



CRONICA

XVI CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS. MEJICO, JULIO 1974

35 (081.3) (100)

1. Generalidades

Más de 70 países y más de 1.000 congresistas dan buena prueba del eco considerabilísimo suscitado por la convocatoria mejicana de este nuevo encuentro de representantes de todo el universo de intereses profesionales y académicos, universitarios y del sector público, por los grandes temas de la Administración pública.

Entre las distintas representaciones, una delegación española con dos directores generales, José Luis López Henares, secretario general técnico de Gobernación, y Antonio de Juan Abad, director general de

Personal del Ministerio de Educación y Ciencia; tres profesores universitarios: los señores López Rodó, Martín Mateo y Meilán Gil; los señores Marrón Gómez y Marcos Sanz, del Ministerio de Hacienda; la señorita Ferrari Márquez, del Ministerio de Obras Públicas, y por la Escuela de Alcalá los señores García Mena y Paramés Montenegro.

2. La sesión inaugural

En nombre del licenciado Luis Echeverría presidió la solemne sesión el secretario de la Presidencia

de la República, Hugo Cervantes del Río. A su lado, diversos secretarios de Estado, autoridades académicas, representaciones varias y miembros del Comité Ejecutivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, encabezados por su presidente, el profesor Nikola Stepanovic, magistrado del Tribunal Constitucional de Serbia.

Tras unas palabras de bienvenida del licenciado Andrés Caso, presidente del Instituto Mejicano de Administración Pública, el profesor Stepanovic alude a las tareas que cumple el Instituto, destaca el hecho significativo de que se reúne fuera de Europa por vez primera, hace una extensa referencia a los temas objeto de discusión y se refiere al interés de los proyectos de reforma del Instituto, cuyas autoridades van a verse renovadas en este Congreso.

El acto se cierra con un discurso del licenciado Cervantes del Río, en el que hay una somera descripción de la realidad socioeconómica y administrativa de Méjico, juntamente con unas reflexiones acerca del papel de la Administración pública en el proceso de transformación y desarrollo de la nación mejicana. El secretario de la Presidencia se refiere a las vías mejicanas de la Reforma de la Administración, para señalar la coincidencia de muchos de sus afanes con la temática del Congreso y con los problemas genéricos de todos los países en vías de desarrollo. Termina haciendo hincapié en la repercusión y el interés de este encuentro de académicos y profesionales de la Administración, cara a un mejor estudio y conocimiento de los problemas específicos de la

realidad mejicana, y concluye haciendo votos por el éxito de las reuniones, que declara abiertas en nombre del presidente de la República.

3. Temas del Congreso

3.1 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACIÓN EN EL INTERIOR DE LOS ESTADOS

Para este tema se había elegido como ponente general al profesor de la Universidad de Roma, doctor Aldo Piras. El profesor Piras había preparado un excelente documento inicial, en el que se recogían las realidades y las experiencias de numerosos países, y condujo los debates del grupo con talento y rigor.

A lo largo de las discusiones se examinaron en detalle los objetivos y los alcances de la regionalización; los aspectos estructurales y funcionales de las distintas formas de regionalización; el papel y la importancia de los servicios ejecutivos regionales; los problemas financieros ligados a la existencia de las regiones, y la participación de los ciudadanos en la creación de los esquemas regionalizadores y en la gestión de los entes regionales.

Más que en ningún otro tema resultaba en éste delicado el intento de construcción de un modelo regional con pretensiones universales. Los distintos entendimientos del tema, la presencia de factores políticos, sociales y culturales de tan diversa entidad, imposibilitaron la formulación de un consensus tanto más difícil cuanto

que para muchos países el tema regional es más un planteamiento teórico-doctrinal que un dato objetivo de la vida social.

El tema primero fue, así, objeto de largas discusiones, sin que quepa reseñar otro acuerdo que no sea el de continuar estudiando el problema en reuniones posteriores, proponiéndose para ello la creación de un Grupo permanente de estudio e investigación.

3.2 ASPECTOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO A LO LARGO DE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS: EXPERIENCIAS Y LECCIONES

Para este tema asumió las funciones de ponente general el ecuatoriano José María Jácome, jefe de un Proyecto de asistencia técnica en Administración pública que tiene en marcha en Venezuela las Naciones Unidas.

Frente al carácter teórico y doctrinal del tema anterior había aquí, en cambio, una clara posibilidad de someter a revisión datos objetivos de transformaciones y cambios acaecidos en las diferentes regiones. El Grupo parceló, convencionalmente, la tierra en tres regiones: Asia, Africa e Iberoamérica, por entender que cada una de ellas resultaba distinta a las otras y debía abordar problemas y dificultades de muy distinto orden.

Para *Africa*, por ejemplo, se aludió a las dificultades inherentes a la construcción de unos sistemas administrativos diferentes a los coloniales. La falta de cohesión racial y los problemas de la creación de la unidad nacional, hacen difícil el desarrollo de las institucio-

nes administrativas. Se trata de adoptar nuevas técnicas y nuevos estilos de administrar, pero para ello es preciso combatir la tendencia a un exagerado formalismo, mejorar los sistemas de planificación y dar un nuevo enfoque a la reforma administrativa ligado a la búsqueda de una administración eficaz y operativa que sea genuinamente africana. Estos ideales se ven asimismo dificultados por el marcado aislamiento de las naciones francófonas y anglófonas del continente en cuya aproximación y colaboración estará el secreto de que ese lento ritmo de transformación se acelere y perfeccione.

En *Asia* se parte de una serie significativa de culturas antiguas y poderosas que han conservado su propio ser a través de las etapas coloniales, cuya influencia sigue, en cambio, siendo muy considerable. En el Asia de nuestros días hay presente un gran fermento político, que aspira a poner de relieve la realidad nacional, haciendo evolucionar los sistemas primitivos de Gobierno, acortando todo lo posible el periodo de desarrollo nacional. Hay ya valiosos intentos de reformas administrativas que han utilizado beneficiosamente técnicas y pensamiento de origen occidental; falta aún adoptarlos al medio asiático y generar una tecnología propia. En este contexto tienen un gran papel que jugar las instituciones nacionales, regionales e internacionales que cumplen tareas de estudio, investigación y formación de dirigentes y mandos intermedios.

En *Iberoamérica* una rápida y extraordinaria expansión y des-

arrollo de la maquinaria administrativa del sector público se ha visto turbada por la falta, en algunos países, de una adecuada capacidad de las nuevas instituciones para servir a las tareas del desarrollo. El contexto socioeconómico del mundo iberoamericano está, como es notorio, marcado en líneas generales y con grandes diferencias entre unos países y otros, por la explosión demográfica, elevados índices de desocupación, desigual distribución de la riqueza, desequilibrios en los intercambios comerciales, presencia excesiva de empresas multinacionales, sumisión a tecnologías foráneas y creciente retraso con respecto a los países industrializados.

Frente a esta realidad el papel motor del Estado se hace cada vez mayor y la expansión de su tarea directora es cada día más vertiginosa. Pero hacer verdad todos los proyectos e ideales transformadores obligaría a superar una serie de dificultades que, en el orden administrativo, son básicamente:

- La falta de una tecnología y el excesivo recurso a tecnologías foráneas que, a veces, se trasplantan al cien por cien, desconociendo la peculiar de cada cual.
- Grandes vacíos en la investigación aplicada sobre los problemas y las realidades nacionales.

Juegan, en cambio, a favor del perfeccionamiento de las Administraciones públicas iberoamericanas:

- Las ya valiosas experiencias contrastadas que derivan de

los sistemas de planificación, generalizados con cierto éxito en toda el área.

- Los grandes avances logrados ya en el adiestramiento de personal público, a través de la importante labor cumplida por una serie de Escuelas, cuyos programas de capacitación exigen, no obstante, una revisión constante y una permanente puesta al día.

Para los años que han de venir, las dos grandes cuestiones que tanto en la doctrina como en la práctica van a admirar el horizonte iberoamericano estarán ligadas: a) a la expansión de las *Empresas públicas*, cuyo régimen económico, administrativo, legal habrá de perfilarse con vistas a su mayor eficacia, y b) a la construcción del sistema administrativo que haga viable el ideal continental de la *integración iberoamericana*.

3.3 MÉTODOS E INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS UTILIZADOS PARA PREVER LOS EFECTOS DEL CAMBIO ECONÓMICO Y SOCIAL

Como ponente general de este tema se escogió al señor T. E. Nodder, secretario adjunto de la Unidad Central de Planificación del Ministerio de Salud y Seguridad Social del Reino Unido.

El planteamiento que de toda esta vasta problemática había hecho el señor Nodder incluía los cinco puntos siguientes:

- Necesidad de la previsión.
- Utilización adecuada de estas instituciones.
- Coordinación de su actividad.
- Métodos de previsión.

- Posibilidades de actividad internacional.

Las discusiones, de difícil seguimiento de este Grupo en razón al empleo de enfoques y formulaciones complejas de base matemática, giraron en torno a la gran cuestión implícita en esta temática: la elección por parte de una organización de un futuro posible y de los medios necesarios para hacerlo real. Para ello una de las primeras conclusiones fue la de que resulta preciso reunir todos los datos e informaciones disponibles en las instituciones de previsión, superando enfoques parciales e incompletos en beneficio de un enfoque global y de síntesis. En este contexto a escala nacional se hace imprescindible que todos los centros y organismos que se ocupen de previsiones de cualquier índole estén más dispuestos a participarse entre sí los resultados de sus estudios, a hacer públicos esos resultados y a multiplicar su actualmente insuficiente capacidad de comunicación.

Hay que tratar de mejorar los estudios técnicos con que actualmente se cuenta, de modo que en lugar de perseguir la meta quizá inalcanzable de un futuro óptimo, nos conformemos con la elaboración de una serie de alternativas o proyectos de futuros posibles. Tal tarea será casi imposible sin mejorar nuestro conocimiento del cambio social y de los factores que lo provocan. El Grupo insistió en la necesidad de perfeccionar los sistemas de indicadores económicos de que disponemos y de construir un sistema semejante de indicadores sociales que nos ayuden en la difícil labor de adivinar y anticipar

las tendencias de las transformaciones sociales.

A modo de resumen. Se llegó a un acuerdo sobre la necesidad de:

- Diseñar nuevas organizaciones capaces de prever los cambios y las transformaciones sociales.
- Mejorar los instrumentos de evaluación y control de los organismos ya existentes.
- Capacitar personal que pueda servir desde unas actitudes y competencias científicas reconocidas.
- Mejorar la actualmente insuficiente, por no decir inexistente cooperación internacional en este sector.
- Entrar en contacto con instituciones cuyos objetivos no sean básicamente la previsión, pero que coincidan de algún modo con sus intereses.
- Constitución en el seno del Instituto de un grupo de trabajo que continúe la labor ya hecha y que le saque todo el partido posible.
- Elaboración de una lista actualizada y todo lo completa posible de cuantas instituciones y personas se ocupen de la previsión del cambio socioeconómico.
- Investigación sobre los aspectos sociológicos.

4. Comités permanentes y grupos de trabajo

El *Comité Científico* celebró en Méjico su última reunión, puesto que en adelante pasa a denominarse «Comité de Derecho Administra-

tivo y Ciencia de la Administración», para el que se ha elegido presidente a un distinguido especialista sueco, el profesor Kurt Holmgren, magistrado del Tribunal Supremo de su país. En la constitución del nuevo Comité permanente se abre una nueva etapa de su actividad. En principio, y como temas de estudio para el tiempo que medie hasta las próximas reuniones plenarias, se han escogido: a) La tutela de la Administración local, con especial referencia a las relaciones existentes entre los municipios y los organismos inferiores; y b) Las características del personal directivo de la función pública. Este segundo tema se ha confiado al profesor Taradell, de la Universidad de Cagliari, y deberá examinar a fondo el papel de la burocracia superior en las grandes organizaciones.

El antiguo *Comité de Prácticas* cede su lugar al que se llamará en adelante de «Estructura Administrativa y Management». Continuará como presidente el señor Raymond Nottage, director del Royal Institute of Public Administration de Londres. Piensan sus rectores continuar el papel de estímulo e incitación de la labor general del Instituto que hasta la fecha han venido cumpliendo y del que da buena prueba el que el tema de las Instituciones de Previsión fuera sugerido por este Comité. Como objetivo de su futura preocupación han escogido los aspectos administrativos de la protección del medio ambiente.

El «Grupo de Trabajo Informática y Administración». Este «Grupo lleva ya algún tiempo dedicándose a examinar los problemas deriva-

dos de la incidencia de la informática en la Administración pública. A raíz de un coloquio que celebraron en abril de 1973 en Niza han instituido un sistema de trabajo por medio de la creación de grupos de expertos, cada uno de los cuales cuenta con un director de investigaciones. Es presidente del Grupo el señor Guy Braibant, del Congreso de Estado de Francia.

En la reunión de Méjico el Grupo examinó los resultados de las investigaciones llevadas a cabo sobre los temas:

a) «Personal informático». Director de investigación, el profesor Aimé François, de la Universidad de Lovaina. Tras revisarse las diferentes situaciones nacionales a la luz de la creciente participación de los equipos informáticos en la gestión de los servicios públicos, acordó dedicar los estudios futuros al examen de las necesidades específicas en materias de dirigentes de los servicios informáticos.

b) «Informática y decisión administrativa», con la señora Françoise Gallouedec Genuys, del Centro Nacional de Investigación Científica de Francia, como director de Investigación. Dentro de la problemática general se centró en el estudio del papel de la Informática en la centralización o descentralización de las decisiones. Para el tiempo que venga, este Grupo seguirá trabajando para tratar de examinar el impacto de los conjuntos electrónicos en las relaciones Administración-administrados y, concretamente, en materia de información y mejor conocimiento recíprocos. También intentan empezar a elaborar las bases de una definición de la política de la in-

formática que permita dar una solución de conjunto a todos los problemas evocados con esta rúbrica; y

c) «Informática y Contabilidad pública», en el que se discutieron una serie de informes elaborados por expertos de Austria, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Países Bajos, República Federal de Alemania y Suecia. Este subgrupo trabajará, en adelante, en más íntima conexión con el Grupo de Trabajo «Sistemas Presupuestarios Integrales», en razón de las notables coincidencias que la mera evocación de sus nombres sugiere. El director de investigación del Subgrupo «Informática y Contabilidad Pública» fue el señor Hans Korff, antiguo secretario adjunto de Estado (República Federal de Alemania).

El Grupo de Trabajo «Sistemas Presupuestarios Integrales» está presidido por el señor Thomas O'Cofaigh, secretario adjunto del Ministerio irlandés de Hacienda. Fue uno de los grupos que merecieron mayor atención, tanto por la calidad de los documentos presentados como por la especialización de los participantes en las sesiones.

Las reuniones de Méjico dieron ocasión a un interesante intercambio de información acerca de lo que se está haciendo en el mundo en este tema crucial, sirvieron para distribuir documentación actualizada sobre el desarrollo de las diferentes experiencias nacionales y permitieron sacar a la luz problemas concretos que ocupan a los servicios nacionales dedicados a estas cuestiones: objetivos; indicadores, criterios de eficacia

de los programas; medidas de *outputs*; instrumentos de gestión y control; organización y personal.

De modo muy especial, todo lo relativo al control de eficacia y a la capacitación de personal mereció una discusión completa, juntamente con la instrumentación del control. En conjunto, del interés de estos debates puede dar idea el hecho de que, en definitiva, tras ello está latente una de las grandes cuestiones de nuestro tiempo: cómo distribuir los recursos públicos con eficiencia y eficacia al servicio de los intereses nacionales.

5. El Comité de Escuelas e Institutos

Como de costumbre, la representación de la Escuela de Alcalá prestó especial atención a la reunión de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración, como organismo de colaboración de organizaciones nacionales, regionales e internacionales de enseñanza e investigación al servicio de las necesidades administrativas de los países y sus entes públicos. Al frente de la Asociación hay un presidente, el profesor norteamericano Donald C. Stone, y vicepresidentes por áreas geográficas representando a Europa, los señores Baillou, del Instituto Internacional de Administración Pública de París, y Leemans, del Instituto de Administración Pública de Amsterdam.

El orden del día de la reunión de Méjico incluía un tema central: «La planificación de la mano de obra en la Función pública».

Alrededor de este tema central se suscitarían discusiones acerca de los medios o procedimientos utilizados para fijar las necesidades actuales y futuras en materia de personal de las diferentes categorías, estudiando a la vez las repercusiones de esta planificación a nivel de la formación, los programas y la actividad de las Escuelas e institutos de administración o centros de formación o perfeccionamiento.

Para este primer tema de discusión se designó ponente al decano A. Lee Fritschler, de la Escuela de Administración Pública de la American University. Entre otras cuestiones incluidas en los informes nacionales, de los que se dio cuenta sucinta en la gran reunión plenaria, merece destacarse:

- Existencia o no de mecanismos de la programación de efectivos en la Función pública y su conexión con el Plan de Desarrollo y Presupuesto.
- Exposición de las características de las instituciones responsables de este sector de acción administrativa.
- Métodos y técnicas utilizados para determinar.
- Número y características de los efectivos que se precisan.
- Suficiencia o insuficiencia de los existentes.
- Previsión de necesidades futuras.
- Disponibilidad o no de las personas que tienen la adecuada formación.
- Papel de Escuelas e Institutos en la planificación de la mano de obra.
- Obstáculos económicos, sociales, tecnológicos y adminis-

trativos y la puesta en práctica de un sistema eficaz de previsión de efectivos para el sector público.

Los resultados de los debates no han sido, en general, demasiado brillantes. De hecho, quizá, el Canadá sea la excepción de un tema en el que los delegados estadounidenses han admitido su gran retraso. Más que de logros y éxitos hay que hablar, por tanto, de preocupaciones, de búsqueda de soluciones, en muchos casos de simple formulación del problema. Por tratar de sintetizar el estado de la cuestión, cabe decir que de la conjunción de las experiencias de una veintena larga de países resultaría un consensus más o menos unánime acerca de que:

- a) La programación de efectivos es necesaria.
- b) Que la determinación de necesidades es previa a la planificación educativa.
- c) Que más que de una política válida mundialmente hay que hablar de soluciones *ad hoc*.
- d) Que, en principio, es esta tarea más propia de instituciones del Gobierno que de centros universitarios, aunque haya que procurar su creciente colaboración y compromiso de las entidades educativas.
- e) Que hay aquí un posible y fundamental campo de colaboración entre científicos y prácticos.
- f) Que sería bueno crear un grupo de estudio que elabore modelos de validez supranacional.
- g) Que el tema interesa también en relación con el sector privado.

h) Que la previsión de efectivos debe figurar entre las prioridades en materia de función pública en los países en vías de desarrollo.

i) Que al servicio de esta necesidad deben multiplicarse los esfuerzos de las Escuelas de Formación de funcionarios.

Algunos de los asistentes a las reuniones de la Asociación de Escuelas e Institutos participaron en sesiones de trabajo restringidas, dedicadas a examinar en concreto la evolución de las enseñanzas para capacitar administradores de obras públicas, tema, al parecer, especialmente álgido en los Estados Unidos, donde la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública colabora con la Asociación Norteamericana de Obras Públicas en la preparación de un manual denominado «Directrices y criterios para programas universitarios de formación de ingenieros y administradores de obras públicas».

Hay que añadir que la reunión de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos hizo posible la convocatoria simultánea de asociaciones de carácter supranacional. Los delegados de Alcalá participaron así:

1. En la sesión del Grupo Europeo de Escuelas e Institutos de Administración. Asistieron delegados de Irlanda, Bélgica, Francia, Italia, República Federal de Alemania, Holanda y España. En esta sesión de trabajo se pasó revista a las asociaciones o grupos ya existentes en Europa para estimular un recíproco conocimiento, destacando el papel del llamado Grupo de Caserta, del Comité de Ad-

ministración Pública de la Unión Europea Occidental, del Grupo de Estudio de Adiestramiento en Administración Pública, y del recién creado Grupo Europeo de Administración Pública.

Se acordó mejorar, a través del Instituto de Bruselas, los mecanismos de información e intercambio.

Por el profesor Sidentopp, de la Escuela de Spira, se dio cuenta de la situación actual de los preparativos para organizar la conferencia de septiembre, y el profesor Leeman aludió a las materias que se desea debatir en épocas posteriores: «La responsabilidad de los funcionarios por sus actos» y «El papel de la burocracia en un estado moderno».

2.º Y en la reunión plenaria de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, a la que pertenece la ENAP como miembro institucional adherido. La ALAP ha renovado su Junta directiva, que sigue presidiendo el licenciado Andrés Caso, de Méjico, manteniéndose gran parte de los directivos con incorporaciones como las de los señores Madrid, de la ENAP de Venezuela, y Urrutia, del INAP del Perú.

La reunión permitió llevar a cabo un amplio intercambio de puntos de vista acerca de el programa de investigación, publicaciones y actividad general de ALAP hasta la próxima reunión plenaria.

Tras un largo debate se sugirieron como temas de estudio e investigación:

— La administración del urbanismo.

- El desarrollo de las ciencias administrativas en Iberoamérica.
- Los procesos de integración iberoamericana.
- El desarrollo agrícola.
- Estudios comparativos de recursos humanos en la Administración.

Se acordó asimismo autorizar al Consejo Directivo para concertar acuerdos de colaboración editorial en organismos cualificados. Multiplicar ediciones de libros y material informativo. Incrementar los intercambios de información documental. Celebrar la próxima reunión ordinaria en Perú, bajo los auspicios del Instituto Nacional de Administración Pública.

6. Nueva Junta Directiva

Tras unas reñidas elecciones se eligió para los próximos tres años una Junta Directiva compuesta del modo siguiente:

Presidente: Señor Martínez Cabañas (Méjico).

Presidente adjunto: Señor López Rodó (España).

Vocales: Señores Moureau (Bélgica), Veichman (Alemania Occidental), Brewer Carias (Venezuela), Mohalla (Túnez), Chenot (Francia), Dean (Estados Unidos), Gianini (Italia), Makseradsia (Tailandia) y Stepanovic (Yugoslavia).

Como presidentes de los Comités:

Redacción de la revista: Señor Eggerth (Estados Unidos).

Finanzas: Señor Molitor (Bélgica).

Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración: Señor Holmgrem (Suecia).

Estructura Administrativa y Management: Señor Nottage (Reino Unido).

Administración de Personal: Señor Von Ersten (República Federal).

Planificación y Perspectiva: Señor Massé (Francia).

7. Sesión de clausura

Tras un discurso de recapitulación del profesor mejicano Flores Olea, que había puesto colofón a los informes de ponentes generales y presidentes de Comités y al informe del presidente saliente del Instituto, el licenciado Ignacio Ovalle, subsecretario de la Presidencia, cerró las reuniones del Congreso. En sus palabras hubo las obligadas expresiones de reconocimiento y amistad y un interesante inventario de la problemática que comportan las administraciones públicas de nuestros días.

R. G. M. y C. P. M.