

## PROLOGO

1.- El establecimiento de un amplio y auténtico "ius--commune" para la Comunidad hispánica es un objetivo hacedero aunque en las circunstancias actuales, dominadas por un cerrado positivismo legalista estatal de corte decimonónico, -todavía imposible. Este obligado realismo no supone, sin embargo, el descartar otras posibilidades de aproximación cultural mucho más factibles en cuanto que más modestas: por --ejemplo, la formación de un corpus doctrinal jurídico-admi--nistrativo que inspirara la legislación y la práctica admi--nistrativas de los países que, a ambos lados del Atlántico, -tienen una lengua y una cultura común.

Aun dando por supuesto que a este resultado nunca--podría llegarse a través de declaraciones y compromisos oficiales, puesto que la vida jurídica se resiste a este tipo -de formalizaciones, yo siempre me he preguntado cómo es posi--ble que ésto no exista ya, habida cuenta de la intimidad de--nuestras relaciones científicas. Es un hecho innegable -veri--ficado con mi experiencia personal- que los juristas de ha--bla española circulamos con absoluta naturalidad por América y España y que en todas partes nos encontramos como en nues--tra propia casa. Nos hemos formado en condiciones muy simila--res, hemos leído los mismos libros, reconocemos como maes --tros a las mismas personas y empleamos un lenguaje técnico -común.

No es infruente el caso de que los Poderes Legislativo y Ejecutivo cuenten con asesores no nacionales que, tratándose de hispanoparlantes, no se consideran nunca como extranjeros de rigor. Las influencias recíprocas han sido siempre constantes, aunque hayan oscilado según las épocas. Cuando yo era estudiante en la Universidad de Valladolid eran los libros de Bielsa nuestra lectura básica y ahora no faltan en ninguna biblioteca las obras de Gordillo, Dromi, Revidatti, Real, Lares, Vidal, Barra y tantos otros; de la misma manera que en todas las Facultades americanas de Derecho se consultan habitualmente españoles como García de Enterría, Garrido Falla o Gonzalez Pérez y, por supuesto, la Revista de Administración Pública de Madrid. Sin que falten ejemplos de autores, al estilo de Cortiñas-Pelaez o Brewer-Carias, a los que no es fácil calificar, a primera vista, de americanos o de españoles. En los congresos internacionales todos nos sentamos al mismo lado de la mesa... y, sin embargo, tampoco sería exacto afirmar la existencia de ese corpus doctrinal común a que me estoy refiriendo.

Para llegar a ello -y aparte de otros obstáculos- no basta con tener esa formación común sino que es preciso tener conciencia de la misma y adoptar actitudes deliberadas consecuentes con ello; de lo que todavía estamos lejos.

Las Universidades constituyen, sin duda alguna, el mejor caldo de cultivo de esta fértil simbiosis propiciada - por un torrente continuo de intercambios personales de profesores y alumnos. Pero conste que también existe algún otro - cordón umbilical, quizás incluso más firme. Me refiero con - cretamente al Instituto Nacional de Administración Pública - de Alcalá de Henares donde se vienen formando desde hace varias generaciones muchas de las mejores cabezas de las Administraciones públicas americanas; hasta tal punto que es difícil visitar uno de estos países sin ser acogido por los -- brazos entrañables de algún antiguo alumno o colega (o antes alumno y hoy colega), quien, al hilo de recuerdos sentimentales del pasado, demuestra que en cuanto a gestión administrativa sí que existe esta comunidad, y muy real, en la que estoy insistiendo. Y lo mejor de este ejemplo (que ahora empieza a ser emulado por el Instituto de Administración Local de Madrid) es que se trata de una línea de convivencia intelectual que viene de antiguo y que no ha sufrido nunca interrupciones dignas de nota. En los estrados del INAP y en los -- bancos de sus aulas alternan, enseñando o aprendiendo, maestros americanos y españoles con una naturalidad y una solidaridad que -me atrevo a decirlo- no he encontrado en ninguna otra institución del mundo.

A despecho de la presión del "gran vecino del Nor-

te", cuyos largos brazos también llegan a Europa; a despecho de la influencia de la ciencia jurídica europea, de la que nos aprovechamos por igual americanos y españoles; y a despecho de la incidencia sobre España del Derecho comunitario -- europeo, es un hecho incuestionable que existe una comunidad jurídica hispánica, cuya manifestación más poderosa es probablemente el Derecho Administrativo y las técnicas de administración.

La mejor prueba de lo que estoy diciendo se encuentra en el libro (y también en la vida) de Guillermo Haro, que tengo la satisfacción de presentar. Cualquier mexicano, leyendo esta obra, ha de reconocer al compatriota íntegro; pero los lectores españoles no podrán nunca percibir que tienen en sus manos el libro de un extranjero. Guillermo Haro es la prueba viva de que, dentro del Derecho, se puede ser español sin dejar de ser mexicano, y viceversa. Porque, en definitiva, hablando de Derecho Administrativo o de funcionarios públicos, se puede sentir (aunque ésto no suceda siempre, claro es) y expresar una misma unidad cultural y científica. Con absoluta sinceridad confieso que, al leer esta tesis doctoral, cuando tropezaba con sus excelencias y defectos, en ningún caso pude percibir si provenían de influencias de su formación mexicana o de su formación española. Y lo más esperanzador de todo es que su caso no es único, como puedo atestiguar por experiencia propia y por contactos no

tan íntimos como yo quisiera- con los americanos que visitan o residen en el Instituto Nacional de Administración Pública. Casi sin excepciones, nos traen sus preocupaciones y esperanzas, luego hacen suyas las nuestras y todos juntos van colaborando en el gran edificio de ese futuro científico común, que nunca estará terminado, pero al que no es lícito renunciar.

Proyecto de futuro que, si un día es realizado, no tendrá probablemente la grandeza del sistema norteamericano - ni la firmeza del sistema europeo; pero que, desde luego, nos será más útil en cuanto más ajustado a nuestra mentalidad y - necesidades y en el que también nos sentiremos más cómodos, - cabalmente por ser nuestro.

2.- La tesis doctoral de Guillermo Haro es el resultado de un exámen de conciencia de un funcionario mexicano sobre - la realidad de su país. El autor constata las deficiencias de la estructura y funcionamiento de la Función Pública mexicana y reflexiona sobre las posibilidades de su reforma.

Las deficiencias proceden, a su juicio, de un anqui-losamiento de su forma originaria, que no ha sabido adaptarse a la evolución de los tiempos. Prescindiendo de antecedentes-históricos más remotos, la Función Pública mexicana, como todo el Estado moderno, arranca de la Constitución de 1917, en una coyuntura política muy poco propicia a la organización de

unas estructuras eficaces o racionales. En aquellos momentos se jugaba el país el establecimiento de unas bases políticas que aseguraran su estabilidad. Por lo que desde tal perspectiva, rigurosamente prioritaria, los problemas funcionariales ocupaban un puesto marginal. Esto es comprensible y desde tal punto de partida nada hubiera impedido un desarrollo posterior más favorable.

Lo malo del caso es que las cosas han permanecido, en lo substancial, como nacieron, sin tener en cuenta las -- transformaciones económicas y sociales que posteriormente ha experimentado el Estado mexicano. Porque, al cabo de medio siglo, ni la economía ni la sociedad de este país pueden ser atendidas con un funcionariado organizado con arreglo a pautas políticas posrevolucionarias. Tal es la clave de las deficiencias que cualquier observador, medianamente atento, -- puede constatar.

Se impone, pues, una reforma, que no ha de consistir en otra cosa que en la adaptación de esas estructuras -- arcaicas para adaptarlas a las circunstancias de finales del siglo XX, cuando la presión demográfica es agobiante y las -- relaciones económicas externas e internas exigen unos mecanismos de regulación de enorme complejidad técnica. Si el Estado mexicano quiere cumplir dignamente estas funciones de--

regulación económica y social, que voluntariamente ha asumido, precisa inexcusablemente de un instrumento burocrático más moderno y eficaz. Y por no haberlo hecho e incluso por no haberlo intentado nunca seriamente, se encuentra ahora con un aparato administrativo deplorable.

Para salir de esta situación haría falta -en México como en cualquier país del mundo, empezando por España- una decidida voluntad política de adaptación y reforma. Pero no sólo eso. La voluntad política o constitucional exige una instrumentación técnica capaz de llevar a la realidad las buenas intenciones. El libro de Haro Bélchez se coloca decididamente en este terreno: prescindiendo de consideraciones políticas, fáciles de expresar pero presumiblemente inoperantes, pretende ofrecer fórmulas muy concretas de actuación.

A tal efecto se encontraba en un dilema, puesto que, aceptando de antemano la utilidad del conocimiento de soluciones extranjeras, tenía a su disposición dos opciones: o bien colocarse en la estela de las experiencias norteamericanas o bien inspirarse en los movimientos europeos y singularmente españoles.

La solución norteamericana suponía una tentación sugestiva, puesto que, de seguirla, tenía asegurada la aceptación de las elites políticas y administrativas nacionales, --

confesadamente devotas de las técnicas que se practican en el Norte. Los Estados Unidos de Norteamérica parecen encarnar -- hoy en todo el mundo el signo de la modernidad: parecen ser -- la modernidad y la eficacia y resulta muy difícil escapar al atractivo de su éxito.

Y sin embargo Haro Bélchez ha renunciado a este camino tentador para intentar abrir otras sendas de salida, que busca en las fórmulas europeas y españolas. Cabría preguntarle entonces -y así lo hizo con su característica agudeza, en el acto de la lectura de la tesis, nuestro mejor especialista de estos temas, el profesor Joan Prats- si no se trata de una actitud metodológica equivocada, habida cuenta de la mentalidad inequívocamente pronorteamericana de las elites del país, que viven sugestionadas por lo que se hace al otro lado de -- la frontera y por lo que perciben en las organizaciones internacionales. Vistas así las cosas, la posición del doctorando- podría considerarse muy poco moderna y hasta obsoleta.

Y, sin embargo, a mi me parece correcta la decisión del doctorando, siempre que se admita -como él hace- que en -- estas cuestiones nada hay definitivo y que la reforma debe -- ser constante y evolutiva como es la sociedad a la que la Administración sirve.

Lo que es bueno para Norteamérica y para las grandes organizaciones internacionales no lo es necesariamente para - otras Administraciones y otras sociedades menos evolucionadas. Las reformas no pueden realizarse a saltos con la vista puesta en un objetivo lejano, puesto que entonces es muy fácil caer - en una caricatura inoperante, sino con los pies en el suelo, - mirando bien el terreno que se pisa y calculando las propias - fuerzas.

Haro Bélchez conoce perfectamente la realidad de su país, las exigencias de su sociedad y la mentalidad de los servidores públicos. Y pensando en todo ello, sugiere un movimiento, ciertamente lento pero real. De donde resulta que su libro camina contra la corriente de lo que hoy se piensa en Norteamérica, nace ya anticuado si se le juzga desde este parámetro; - pero probablemente sintoniza mejor con las necesidades cotidianas de una Administración "desinformalizada, fragmentada, desprofesionalizada, verticalizada y descompensada", como él la - califica. La energía no se manifiesta siempre en saltos en el vacío o en imitaciones del corredor que encabeza la fila sino - también en meros pasos, que pueden parecer lentos pero que a - la larga y a la postre resultan más seguros.

En el libro se estudian, pues, con carácter preliminar los sistemas comparados: fragmentos de historia y de actua

lidad de Estados que pasaron un día problemas similares a los que hoy tiene México y que los han ido superando con mejor o peor fortuna. El autor selecciona las cuestiones que le parecen más interesantes desde el punto de vista de los objetivos de su libro y se detiene en su descripción y análisis, renunciando a una exposición sistemática global, que desbordaría - su tarea y que, además, supondría una repetición inútil de lo que ya ha sido descrito mil veces. Con lo cual, y después de un jugoso análisis de la "organización política y función pública en México", se llega a la cuarta parte, que es -para el autor y para el lector- la fundamental: "Diagnóstico y pro -- puestas de reforma de la Función Pública mexicana".

Aquí es donde Haro Bélchez concreta los resultados de las páginas anteriores (que solo cobran sentido desde esta parte) y, en definitiva, los resultados de sus experiencias - personales y de sus largos años de estudio y reflexión. Aunque, por supuesto, también renuncia en este lugar a un análisis global y exhaustivo de todos y cada uno de los problemas posibles y reales, para centrarse en algunos aspectos claves, que considera más significativos, como son: la selección, for mación y perfeccionamiento de los funcionarios, la estabili-- dad y la inamovilidad en el empleo público, la estructura, la provisión de puestos de trabajo y la carrera administrativa.

Cualquiera tiene derecho a reprochar de convencional este repertorio y tendrá razón, puesto que toda selección implica renuncia a otros temas, quizás no menos importantes. Y también podrá imputarse, igualmente con razón, al autor un exceso de mimetismo en las soluciones propuestas. Pero no hay que olvidar algo muy importante a la hora de valorar este libro: Haro Bélchez no se presenta como un reformador mesiánico convencido de la infalibilidad de -- sus ideas sino que se limita desde la atalaya de su "madura juventud" a contar lo que él sabe y ha visto y a hacer públicas sus reflexiones. El ha constatado que en otros - países se han resuelto con determinadas fórmulas proble - mas que hoy padece todavía México y sugiere que la aplicación de estas fórmulas puede dar resultados muy positivos.

Es muy probable que haya otras soluciones mejores, - al menos en teoría, más ambiciosas y ciertamente más mo-- dernas. Lo que pretende importarse en este libro no es - desde luego la última palabra de la técnica administrativa y de la política y la gestión de personal -más aún: algunas de estas fórmulas han fracasado en sus países de origen, concretamente en España, como consecuencia de una aplicación aberrante-; pero hay algo que nadie podrá discutir: si se introdujesen en México solamente la cuarta parte de las soluciones que aparecen en el libro de Haro Bélchez, la Función Pública mexicana podría recuperar el retraso de varias décadas de inmovilismo cuando -----

no de involución.

Para el lector español ofrece este libro una información que desde aquí no es fácilmente asequible; para el lector mexicano supondrá una esperanza excitante de un futuro mejor y necesario; todos los estudios de la Burocracia pública-observarán en él un banco de pruebas -teórico pero enderezado hacia la práctica- de cómo es posible una reforma en un país-concreto y con unas técnicas muy concretas. El tiempo dirá si la semilla depositada por este inquieto sembrador dará algún-día los frutos que se merece.

El Instituto Nacional de Administración Pública puede estar orgulloso de la aparición bibliográfica de quien fué uno de sus mejores alumnos. De la misma manera que la Administración mexicana que propició su estancia en España podrá comprobar que no dilapidó sus ayudas en este investigador concienzudo. Y también puede estar satisfecho el profesor Avelino -Blasco, maestro tan querido como admirado de varias generaciones de diplomados hispanoamericanos de Alcalá. La labor de --Blasco, oculta de ordinario, emerge en esta ocasión a la luz-pública, puesto que en el libro se manifiestan las huellas de su trabajo: la minuciosidad y la honradez científica de Haro-Bélchez dan prueba y fé de que no se han perdido los desvelos del maestro.

ALEJANDRO NIETO GARCIA.