos franceses que se han ocupado del tema? (sección III), y ¿cuál podría ser una nueva aproximación teórica? (sección IV). Se estudian también en esta parte algunos ejemplos de prospectiva (sección V) antes de analizar los peligros y los límites de aquella (sección VI).

La programación

La programación puede contemplarse en un doble sentido:

a) La programación matemática, que consiste en la búsqueda

del funcionamiento óptimo de un sistema, a través de la descripción, mediante un modelo matemático, del sistema y de su funcionamiento.

b) La programación de los calculadores es muy diferente: el papel de un programa es organizar las informaciones «de entrada», a fin de proporcionar ciertas informaciones «de salida» deseadas por su utilizador.

La definición común sería: programar es establecer en sistema o en complejo de sistemas ciertos datos, que se convierten así en operacionales.

La programación se nos muestra como una técnica para la cual el factor tiempo es indiferente y que ha de enfrentarse a la incertidumbre de los datos a largo plazo. Tal incertidumbre es mayor cuando dichos datos carecen de objetivos explícitos, todo lo cual acaba por debilitar el contenido de los sistemas. Es evidente que la programación carece de sentido por sí misma y no es nada sin la previa determinación de objetivos y finalidades.

Por eso, en términos de RCB, el programa es la organización de los medios que permitan alcanzar los fines y objetivos estratégicos previamente determinados. Y ello se puede conseguir por medio del análisis de sistemas, etapa esencial que liga los objetivos y los recursos utilizables para realizarlos.

Dicha relación se encuentra, por otra parte, en el centro de los problemas planteados por la previsión.

La previsión

Constituye en la actualidad un instrumento indispensable para los poderes públicos. Hay que distinguir: a), previsión a medio plazo, y b), previsión a largo plazo. En la primera radica el problema en el hecho de que al estar vinculada este tipo de previsión a objetivos que se inscriben en el mismo periodo, será muy peligroso distinguir éstos de aquélla. Así, por ejemplo, en la planificación indicativa, la diferencia entre previsión y objetivos es a la vez imposible y necesaria. Su delimitación es problemática por excesivamente subjetiva, y al mismo tiempo es interesante para conocer las dificultades de la noción prospectiva *stricto sensu*.

La previsión a largo plazo plantea la cuestión de determinar si es diferente de la prospectiva, y, en caso afirmativo, establecer cuál sería esa diferencia. Las definiciones de una y otra contribuyen a aclarar netamente la situación. Prospectiva es la búsqueda del porvenir, sin referencia al pasado; previsión es la búsqueda de líneas enraizadas en el pasado, que se pretenden prolongar en el futuro.

La actitud prospectiva

Las dos posturas teóricas fundamentales han girado en torno a los grupos creados, respectivamente, por Gastón Berger y Bertrand de Jouvenel. Ambos se dedicaron desde distintas órbitas y concepciones, aunque impulsados

por una preocupación común, al estudio y definición de la actitud prospectiva.

Hacia un nuevo análisis teórico

Con carácter previo al establecimiento de un nuevo análisis teórico de la actitud prospectiva, es preciso examinar sucesivamente las nociones de utopía y mito; utopía, mito e historia, y contrastar los conceptos de utopía y prospectiva.

Ejemplos de análisis prospectivos

Las posibilidades de aplicación a la realidad del análisis prospectivo son innumerables. La sección V de la obra recoge una serie de ejemplos realizados en los siguientes campos: economía, educación, administración (Comisaría del Plan), militar, ordenación del territorio regional, agricultura, y un esquema sumario de ordenación de Francia.

Peligros y límites de la prospectiva

La prospectiva padece algunas falsas acusaciones, entre las cuales quizá las más graves sean que constituye un intento de persuasión en beneficio del orden social existente y que a través de ella se evita el enfrentamiento con los problemas reales y cotidianos. Respecto a la primera puede argumentarse que no cabe otra salida y que además tal peligro podría atribuirse no sólo a la prospec-

tiva, sino, en general, a toda la literatura político-constitucional. En cuanto a la segunda, sólo la ignorancia o la mala fe podría hacer olvidar que la prospectiva es indispensable para actuar en el presente y que por otra parte, no tiene nada que ver con el mito o la utopía, soluciones fantasmagóricas a las dificultades de hoy.

La prospectiva ha de enfrentarse, no obstante, a algunos peligros reales. Así, los derivados de su inadecuada utilización, que puede llevar a considerar como ciertos una serie de hechos o acontecimientos aleatorios. Otro riesgo es el de los planteamientos parciales, ya que todo proyecto prospectivo debe contemplarse en su conjunto y no en tal o cual de sus partes. Finalmente hay que subrayar la necesidad de no ignorar a la opinión pública, pues en una perspectiva democrática, de nada serviría el mejor proyecto prospectivo efectuado al margen de aquélla.

Conclusiones preliminares

a) Cada vez que la prospectiva se ha dirigido sobre problemas muy concretos se ha podido observar inmediatamente su utilidad; buen ejemplo de ello es la enseñanza. Al ser la Administración un ente concreto por esencia, cabe anticipar un sólido maridaje *de conveniencia* entre ambas.

b) En estrecho contacto con la conclusión anterior, puede establecerse que, en la práctica, prospectiva y previsión son nociones inseparables una de otra. La segunda cobra todo su sentido al

prolongarse en la primera. En esta obra se contemplará, pues, el término prospectiva en toda su amplitud, englobando la previsión.

En este punto puede ya proponerse una definición de Administración prospectiva: «Aquella que persigue transformaciones conscientes y que desbordan el corto plazo, que se propone a sí misma un calendario para llevarlas a cabo y que dispone de un tipo de información especial». Al servicio de esos objetivos, de ese calendario y de esa información específica dispone de órganos y de procedimientos sociológicos, jurídicos y matemáticos, desconocidos por la Administración tradicional.

La segunda parte de esta obra está dedicada al estudio de aquellos procedimientos, y la tercera al de los órganos.

SEGUNDA PARTE

LOS METODOS ESPECIFICOS DE LA ADMINISTRACION PROSPECTIVA

Son de dos tipos: unos, ligados al tratamiento de la información; otros, métodos jurídicos nuevos, derivados de la concertación. Ambos afectan profundamente a la Administración tradicional.

Los métodos de tratamiento de la información

El capítulo primero de esta parte está dedicado al examen de los métodos de tratamiento de la

información. Su primera sección se ocupa de la Informática, y la segunda de la RCB.

François Perroux señala que en la actualidad «la información es un objeto de conocimiento que se compra y se vende, se produce y se distribuye, que supone un coste y produce un rendimiento, que está sometido a reglas económicas, de empleo en cualquier organización moderna».

Desde otra perspectiva, F. Bloch-Laine pone de manifiesto que «los verdaderos explosivos, los que hacen saltar las estructuras esclerotizadas, no están en manos de los juristas. La técnica más revolucionaria es la de la economía de empresa (*management*)». Sin duda, el más eficaz de esos explosivos es la recogida y el tratamiento de la información.

La Informática permite una gran rapidez de tratamiento, libera a los virtuales inventores de las tareas subalternas de gestión y de control, se ocupa de los conjuntos de datos extremadamente complejos, que son los soportes de la imaginación prospectiva más sutil.

La RCB se nos presenta como la culminación de una serie de esfuerzos parciales y eficaces. Se ocupa globalmente de las finalidades y de las estructuras de programa de una institución dada, sirviéndose del aparato informático. Utiliza la teoría de los sistemas, la cibernética, la investigación operativa, las técnicas financieras y contables elaboradas, e incluso las de O. y M. Se sirve de todas, pero sin confundirse con ellas y rebasándolas en un esfuerzo global.

La Informática

A partir de la utilización con fines militares de los primeros calculadores electrónicos en Estados Unidos en 1947, su uso se fue introduciendo en los demás países industrializados. El año 1966 es capital al respecto en Francia, pues es entonces cuando el Gobierno nombra un delegado de Informática, dependiente directamente del primer ministro, y dicta una serie de medidas relativas a este tema. Surge así el Plan Calcul, cuya finalidad fundamental fue la de coordinar los esfuerzos del sector público y del privado en el campo de la Informática. Entre las razones que impulsaron esa decidida acción gubernamental existían algunas de índole estrictamente económica, como los efectos inducidos, benéficos para el conjunto de la economía, que se derivan de la industria de materiales informáticos, y otras, basadas en la constatación del lugar decisivo que la Informática ocupa en los países desarrollados, constituyéndose en condición necesaria de su crecimiento.

Dos instituciones ocupan, respectivamente, el papel principal en el ámbito público y en el privado: el Instituto de Investigación de Informática y de Automoción (IRIA), creado por Ley de 3 de enero de 1967, y la Compañía Internacional para la Informática (CII).

El desarrollo de la Informática ha puesto de manifiesto la necesidad indispensable de propulsar, además de los ordenadores, los medios precisos para utilizarlos,

tanto en el orden puramente técnico, como en el humano.

Su introducción en la Administración se realiza de forma especial a partir de una circular de 7 de diciembre de 1967, que crea una Comisión de Informática en cada Ministerio.

La zona y la región, no el departamento, constituyen los escalones locales de esa acción, configurándose junto a ellos grupos de estudios periféricos.

En el terreno de la enseñanza, la Informática de gestión es utilizada en diversas Escuelas Superiores y Facultades, siendo, quizá, la nota más destacada la creación en París de una Facultad de Ciencias de las Organizaciones. Por lo que se refiere a la investigación es el IRIA quien juega un papel fundamental.

Superando la oposición clásica entre los términos *hardware* y *Software*, el autor suscribe la distinción establecida por Lucien Mehl entre *tecnología* y *metodología*. La primera sería la que se ocupa de recoger, tratar y transmitir la información; mientras que la segunda comprende no sólo la programación, sino también un análisis lógico del sector considerado en relación con los objetivos a alcanzar y los programas que han de ser utilizados.

Inserción de la Informática en el sistema administrativo

La aplicación de esta técnica se ha producido en el sector público más tardíamente que en las empresas privadas. Las primeras aplicaciones tuvieron lugar en los

casos de operaciones repetitivas y de tratamiento de masas de datos, así como en los derivados de necesidades de documentación.

La inserción de la Informática en el sistema administrativo se ha producido a un ritmo más lento que en el sector privado, entre otras razones por las limitaciones y condicionamientos legales a que ha de someterse la Administración. Pero es preciso no exagerar tales dificultades, pues, como señala Lucien Mehl, «la Informática modifica la forma del proceso de decisión, pero no su estructura». Su papel es disminuir la parte de incertidumbre y aumentar la de los elementos calculables. No obstante, hay que admitir que sí que afecta a la estructura administrativa, que es el soporte de la decisión.

Sus efectos

La acción de la Informática produce una serie de efectos en el sistema administrativo. En primer lugar, sobre los sujetos del mismo (los *administradores*), al constituirse el ordenador en un factor de formación y conocimiento, hasta el punto de que se ha llegado a hablar de una auténtica nueva cultura. Las relaciones de autoridad se ven igualmente afectadas, al alterarse las esferas de responsabilidad respectiva; el jefe no puede adoptar sus decisiones de forma aislada, sino que habrá de compartirlas con su *equipo*. Singular importancia presentan las relaciones entre el analista y quien ejerce la facultad de decidir; sólo un diálogo constante en-

tre ambos permitirá obtener unas conclusiones eficaces.

El propio estatuto de funcionarios experimentará algunas variaciones, especialmente en lo referente a retribuciones y situaciones del personal especializado, su régimen jurídico, etc.

La introducción de la Informática afectará también a las estructuras administrativas. Así los servicios de gestión pasarán de una gestión paralela a otra integrada. Los procedimientos y sistemas de control se verán desplazados o, incluso, suprimidos en lo que se refiere a su impacto sobre la centralización o descentralización, puede advertirse que, al menos en el plano teórico, es fuente de ambas, si bien en el momento actual su acción puede considerarse neutra.

El ordenador se convierte, por otra parte, en un factor poderoso de unificación de procedimientos. Esto lleva a plantear dos importantes cuestiones. La primera es que si se admite que en la actualidad el tratamiento de la información equivale al poder, y aquél es detentado por el Estado, ¿cómo podría garantizarse, en un Estado democrático su verdadera difusión y circulación? La segunda, referida al orden de las libertades individuales, que de alguna manera pueden verse afectadas por la acumulación de información en torno a los ciudadanos, que el Estado puede llegar a obtener.

Cabe señalar, finalmente, los beneficiosos efectos que en el campo de la información administrativa pueden proporcionar los ordenadores.

La Racionalización de las Opciones Presupuestarias (RCB)

La RCB representa la traducción francesa del sistema PPBS implantado en Estados Unidos a partir de 1966.

Un Decreto de 13 de mayo de 1968 creaba en el Ministerio de Hacienda francés una *Misión RCB* y un Grupo Central para llevar a cabo estudios en este campo. El método RCB tiende esencialmente a replantear los procedimientos de evaluación y de elección de los objetivos de la acción administrativa.

Para su inserción en el sistema administrativo el procedimiento más adecuado parece su inclusión progresiva en los servicios encargados de preparar habitualmente las decisiones. El impacto de nuevo método depende fundamentalmente del sistema de introducción, según se opte por una fórmula *prudente*, *parcial* o *audaz integral*; tal vez esta última sea excesiva en el aumento actual. Las costumbres administrativas experimentarán una sensible transformación, ya que el nuevo método exige, en contraposición a los comportamientos tradicionales, luz, y no secreto administrativo; previsión, y no búsqueda del precedente; trabajo en equipo, frente al individualismo administrativo.

De la misma forma que el PPBS modificó sustancialmente el presupuesto americano, así ha de suceder en el caso de la RCB y el presupuesto francés. Incluso los procedimientos clásicos de plani-

ficación se verán afectados por las implicaciones de la RCB y el Plan.

Los nuevos Procedimientos jurídicos

En la actualidad se perfila cada vez más intensamente un concepto de Derecho administrativo económico, necesario para responder a las exigencias de nuestro tiempo. A partir de él será posible, posteriormente, establecer las bases del Derecho administrativo prospectivo.

En un sentido amplio se entendería por derecho administrativo económico el aplicable a toda intervención económica del sector público. En un sentido estricto, sólo podría hablarse de un derecho especial, diferente del administrativo general, si llegara a formar un conjunto de reglas especiales, derogatorias del derecho común. La realidad muestra que tales reglas existen y que, dentro de ellas, podrán diferenciarse las propias y características del Derecho administrativo prospectivo, en razón de la existencia de datos inciertos y aleatorios.

Fundamentos del nuevo Derecho: Prospectiva y concertación

Hoy el jurista ha de enfrentarse a la complejidad de la vida económica y al necesario nacimiento de un Derecho nuevo. La realidad muestra que la nueva Administración no tiene absolutamente ningún otro medio de ac-

tuar que la concertación y los mecanismos derivados de ella.

El sistema tradicional, que no tenía otro interés que el de permitir la acción administrativa, se muestra, sencillamente, no operativo ante las nuevas actividades de la Administración. El Derecho administrativo forjado en el siglo XIX es el Derecho de las normas imperativas, en el que la Administración actúa por vía de decisiones ejecutorias unilaterales o por vía de contratos, en los que conserva prerrogativas exorbitantes, que se traducen en la posibilidad de rescindirlos o modificarlos. El lento ritmo del progreso existente en épocas anteriores justificaba su existencia y le hacía susceptible de adaptarse a los cambios. Pero el ritmo acelerado del progreso actual y la creciente complejidad de la vida económica han puesto de manifiesto la insuficiencia del antiguo Derecho administrativo. El objeto de la norma, piénsese, por ejemplo, en un contrato de investigación, es hoy precario, variable, aleatorio; a menudo no reducible a mecanismos previsionales. La norma imperativa resulta, pues, inadaptable, puesto que ya no encuentra su objeto. La necesidad de la concertación es evidente.

Elementos del nuevo Derecho

La aparición del nuevo Derecho supone, por lo pronto, la modificación de los antiguos procedimientos. En el campo del Derecho administrativo los ejemplos son múltiples: compromisos de estabilidad de precios realizados con

un determinado sector de la industria, contratos de programas, la producción de actos administrativos por organismos privados... En el terreno de los principios es patente la crisis experimentada por algunos considerados tradicionales como el de responsabilidad o el de igualdad, sometidos a revisión por las necesidades de la política económica y del creciente intervencionismo estatal.

En el Derecho comercial la reforma de las estructuras, que constituyen uno de los fines de la previsión, explica ampliamente las modificaciones habidas. Las incertidumbres de la prospectiva económica y las dificultades de la previsión justifican el amplio poder discrecional reconocido a la Administración.

La creación de nuevos procedimientos

La delimitación de estos nuevos procedimientos o actos *jurídicos prospectivos*, en frase feliz de Philippe Chapal, exige el establecimiento de un criterio definitorio.

Es evidente que no pueden identificarse concertación y derecho prospectivo. La aplicación de las medidas concertadas puede efectuarse por todas las vías concebibles por la Administración: vías tradicionales o no tradicionales. Si la concepción de la planificación postula un vínculo esencial entre prospectiva y concertación, la descripción más objetiva de las medidas de ejecución las hace, en parte, independientes de la concertación. Esto basta para

excluir la concertación de entre los criterios del acto prospectivo.

Un segundo criterio posible sería el de la primacía gubernamental. Sin embargo, éste es un aspecto de los actuales Derechos constitucional y administrativo en su conjunto, y no puede caracterizar específicamente los actos prospectivos.

Por todo ello, habría que concluir que la diferencia radica en que, mientras el acto jurídico tradicional prescribe fines y medios, más o menos precisos, al acto jurídico prospectivo le falta, bien la precisión del fin, bien la de los medios; se caracteriza no por ser impreciso, sino por ser incompleto. A partir de este criterio general será posible intentar realizar análisis más exactos.

La primera cuestión que se plantea reside en la naturaleza jurídica del Plan; ¿el Plan, en cuanto instrumento, tiene algún valor jurídico?, partiendo de la teoría de los actos colectivos, que explica, por ejemplo, en Derecho internacional, la naturaleza de los tratados-leyes, habrá de responderse afirmativamente, al analizar el Plan como un nuevo procedimiento jurídico de decisión global que, a su vez, provoca, para su ejecución, la creación de nuevos procedimientos jurídicos. Efectivamente, las técnicas de ejecución del Plan afectan sensiblemente los procedimientos tradicionales.

Así en Derecho administrativo la figura del cuasi-contrato, cuyas razones de utilización derivan directamente de la concertación provisional, supone el establecimiento de *obligaciones de comporta-*

miento para el Estado y para un determinado particular. En Derecho fiscal asistimos a una crisis del principio de inalienabilidad del poder fiscal del Estado. Por decirlo de algún modo, el Estado actual *comercia* con sus prerrogativas. La nueva fiscalidad tiene por objeto provocar una igualdad de hecho ante el impuesto, frente al principio clásico de igualdad, de contenido puramente formal.

TERCERA PARTE

LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PROSPECTIVA

Prolegómenos a un estudio orgánico

Los análisis precedentes muestran claramente el papel que los nuevos métodos pueden jugar en la transformación de las estructuras administrativas. Por la nueva distribución y concepción de las tareas que operan tiene un efecto indirecto, pero cierto, sobre los órganos, admitiendo, no obstante, que éstos pueden oponer eficaces resistencias a los nuevos métodos.

La doctrina administrativa clásica estudia en primer lugar los órganos, y luego los procedimientos, desde una órbita puramente jurídica. Pero los órganos son meros instrumentos al servicio de las tareas. Tampoco es acertado pretender que el órgano preexista a las tareas, como se ha pretendido; distinto y posible es que el órgano sobreviva a su tarea.

Desde la perspectiva de la crítica materialista son las necesidades humanas quienes determinan la estructura de los órganos, y son las tareas, y los métodos a través de los cuales se las acomete, quienes determinan el nacimiento de nuevos órganos o la modificación de los ya existentes. En resumen, las necesidades de la vida económica llevan a la prospectiva, ésta a los métodos necesarios para su aplicación, y éstos, finalmente, a los órganos, que surgen bien por creación o por transformación de los anteriores.

El examen de las resistencias que han de ser soportadas puede efectuarse ahora desde el ángulo de las estructuras, lo cual nos proporciona, tras el anterior examen de los nuevos procedimientos, una visión global y dinámica. Inmediatamente ha de ponerse de manifiesto que el estudio de la Administración prospectiva no puede identificarse sólo con el de los órganos prospectivos y de previsión, sino que es preciso advertir sus interrelaciones, tanto formales como informales, con los restantes órganos. Además, la realidad administrativa cotidiana engloba en un gran número de órganos tareas de gestión y tareas prospectivas (así ocurre en el caso del prefecto de Región, respecto a la economía regional). El carácter complementario e indisoluble de prospectiva y gestión lleva inevitablemente a estudiar los órganos mixtos, encargados de los dos tipos de tareas.

La distinción tradicional, sostenida por Drago y la mayor parte de la doctrina francesa de Dere-

cho público, entre poder político y poder técnico se encuentra hoy superada, pues el analista y el que tiene el poder de decisión, el técnico y el político han de dialogar necesariamente entre sí, como lo prueba bien el sistema RCB, que reposa precisamente sobre ese diálogo, que finaliza, por otra parte, en la decisión del hombre político. Entonces se plantea una cuestión aparentemente muy simple; si no cabe diferenciar entre poder político y poder administrativo en sentido orgánico, puesto que ambos se asientan sobre los mismos órganos, ¿qué criterio se ha de utilizar para diferenciarlos en sentido material? Ninguno. El poder de *experto* de los altos funcionarios, derivado de los procedimientos específicos de la Administración prospectiva, es tal que no puede, de ninguna forma, ser analizado como un poder secundario, derivado y de simple ejecución. La alta función pública se nos muestra indisolublemente ligada al poder de impulsión gubernamental.

En conclusión puede estimarse que la Administración prospectiva dirige el conjunto de la acción administrativa y gubernamental confundida en una sola. Si se aceptara la tesis de una Administración subordinada, se llegaría a la errónea conclusión de que es el poder político quien, por vía de autoridad, ha transformado la Administración. Pero resulta que ésta se ha transformado de modo autónomo para responder a las necesidades de la sociedad moderna y tal transformación autónoma es incompatible con la tesis de la Administración subordinada.

Sedimentación y coordinación

La reforma administrativa, en su concepción tradicional, ha caído en su propia trampa: la contradicción entre las necesidades conjugadas de la centralización y de la descentralización es hoy evidente. Descentralización necesaria por razones políticas y técnicas; centralización necesaria por exigencias de la coordinación, ya que la multiplicidad de centros de decisión provoca conflictos de competencias que sólo una vigorosa coordinación puede suprimir. De este modo la sedimentación de las instituciones y, como contrapeso, su coordinación son las dos principales características de la Administración moderna.

El estudio de la coexistencia de las instituciones y de la sedimentación que lleva consigo, de la estrategia competitiva que provoca y, por contra, de la coordinación que suscita es absolutamente indispensable para el estudio de la administración prospectiva. Esta no vive de forma aislada, sino que se mueve en un universo complejo que trata de transformar, pero que perturba permanentemente sus objetivos y sus previsiones.

Coexistencia y sedimentación institucionales

El análisis de los fenómenos antes citados se efectúa esencialmente a partir de las instituciones regionales, aunque sus resultados

sean igualmente transferibles a las centrales.

Puede hablarse de un doble fenómeno: coexistencia y yuxtaposición. La primera puede ser vertical, o por el objeto, y horizontal, o geográfica. Dentro de la segunda hay que distinguir la mera yuxtaposición, de carácter competitivo, y la superposición, bien jerárquica o geográfica.

La ausencia de procedimientos adecuados de supresión y derogación da lugar a procesos más complejos y sutiles, que, a veces, son generadores de conflictos. Es como si se tratara de viejos suelos que segregaran químicamente suelos nuevos, que se superponen poco a poco a aquéllos, haciendo progresivamente un trabajo de sedimentación y, por qué no, de fosilización. El arte de la reforma persigue esencialmente mantener organismos considerados como superados, pero a base de vaciarles poco a poco de su sustancia y de su razón de ser, a fin de dejarles morir de muerte natural, evitando toda operación dolorosa.

El caso de la sedimentación por yuxtaposición se produce cuando existen órganos que tienen funciones muy próximas o parecidas, lo que provoca necesariamente un proceso competitivo. Se trata de un proceso de *estrategia competitiva* que consiste en crear voluntariamente una competencia entre los órganos a fin de obtener ciertos resultados. Ha de señalarse que en el caso de las instituciones centrales la coexistencia se produce en el plano vertical y la sedimentación tiene carácter geográfico.

La coordinación

Se sitúa a dos niveles: central y regional. La primera nos lleva a plantearnos qué se entiende por coordinación. André Delión considera que es «organizar relaciones convenientes entre varias unidades administrativas, es decir, establecer relaciones de coherencia entre varios centros de decisión». En la actualidad el concepto clásico de coordinación se encuentra en crisis. Con ella se hace hoy referencia a una mezcla indistinta de poder jerárquico y de concentración, de persuasión y de arbitraje.

La coordinación puede verificarse a través de las estructuras, de los procedimientos jurídicos y de una serie de técnicas no jurídicas que aparecen con carácter innovador.

En el primer aspecto, el estructural, habría que distinguir varios niveles. A nivel de jefe del Ejecutivo se situaría el presidente de la República con su estado mayor: el secretario general del Gobierno y los Comités interministeriales. Podría preguntarse cuál es el órgano de unión de los diversos órganos de coordinación y la respuesta sería doble: de una parte el Ministerio de Economía y Hacienda, que conjuga la política coyuntural y la de medio y largo plazo; de otra, el primer ministro, que evita que las preocupaciones a corto plazo dominen a las restantes.

La coordinación mediante procedimientos jurídicos puede efectuarse, bien a través del presupuesto, procedimiento clásico, o

de los controles ejercidos por el Consejo de Estado, o del Estatuto de la Función Pública, que a través de la homogeneidad en el reclutamiento y en la formación de los funcionarios crea un lenguaje común que se convierte en vehículo de la información, y, finalmente, mediante la desconcentración, que facilita una comunicación más fluida entre las autoridades locales.

Las nuevas fuentes de coordinación radican en los modernos sistemas: RCB, Informática, Automatización, etc.

Por su parte, la coordinación regional deriva, en primer término, del principio de desconcentración, que permite a los órganos desconcentrados una mayor proximidad entre ellos mismos y también con los ciudadanos. En el seno de los organismos regionales la concentración intra-administrativa es siempre más fácil que en París. Esta afirmación puede verificarse por el papel del prefecto de Región, que es quien tiene el poder de decisión. Su papel de coordinador se explica por el carácter técnico del equipo interdisciplinar que es la Misión regional, y por su poder de información.

Organos prospectivos y Administración no prospectiva

De todo lo anterior se desprende la necesidad de estudiar los órganos prospectivos en el seno de otros órganos y en contacto con ellos. Pero, además, la prospectiva, que lleva en sí misma la acción, necesita para realizarse

medios financieros, materiales y humanos, en suma, órganos de gestión.

Por ello se intentará trazar, en primer lugar, una teoría general del órgano prospectivo, para luego aplicarla al estudio de los órganos prospectivos centrales y regionales.

Hacia una teoría general del órgano prospectivo

La primera evidencia es que los órganos prospectivos no representan toda la Administración prospectiva. En la medida en que el objetivo esencial de los reformadores es transformar la administración tradicional, la peor de las estrategias consistiría en encargar a ciertos órganos de las tareas *nobles* de la prospectiva, abandonando a los demás a sus tareas *vulgares* de gestión cotidiana; lejos de ser transformados, éstos se reforzarían entonces en su esclerosis. Todo el interés de la Administración prospectiva radica en su penetración progresiva en la Administración ordinaria, luchando con las dificultades y las resistencias.

La realidad es que ciertos órganos tradicionales tienden a amortiguar el impacto y a olvidarlo, a fin de perpetuarse en sus antiguos moldes, y que, por otra parte, ciertos órganos prospectivos tienen también tendencia a replegarse sobre sí mismos y a no contemplar sino sus propios fines.

Por lo que se refiere al nacimiento y desarrollo de los órganos prospectivos hay que obser-

var que la Administración de coordinación no se consagra exclusivamente a la prospectiva, pues con frecuencia es todavía Administración de impulsión y de gestión. Incluye en su seno células prospectivas, cuyo actual problema es articularse en las de impulsión, a fin de evitar todo riesgo de academicismo o de ilusión.

La primera constatación es que los órganos prospectivos nacen allí donde se desarrolla la planificación. El conflicto con los órganos de previsión surge al sufrir la prospectiva la acusación de no ser más que un sueño y un pretexto para no enfrentarse al presente. Por el contrario, los elementos comunes entre ambos tipos de órganos se derivan de la ausencia, o escasa presencia, del poder jerárquico; de la fácil circulación de la información y de tratarse de unidades poco numerosas, servidas por personal altamente cualificado y también poco numeroso.

El particularismo de los órganos prospectivos nace de su orientación hacia el futuro y del hecho de no limitarse a contemplar el mundo, pura previsión, sino de intentar transformarlo. El problema esencial es el de la necesaria articulación de los órganos prospectivos en los de gestión. Pueden distinguirse varios sistemas:

- a) Máximo de eficacia. Se trata de células prospectivas no autónomas incluídas en el seno de los órganos de gestión.
- b) Eficacia limitada. Organos prospectivos autónomos, carentes de medios financieros de acción.
- c) Eficacia casi nula. Gabinetes de estudio o sociedades privadas.

Organos prospectivos centrales

De acuerdo con los sistemas anteriormente señalados, habría que tratar en primer lugar de los órganos dotados del máximo de eficacia, o sea, los no autónomos provistos de medios financieros. Son: la Delegación de Ordenación del Territorio y Acción Regional (DATAR), la Delegación General de Investigación Científica y Técnica (DGRST) y la Delegación de Informática.

En la DATAR existen diversas células prospectivas integradas en el SESMA, sistema de estudios establecido por la Delegación. Pueden señalarse los siguientes grupos prospectivos: geográfico, tecnológico, informático, de análisis y diversos grupos *ad hoc*.

En la DGRST existe un Servicio de Prospectiva y preparación de la política de investigación y, finalmente, en la Delegación de Informática, que no se preocupa exclusivamente de prospectiva, sino también de previsión, acción e impulsión, el IRIA, la Comisión de Informática del Plan y el Grupo de Informática de la propia DATAR.

Mención aparte merece una categoría particular que aún es muy eficaz y que está representada actualmente por el Centro de Prospectiva y Evaluación del Ministerio de Defensa. Se trata de una célula autónoma y aparentemente aislada del circuito de decisión, pero de hecho bien situada en el proceso de decisión militar, pues su director figura en el Gabinete del ministro. Su estudio resulta interesante, pues esta categoría podría generalizarse un día.

Dentro de los órganos autónomos desprovistos de medios financieros propios el más importante es, sin duda, la Comisaría del Plan. Su inexistencia financiera, excepto a efectos de la investigación, y su autonomía administrativa, pues depende de un ministro diferente a los demás ministros, la hacen, en cierto modo, impotente.

Las células prospectivas que actúan en el seno de la Comisaría se han de enfrentar a problemas específicos. Los estudios a largo plazo, efectuados en el marco de la preparación de un plan para cinco años, se desarrollan bajo la responsabilidad de la Comisaría. Puede tratarse de grupos de trabajo creados por ella misma o bien de estudios encargados a organismos de investigación, o bien, finalmente, de grupos creados por un Ministerio, cuya relación con otros, encargados también de realizar estudios a largo plazo, corresponde a la Comisaría.

El método de trabajo consiste, en primer término, en el estudio de la realidad presente a fin de conocer exactamente el sistema de que se trate y su estructura. Habrá, luego, que establecer las tendencias que le afectan y las constantes que se puedan observar en los eventuales cambios que experimente. La siguiente fase consistirá en delimitar el posible futuro en que desemboquen las tendencias proyectadas y en determinar qué situaciones futuras habrán de afrontarse, en el caso de no adoptar ninguna medida para variar el curso de tales tendencias. Finalmente se formularán soluciones alternativas que respondan a los problemas precedentes. Lo esen-

cial sería llegar a formular indicadores sociales que contribuyeran a delimitar claramente los rasgos del sistema estudiado en el futuro.

Para el VI Plan francés se establecieron una serie de grupos de estudios a largo plazo en torno a los siguientes temas: Desarrollo social, población y mano de obra, análisis económico de conjunto, aspectos financieros, aspectos sectoriales, aspectos espaciales urbanos y rurales, aspectos tecnológicos, recursos naturales y relaciones económicas externas.

Con la misión de efectuar una síntesis de las conclusiones elaboradas por dichos grupos, se instituyó el denominado Grupo Delouvrier, que, en cumplimiento de su misión, intentó definir seis grandes temas: Igualdad de oportunidades, nivel de vida, el individuo en la Sociedad, Francia y su medio ambiente, crecimiento económico y resistencias al cambio. Desgraciadamente los resultados obtenidos no han sido los esperados, a causa de la falta de tiempo y del inadecuado sistema de trabajo que fue utilizado por el Grupo.

Dentro de la misma categoría en que se incluye la Comisaría del Plan, hay que citar también otros órganos: la Dirección de Previsión del Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE) y el Servicio de Asuntos Económicos e Internacionales (SAEI) del Ministerio de *Equipement*.

La última categoría corresponde a los Gabinetes de estudio y a las Sociedades privadas. Pueden clasi-

ficarse en dos categorías: los semipúblicos y los puramente privados. Ambos tipos son víctimas de su defectuosa articulación en las células de decisión. Entre los primeros pueden citarse el Centro de Investigación y Documentación sobre el consumo (CREDOC), dependiendo de la Comisaría General del Plan, y la Oficina de Información y Previsión Económica (RIPE), concebida como un lazo de unión entre el sector público y el privado.

Dentro de la segunda categoría, Sociedades privadas, pueden citarse a título de ejemplo la Sociedad de Economía y Matemática Aplicada (SEMA) y el Centro de Investigaciones para la Expansión de la Economía (REXECO).

Los órganos prospectivos regionales

Los únicos órganos regionales realmente prospectivos son: las Organizaciones de Estudios de las Áreas Metropolitanas (OREAM), los Grupos de Estudios y Programación (GEP) y las Agencias de núcleos de población o de urbanismo.

Al igual que sucedía en el caso de los órganos centrales, se destaca aquí la defectuosa articulación de la prospectiva en la previsión y de ambas conjuntamente en la esfera de la decisión. Pueden insertarse en el subsistema de los órganos autónomos carentes de medios financieros, ineficaces en cuanto a su articulación en los circuitos de decisión y eficaces en cuanto a su papel pedagógico.

Conclusiones de la tercera parte

La primera sería reconocer que la estrategia del cambio pasa a través de los órganos prospectivos y de su desarrollo. Las nuevas necesidades económicas, las innovaciones tecnológicas, las nuevas tareas y los subsiguientes métodos para enfrentarlas, todo en conjunto provoca modificaciones profundas no sólo en las estructuras, sino en los propios hombres. Esto que ya se evidencia a nivel de algunos órganos, es ostensible en el caso de otros, como la DATAR o la DGRST, que disponen de importantes medios financieros y pertenecen, por naturaleza, a circuitos de decisión muy eficaces.

Su función prospectiva, ligada a sus tareas de impulsión, les sitúa en la cima de la pirámide. Pero lo que ganan en eficacia inmediata, lo pierden en su papel pedagógico, pues la doble ausencia de concertación con las fuerzas socio-profesionales y con las fuerzas de una sociedad administrativa conservadora provoca reacciones de celos, de susceptibilidades y de repliegues sobre ellos mismos, que las hacen poco propicias al cambio.

Los dos factores favorables parecen actuar en sentido inverso: cuanto más fuerte es la articulación sobre la decisión, menor es el papel pedagógico, y viceversa. El reformador habrá de efectuar una reducción práctica de los extremismos lógicos. Algo es cierto: las experiencias-piloto demasiado avanzadas no constituyen agentes eficaces en la estrategia del cambio, ya que, aisladas del resto, se

convierten en su coartada y fortifican a la masa en su esclerosis.

La segunda conclusión es que los únicos órganos prospectivos eficaces parecen ser los centrales. Por el momento, en materia de prospectiva, domina la centralización; de carácter simple, en las relaciones París-provincias; hipercentralización, en el seno de los órganos centrales.

Finalmente, cuando las instituciones locales son apartadas del juego y las instancias nacionales parlamentarias lo son también de forma evidente, e incluso, ciertos Ministerios técnicos faltos de *materia gris* quedan asimismo fuera, cabe preguntarse, ¿quién gobierna? En primer término, el Gabinete del Presidente de la República, el del primer ministro y el del ministro de Hacienda. Tras ellos, los altos funcionarios, interrelacionados por lazos sutiles de cuerpo, carrera y generación, y situados en los puestos clave de los órganos de estudio y de decisión.

Conclusión general

La estrategia del cambio no pasa de momento a través de las fuerzas políticas y sindicales, que deben, primero, cambiar ellas mismas y transformar sus estructuras y sus métodos antes de pretender cambiar una sociedad conservadora, de la que son puro reflejo. La estrategia del cambio pasa hoy por la administración prospectiva.

Los peligros que la amenazan son: en el plano de los métodos,

la fagocitosis de la Administración tradicional; en el de los órganos, el hecho de que las experiencias-piloto pueden convertirse en magníficas operaciones-coartada de justificación de situaciones caducas.

Para reducir el alcance de tales peligros es preciso emprender una vigorosa acción en el terreno de la formación de los hombres. El cambio pasa a través de los hombres. Pero sólo después de un análisis objetivo de los nuevos métodos y de su impacto sobre las estructuras y los espíritus se puede operar una revolución pedagógica. En este sentido, la reforma

de la ENA y de los diferentes métodos de selección es decisiva.

Lo anterior vale igualmente para el político. ¿De qué sirve formar administradores de nuevo cuño, si los políticos que deciden y ocupan un lugar privilegiado en el diálogo con los analistas, continúan siendo tal como son, hombres de buena voluntad, pero frecuentemente incompetentes? Es evidente que se impone una nueva formación del político. La administración prospectiva nos lleva así a una auténtica revolución de las costumbres políticas. ¿Está preparada para ello la sociedad francesa?—MIGUEL A. ARROYO.