

**SEMINARIO INTERREGIONAL DE LAS NACIONES
UNIDAS SOBRE REFORMAS ADMINISTRATIVAS
EN GRAN ESCALA EN LOS PAISES EN VIAS
DE DESARROLLO**

Brighton. Reino Unido. Octubre 1971

35(061.3)047

1. Antecedentes y finalidades

Desde hace algún tiempo, las Naciones Unidas vienen dedicando especial atención al tema de la capacidad de las estructuras administrativas nacionales para servir a las tareas del desarrollo. Son muchos los países que han intentado conseguir esta adecuación a través de reformas administrativas de grandes dimensiones, con las que han tratado de someter a revisión toda su organización y actividades. En esta línea, el Programa de Administración Pública

de las Naciones Unidas viene ayudando a numerosos países a preparar reformas de esta índole por medio de proyectos de cooperación técnica y a través de la reunión, análisis e intercambio de informaciones.

Utilizando la experiencia de seminarios regionales—organizados en el pasado en Asia, Africa e Iberoamérica— el seminario de Brighton habría de permitir dar carácter universal a este intercambio de informaciones y experiencias y reunir un material de primer orden y máxima actualidad acerca

de los diferentes empeños nacionales.

En concreto, los objetivos del seminario eran:

- Analizar los esfuerzos nacionales en materia de reforma administrativa destinados a acelerar el desarrollo económico y social.
- Identificar los factores que favorecen y obstaculizan el éxito de los programas de reforma.
- Desarrollar criterios para evaluar los esfuerzos de reforma administrativa.
- Sacar a la luz unos principios rectores de una política de formulación y ejecución de programas de reforma en distintas condiciones sociales y económicas.

2. Participación y desarrollo general de las sesiones

La asistencia al seminario fue bastante considerable. Los delegados procedían de países en desarrollo de Africa, Asia y Extremo Oriente, Europa, Iberoamérica y Oriente Medio, juntamente con representantes de Austria, Francia, Gran Bretaña, Japón, Estados Unidos de América y la Unión Soviética. Los sectores de los que procedían los distintos participantes eran, básicamente, los siguientes:

- Servicios responsables de la reforma administrativa (Argelia, India, Bolivia, Colombia, Venezuela).
- Servicios relacionados con la función pública (Burundi, Ghana, Islas Fíji, Malasia, Nueva Guinea, Chile).

— Escuelas de administración (Etiopía, Sudán, Egipto, Indonesia, Filipinas, Barbados, Guatemala, Perú).

— Servicios varios: gabinetes ministeriales, organismos de planificación, etc. (Malí, Somalia, Ceilán, Persia, Iraq, Israel).

Los expertos, en número de 12, se repartían del modo siguiente:

- Reino Unido: sir William Armstrong, secretario permanente del Departamento del Servicio Civil; señor Brodie, del Administrative Staff College; profesor Chester, de la Universidad de Manchester; profesor Grebenik, director del Colegio del Servicio Civil; profesores Jakobs y Schaffer, de la Universidad de Sussex; profesor Carey Jones, de la Universidad de Leeds.
- Francia: señor Fourné, del Consejo de Estado.
- USA: profesor Mosher, de la Universidad de Virginia.
- Polonia: profesor Rybicki, rector de la Universidad de Varsovia.
- Corea: profesor Hahn-Been-Lee, director del Centro de Estudios Oriente - Occidente en la Universidad de Honolulu.

Estaban también representadas la FAO y la UNESCO y la División de Administración Pública de las Naciones Unidas en la persona de los directores de proyectos de reforma administrativa en Persia, Níger, Perú, Marruecos y Bolivia.

El seminario se celebró en Inglaterra por invitación del Gobierno de su Majestad, correspondiendo la organización a la Administración para el Desarrollo del Foreign Office, en estrecha colaboración con los señores Wu, director de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, y Muhammad, jefe de la Sección de Administración para el Desarrollo en la citada División, que tuvo a su cargo la Secretaría Técnica del Seminario.

Desde el punto de vista físico, las labores de la reunión tuvieron como marco las instalaciones del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex y varios de los locales ocupados por el complejo de esta moderna Universidad.

La sesión inaugural se celebró bajo la presidencia del señor Kershaw, diputado y subsecretario parlamentario para Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, y tras los discursos introductorios a cargo del señor Kershaw y el doctor Wu, se procedió en primer lugar a elegir al presidente y vicepresidente de las reuniones:

Presidente.—Lord Fulton, presidente del Comité que propuso importantes reformas en el Servicio Civil británico.

Vicepresidentes.—Señor Awotwi, de Ghana; señor Mahadeva, de Ceilán; señor Morcillo, de Colombia.

Los temas incluidos en el orden del día se discutieron en sesiones plenarias y de grupos (a estos efectos se distribuyó a los participantes en tres). Las sesiones ple-

narias se destinaron a discutir en líneas generales cada una de las grandes cuestiones, a articular los puntos básicos, a escuchar los informes de los grupos y a formular las grandes revelaciones. Los grupos de trabajo analizaron en profundidad las cuestiones suscitadas e hicieron posible la participación activa de los miembros del seminario, que tuvieron así ocasión de detallar sus respectivas experiencias, logrando así que el estudio de los distintos problemas adquiriera una amplia universalidad. Cada uno de los tres vicepresidentes se responsabilizó de las tareas de cada uno de los grupos.

3. Material documental

Una de las razones que, sin duda, explica el extraordinario interés y los sugestivos logros de las reuniones organizadas por la División de Administración Pública de las Naciones Unidas es el cuidado y la minuciosidad de las labores preparatorias. En este sentido hay que resaltar el singular valor de los documentos acopiados, que la División clasifica bajo los epígrafes genéricos de Documentos Técnicos —destinados a ilustrar la temática general del seminario o algunos de los específicos problemas que se plantean— y Documentos Nacionales que, como su mismo nombre indica, tienen por objeto la descripción de las experiencias concretas de cada país.

De modo convencional podemos clasificar los documentos técnicos en los siguientes apartados:

3.1 DOCUMENTOS TÉCNICOS

3.1.1 *Documentos centrados en el elemento humano, factor de reforma*

«El papel de los dirigentes de la reforma administrativa», de Hahn-Been-Lee.

«Los problemas de la gestión del Servicio Civil en el Reino Unido», de sir William Armstrong.

«La capacitación en el Servicio Civil», de Eugene Grebenkik.

«Adiestramiento y ejecutoria del Servicio Público», de Jacobs y Schaffer.

3.1.2 *Documentos de carácter global sobre las causas y la estrategia de las grandes reformas administrativas*

«Impacto e implicaciones de la reforma administrativa», por Gerald Caiden.

«Formulación de estrategias para la reforma administrativa», por N. K. Mukarji.

«Reforma orgánica y desarrollo», por M. Brodie.

«Objetivos, metas, instrumentos de la reforma administrativa», por Leigh Grosenick y Frederick Mosher.

«La ley, instrumento de reforma administrativa», por Jean Fourré.

3.1.3 *Documentos sobre los problemas de la puesta en práctica de la reforma administrativa*

«Puesta en práctica de las medidas de reforma», por Arveh Attir.

«La dinámica de la reforma administrativa», por A. Fonseca.

«Una reforma administrativa operativa y aceptable», por G. Siegel.

«Cooperación técnica y reforma administrativa», por G. Burgess.

«Planificación. Empresas públicas en el proceso de reforma», por N. Carey Jones.

«La administración del bienestar», por T. E. Chester.

«Descentralización y su significado en la reforma de la Administración pública», por Z. Rubicki.

«Problemas de ejecución de la reforma administrativa», por A. Caso.

3.1.4 *Documentos que describen experiencias regionales o nacionales*

«Estrategias de reforma administrativa en la América latina», de Wilburg Jiménez Castro.

«Estrategias de reforma administrativa en Africa», por A. Adejeji.

«Revisión de la experiencia de Ghana», de D. Awotwi.

«Evaluación de la reforma administrativa en Persia», de H. Pirnazar.

Por lo que hace referencia a los documentos nacionales, cabe decir que ascienden en número a 27. El material así reunido, que merece atención singular, permite conocer los resultados de los programas en desarrollo para reformas de las Administraciones Públicas de Polonia, Senegal, la República Árabe de Egipto, Venezuela, la República Dominicana, Malasia, Libia, Ceilán, Bolivia, Chile, Corea, Yugos-

lavia, Sudán, Francia, Colombia, Japón, Filipinas, Iraq, Argelia, Burundi, Perú, Somalia y Níger.

4. Problemas y conclusiones

4.1 LOS PROBLEMAS

Los grandes temas que fueron objeto de las conferencias de los especialistas y de las discusiones plenarias y de grupo eran los siguientes:

I. Revisión de las experiencias nacionales:

- Dimensiones
- Reformadores.
- Medio exterior.
- Estrategias genéricas.
- Estrategia temporal.
- Ejecución.
- Lección de la experiencia.

II. Cuestiones básicas:

- Objetivos.
- Necesidad.
- Planificación de la reforma.
- Impactos e implicaciones.

III. Estrategias, procesos y evaluaciones:

- Formulación.
- Los líderes.
- El proceso de la reforma administrativa.
- La ley, instrumento de la reforma.
- Educación y adiestramiento como factores estratégicos.
- Desarrollo de la organización.
- Evaluación de resultados y consecuencias.

IV. Preocupaciones sustantivas:

- Selección de áreas prioritarias.
- Estructura gubernamental.
- Servicio civil.
- Planificación.
- Empresas públicas.
- Descentralización.
- Administración financiera.

V. Puesta en práctica de las medidas de reforma administrativa:

- Comités y comisiones en la reforma.
- Reforma administrativa y la práctica de la Administración.
- Factores críticos para la ejecución de las medidas.
- Lección de la experiencia.

VI. La cooperación internacional.

4.2 LAS CONCLUSIONES

Veamos, seguidamente, algunas de las grandes conclusiones alcanzadas.

4.2.1 *Caminos, naturaleza y dimensiones de la reforma administrativa*

Los proyectos de reforma se deben a:

- Cambios políticos.
- Cambios en las funciones del Estado.
- Nuevos conocimientos y tecnologías.
- Modificación de los valores sociales.

Por reforma administrativa se entendió en el contexto del seminario: un esfuerzo deliberado para inducir cambios fundamentales deseados en la administración pública con vistas a mejorar la capacidad administrativa de todo el sistema.

En cuanto a las dimensiones, las grandes reformas administrativas se han venido centrando en los siguientes sectores claves:

- La función pública.
- La administración financiera.
- La estructura de la Administración.
- Las relaciones del Gobierno central y los entes locales.
- Coordinación y planificación.
- Simplificación de procedimientos y modernización de gestión.

4.2.2 *Objetivos y planificación de la reforma*

En cuanto a los *objetivos*, entre otros:

- Generación de una mayor capacidad para lograr los objetivos nacionales.
- Fortalecimiento de la capacidad de la administración para usar eficazmente la ciencia y la tecnología.
- Fortalecimiento de la capacidad de la Administración para prever y definir los problemas.
- Logro de eficacia y economía.
- Promoción de la racionalidad en el servicio público.

Por lo que hace a la *planificación*:

- Los objetivos de la reforma deben definirse con anterioridad.
- Planificar una reforma es difícil: *a)* Por la rápida evolución del cambio social. *b)* La presión que provoca acontecimientos y crisis. *c)* El corto marco de referencia de las decisiones políticas. *d)* La existencia de intereses en conflicto.
- La planificación es importante, sirve para evitar crisis y es esencial en la determinación de sectores estratégicos.
- La reforma administrativa debe ser una parte del plan.
- Una planificación realista facilita los proyectos de reforma.

4.2.3 *Estrategias de la reforma administrativa*

Un acercamiento estratégico al problema de la reforma administrativa debe tener necesariamente en consideración el organismo responsable, los límites de la reforma, la aplicación en el tiempo, la recogida de información y el papel del elemento humano. La reforma, en general, debe entenderse como un ciclo en el que se dan las siguientes etapas:

- Conceptualización.
- Iniciación.
- Ejecución.
- Institucionalización.

En la estrategia de la reforma es muy importante el papel de la ley que, exigencia previa de cualquier reforma, puede convertirse

en un obstáculo. La utilidad de las leyes-cuadro; la conveniencia de la ley en cuanto supone hacer participe al legislativo de la labor reformadora; la oportunidad de reservar la ley para las grandes cuestiones fueron otros tantos de los puntos objeto de discusión y confrontación de opiniones.

Por lo que respecta al papel de la educación y el adiestramiento en la estrategia reformadora, se partió de la necesidad de conocer de antemano las futuras exigencias del personal cualificado. El adiestramiento del personal de nivel superior debe servir para hacerle capaz de acceder a responsabilidades cada vez más elevadas; el del nivel medio e inferior, a hacerlos más capaces de cumplir mejor esas tareas aparentemente mínimas, de las que tanto va a depender la previsión de los servicios al público.

En cuanto al contenido de la capacitación, se creyó oportuno:

- Que se adapte a las necesidades y prioridades de cada Gobierno.
- Que tenga en cuenta las peculiaridades socio-económicas de cada país.
- Que se apoye en una amplia y honda labor investigadora.
- Que se fije en conexión con las Universidades.

4.2.4 *La estructura administrativo-pública. El servicio civil, planificación y empresas públicas, descentralización y administración periférica*

Acerca de la estructura de la maquinaria gubernamental, existió acuerdo entre los participantes

de que sería deseable cumpliera los siguientes requisitos:

- Las instituciones administrativas deben hacer posible el desarrollo y facilitar el cambio.
- La estructura debe ser tan simple y económica como sea posible, habida cuenta de estas dos exigencias: viabilidad y operatividad.
- La estructura administrativa debe hacer posible la coordinación y evitar duplicidades.
- La maquinaria del Gobierno debe remodelarse desde una perspectiva global que haga posible un enfoque de conjunto de los problemas a resolver.
- Por último, la organización debe estimular el mayor rendimiento del personal y facilitar el desarrollo de su carrera administrativa.

En relación con la problemática general de la función pública, el seminario, tras hacer hincapié en lo fundamental de su aportación al quehacer administrativo, se produjo unánimemente sobre la conveniencia de un servicio civil permanente y cualificado; en la actualidad, de extender el reclutamiento para contar con personal capacitado en técnicas de administración y con científicos en todos los campos de desarrollo tecnológico; el adiestramiento a todos los niveles y las relaciones con el personal de la administración local fueron otros de los temas planteados.

La planificación se consideró como instrumento básico de reforma administrativa, discutiéndose

en profundidad su deseable localización en la maquinaria administrativa. Parece muy generalizada la práctica de adscribirla a los Servicios del primer ministro o del jefe del Estado; pero, en opinión de muchos, las ventajas teóricas de esta decisión no se revelan como tales en la práctica. Por ello, y dadas las peculiaridades de los distintos países, se llegó a la conclusión de que cada administración debe estudiar la adscripción que mejor convenga a sus intereses. En cualquier caso, se descartó la idea de concebir el plan exclusivamente como un instrumento de laboratorio; por el contrario, se urgió la necesidad de estimular la participación del país a través de una política de comisiones mixtas.

Dentro de la temática de las empresas públicas, se trató—con mayor amplitud de lo que el empleo del término pudiera dar a entender—de todas las cuestiones ligadas a la llamada administración institucional. Enfoques muy diversos, según los países, se tradujeron en muy pocas opiniones unánimemente aceptadas. Si cabe decir que los problemas más extensamente discutidos fueron los de los límites de la autonomía, los modos de control, el papel de los entes autónomos en la reforma, el trasvase de personal a y desde la administración central y el momento de la reforma de los entes autónomos en el proceso general de reforma.

Por último, dentro de este complejo sector de temas, se trató de la tradicional controversia centralización-descentralización. Se estimó que en favor de la descentralización estaba el ritmo acelerado

de cambio y transformación que aumenta las responsabilidades de la administración central, que debe repartir esta carga con otros organismos, quedando con ello liberada para centrar su atención en cuestiones de primer orden. A favor de la descentralización está también la necesidad de dar respuesta a las ansias participativas de los distintos sectores sociales. En cada situación administrativa concreta habría de determinarse si todas o algunas de estas finalidades se podrían conseguir mejor descentralizando o desconcentrando. En todo caso pareció haber un generalizado consenso en cuanto a que la descentralización había de estar precedida del desarrollo de los principios democráticos en toda la estructura administrativa, de la creación de un adecuado sistema judicial, de la existencia de un servicio civil apto y capacitado y una adecuada infraestructura técnica.

En las sociedades en desarrollo hay todavía poderosas razones en favor del centralismo:

- Las exigencias de la planificación económica.
- La elaboración de *standards* nacionales de vida y comunicación.
- El desarrollo tecnológico.
- La elaboración de una política cultural superadora de estériles diferencias.

No obstante lo expuesto, la descentralización puede convertirse en un eficaz componente de las reformas administrativas y en un instrumento útil para el desarrollo económico y social. A medida que la administración periférica ad-

quiere mayor importancia, las técnicas de descentralización pueden servir para mejorar niveles y estimular la participación.

4.2.5 Ejecución y evaluación de las reformas

En relación con la puesta en práctica de los programas de reforma, se hicieron una serie de consideraciones. Por ejemplo, en relación con la estrategia de la reforma, se afirmó que su diseño exigía el previo análisis de los siguientes elementos: medio exterior, requisitos de la puesta en práctica, planificación temporal, contingencias identificables e interacción de los factores que se acaban de citar. Todo ello dadas las posibilidades financieras; el apoyo del poder político; el talento de los reformadores; los procedimientos de reforma y la calidad de las organizaciones.

Como nota curiosa se consignan una serie de aforismos o reglas para *andar por casa* * aplicables a toda la estrategia reformadora:

«Es más fácil crear un organismo nuevo que modificar otro que ya existía.»

«Es más fácil intentar una reforma en una situación de expansión que en una situación de estabilidad.»

«El dinero puede ser la causa de todos los males, pero es siempre el seductor atractivo que ayuda a promover la reforma administrativa.»

«El consejo de especialistas extranjeros puede ser útil, pero eso fue lo que pensaron los troyanos del caballo griego.»

Quedó bastante claro:

- Que muchas veces conviene empezar por reformas operativas de pequeño alcance.
- Que es importante motivar al país a través de campañas educativas y de información.
- Que es también fundamental hacer desaparecer la imagen de que la reforma va a poner en peligro intereses legítimos de grupos y personas.
- Debe evitarse la multiplicación de las reformas estructurales de grandes dimensiones.
- Resulta muy útil contar con un servicio permanente que se encargue de *ejecutar* las reformas administrativas ya aprobadas y de asumir la inabarcable tarea de mejorar la calidad del trabajo de la administración.

Por último, y en materia de evaluación, se aludió a la dificultad de formar criterios válidos. En parte porque no es sencillo aislar e identificar la contribución de la Administración pública al desarrollo social y económico. En parte porque, en muchos casos, falta el adecuado distanciamiento temporal. Estos inconvenientes no deben impedir el que se emprendan las iniciativas necesarias para contar con un adecuado instrumento de control, vigilancia y valoración del proceso de la reforma. A es-

* «Rules of the thumb» en el documento original.

tos efectos resulta básico contar con una información completa y digna de crédito.

5. Notas varias

La delegación española al seminario de Brighton estuvo compuesta por los señores De la Oliva y Paramés, de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Desde el punto de vista *objetivo*, los frutos más directos e inmediatos del seminario pueden ser, en primer lugar, haber podido conocer de cerca los planteamientos del movimiento de reforma en el mundo entero, y de forma muy especial, en el Reino Unido, que acaparó la mayoría de los ponentes. De modo muy concreto, el que la conferencia estuviera presidida por lord Fulton y que entre los conferenciantes figuraran sir William Armstrong—responsable del Servicio Civil—y el señor Grebenik—director del Colegio del Servicio Civil—permitió una directísima información sobre la filosofía y objetivos del universalmente famoso informe y sobre las modificaciones introducidas en la capacitación y la carrera de los funcionarios públicos como consecuencia de su adopción por el Gobierno de Su Majestad.

En otro orden de cosas, el contacto con países de extrema indi-

gencia—entre los veinticinco más pobres del mundo—permitió ver los abismos de diferencia entre unos enfoques y otros. Permitió reflexionar sobre la distinta calidad y significación de conceptos, expresiones y términos. Sirvió también para comprobar que es raro el país en el que no existe ya un grupo de líderes capaces y preparados. El sistema tribal, la falta de conciencia nacional, el mimetismo, los colonialismos económicos, el egoísmo de los ricos, parecen, a este nivel, los escollos más difíciles de salvar. Con los países en grado medio de desarrollo, la coincidencia de preocupaciones y experiencias resultó muy valiosa para los delegados españoles.

Desde un punto de vista humano y personal, los delegados españoles tuvieron la ocasión de compartir horas de trabajo y esfuerzo colectivo—de modo muy especial—con los delegados de los países iberoamericanos (Bolivia, Chile, Colombia, la República Dominicana, Guatemala, Méjico, Perú y Venezuela estaban representados). En el terreno entrañable de la comunicación personal y en el marco ilimitado de la cooperación con la Escuela de Alcalá y la Administración española en general, estos contactos con líderes jóvenes en puestos claves de sus respectivos países han sido, sin duda, uno de los más positivos logros de nuestra participación.