

# SÍNTESIS DEL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA CONFERENCIA

Carlos PARAMÉS

## 1. — *El marco social y económico*

Las administraciones públicas viven en un determinado contexto económico y social. Reducir su extraordinaria complejidad y hacer una sumaria descripción de sus rasgos más significativos es, me parece, una difícilísima tarea.

Reflejar en un cuadro coherente y significativo todo el rico y heterogéneo tejido de relaciones y estructuras que caracterizan nuestro tiempo sería hoy más que nunca una necia pretensión. Lo que yo puedo hacer ahora es tratar de recordar, con el mejor deseo de ser fiel notario de vuestros trabajos, aquellos rasgos de ese marco social que a ustedes les parecieron más importantes y significativos.

Al hacerlo subsistirá el peligro del error. Por mis propias limitaciones, evidentemente, pero también porque en las síntesis esquemáticas que hicieron cuantos aludieron estos temas habrá quizás simplificaciones exageradas y lugares comunes, imágenes subjetivas de lo real, y con toda seguridad, trazos gruesos que desconozcan los matices, las tonalidades, los perfiles y los detalles concretos.

En mi opinión, en sus testimonios, el marco social de nuestros días se ve caracterizado por una gran preocupación por los

problemas ligados al excesivo crecimiento demográfico — o al nulo crecimiento demográfico — y el agotamiento de las materias primas. En nuestra sociedad, afortunadamente, la explosión informativa y la elevación de los niveles educativos han traído consigo un creciente nivel de exigencia de parte de sectores cada vez mayores de la población que solicitan bienes y servicios de los entes públicos. Estas exigencias son especialmente significativas de parte de grupos de usuarios y consumidores.

Nuestro tiempo es un tiempo de cambios constantes y acelerados como jamás pudieron soñar nuestros mayores, que encuentran muchas veces su explicación en un espectacular desarrollo científico y tecnológico que, desgraciadamente, sólo beneficia de modo pleno a una parte muy pequeña de la comunidad internacional.

Nuestro mundo permite todavía demasiadas desigualdades a nivel interno e internacional en la justa distribución de la riqueza por la existencia de economías dominantes y a la vista de la exagerada influencia de las empresas multinacionales. Y tampoco ha sido capaz de substituir el periclitado sistema del desarrollismo cuya fe en que crecimiento equivale a desarrollo no se sostiene ya. Se pone por el contrario de relieve que no hay experiencias repetibles, que el progreso de algunos sigue coincidiendo con el estancamiento y el retraso de otros muchos, y que la escasa productividad de muchos países de la tierra obligan a mirar con pesimismo el futuro. Al menos mientras el presente siga siendo testigo de marginaciones de personas y grupos, de dolorosas discriminaciones, de egoísmo e insolidaridad.

Cada día que transcurre aporta nuevas pruebas del creciente protagonismo de la administración. Por la propia dinámica social. Por las fundadas esperanzas que a muchos hicieron concebir logros y avances espectaculares, que rara vez afectaron a más de un sector y que jamás alcanzaron la perspectiva global necesaria. El juego de estas circunstancias ha generado una *profunda erosión del prestigio de la administración pública*, que se ve contestada por todos los estratos sociales en

términos jamás hasta hoy conocidos. Y todo ello es curiosamente compatible con el sostenido incremento de su presencia en el acontecer social, a través de fórmulas muy diversas que van desde el ejercicio tradicional del poder, hasta la negociación y el concierto con grupos sociales a los que se confía la ejecución de tareas de carácter colectivo.

A pesar de todo esto, la respuesta del poder público al unánime clamor mundial por una auténtica participación, resulta escasa cuando no nula.

El fracaso de la administración se percibe muy especialmente en su incapacidad para convertir en *necesidades sociales satisfechas* los brillantes programas que sus expertos redactan con gran facilidad. Ahí están, para dejar testimonio de este aserto, las deficiencias que tantos países de la tierra padecen en materia de vivienda, de salud, de educación. Ahí están las anarquías en desarrollo urbano y las aglomeraciones marginadas. Ahí están, aún sin resolver, los problemas de la pobreza y de la ignorancia.

Nuestra sociedad no ha sabido medir el impacto del desarrollo industrial tecnológico en el equilibrio ecológico y estamos destruyendo la naturaleza, mientras las llamadas de atención de quienes estiman urgente y fundamental la *defensa del medio ambiente* y de la *calidad de la vida* se estrella contra los embates del egoísmo o las promesas de un paraíso técnico.

Para algunos países de la tierra la cuestión está en garantizar a los niños de hoy un camino seguro hacia la salud, la educación, el trabajo profesional. Para otros muchos el extraordinario aumento de las expectativas vitales, obliga a re-pensar una política de atención y cuidados especiales para eso que ha dado en llamarse la "tercera edad".

La explosión educativa ha hecho tambalear las instituciones educativas en general de modo muy especial las universitarias, muchas veces cajas de resonancia de la disconformidad con el sistema social y político. Hay crisis de educadores y masificación, y los recursos son insuficientes y la universidad es todavía

en muchos países una universidad elitista de privilegiados.

El cuadro es, ciertamente, estremecedor y justificaría, si no fuera una obligación la esperanza, el catastrofismo y el temor. Y, sin embargo, esta es nuestra sociedad. Éste, o algún otro muy parecido, el terreno de juego en el que se va a librar la batalla. Y la primera condición para abordar con éxito el combate está en conocer muy bien las características del terreno y el poder del adversario.

Para conducir nuestras sociedades hacia estadios mejores de progreso y bienestar, los hombres inventaron hace mucho tiempo las administraciones públicas. No hay otro instrumento a nuestra disposición y por ello la segunda parte de esta síntesis se va a dedicar a revisar, sobre la base de sus juicios y comentarios, el estado de su salud.

## 2. — *Las administraciones públicas*

### a) *Una generalizada insatisfacción*

De lo dicho antes a nadie podrá extrañar que el resumen de sus juicios ponga de relieve una generalizada insatisfacción. A esta conclusión se llega además fácilmente, examinando, de modo sumario, algunos aspectos fundamentales evocados una y otra vez en los documentos y en las discusiones.

### b) *Las estructuras administrativas*

A nivel central esas estructuras han crecido de modo anárquico e irracional al servicio de un necio "parkinsonismo", cuando no de una clara politización. Las estructuras centrales son estancas y se comunican mal entre sí. A veces sobran ministerios y en ocasiones faltan. El sistema acusa excesiva fragmentación, dispersión de responsabilidades, mala coordinación. Se dan, alternativamente, solapamientos de competencia y vacíos de poder, conflictos e inacciones. Y la administración central reacciona lentamente y tarde al desafío de las nuevas necesidades.

Las estructuras locales resultan claramente inadecuadas para administrar racionalmente las grandes aglomeraciones o para elevar el nivel de bienestar de las pequeñas colectividades, abandonadas por sus habitantes.

Las administraciones autónomas o descentralizadas, se multiplican con exceso. Y a veces suponen una grave quiebra al derecho y al deber, que al poder político incumbe, de planificar y dirigir la marcha global del sector público. Su régimen jurídico, financiero y presupuestario es aún imperfecto y, en lugar de agilizar el funcionamiento de las grandes organizaciones burocráticas, aliviándolas de algunas de sus tareas, crecen, hasta ser también organizaciones viciadas de idénticos defectos que aquellas.

#### c) *Los sistemas de toma de decisiones*

Se apoyan en la rutina y la tradición. Las políticas se formulan sin acopiar la información precisa, sin planificación, sin establecer previamente, los objetivos, sin estudiar a fondo las prioridades y por ello se traducen, cuando se traducen, en programas inconcretos de difícil ejecución. Los procedimientos administrativos son lentos, excesivamente burocratizados y formalistas. Ponen demasiado énfasis en lo adjetivo y lo accesorio, con lo que alejan aún más a la administración de esa realidad que pretende hacer diferente. Falta delegación, sobran controles. Sobra centralismo y falta fe en la capacidad de los organismos locales o de segundo escalón. Y todo el sistema sufre, de cuando en cuando, graves estrangulamientos que amenazan con el colapso dentro o el caos fuera.

#### d) *El derecho*

Nuestras administraciones son administraciones de legalidad que tienen en el derecho su marco de referencia y en el respeto a las normas su última justificación. Pues bien, hay demasiadas normas muchas de las cuales se quedan en la letra de los diarios oficiales sin contribuir lo más mínimo a la renovación de la sociedad.

Por otro lado y quizás ante urgencias que nos parecen más apremiantes, vivimos aún básicamente de un orden normativo que corresponde al pasado. El nivel de obsolescencia es tan evidente que la administración se separa de la norma y trata de resolver sus problemas al margen de las formulaciones jurídicas. Hay, es cierto, en algunos juristas y en algunos administradores intentos meritorios por buscar nuevas vías, por ejemplo las leyes-cuadro, las normas experimentales, o las disposiciones negociadas con grupos de la sociedad; todavía, sin embargo, y con bastante generalidad, la ley, expresión de la voluntad popular, punto de equilibrio de intereses, síntesis de las garantías de los ciudadanos con la obligación de eficacia del poder público, esa ley se convierte demasiadas veces en un freno del progreso social. Y sobran disposiciones inútiles mientras faltan normas que institucionalicen la función pública, o que asignen las competencias a cada órgano del sector público o que aborden los temas vivos de la nueva propiedad, el nuevo orden asociativo o que proporcionen una base adecuada a las tendencias integradoras.

e) *El personal*

i) *El reclutamiento*

En algunos países los sistemas de reclutamiento y la propia estructura del Servicio Civil llevan a que los altos funcionarios sean casi siempre personas de elevado nivel social y económico. Estos altos funcionarios aportan así a la administración una concepción elitista y minoritaria, alejada de la realidad social y que entienden difícilmente a las masas ciudadanas. Se trata así de un grupo director que puede tender a comportamientos paternalistas y autoritarios. Si a esta descripción se añade la extracción tradicionalmente jurídica de muchos funcionarios se verán aún mejor las posibles graves consecuencias del fenómeno.

Mientras tanto, en otros países, el reclutamiento se basa exclusivamente en consideraciones políticas, lo cual puede redundar en un mayor grado de lealtad e identificación y en la derrota de resabios burocráticos, pero puede también llevar a

la falta de esa deseable profesionalidad que es tributaria de la selección por el mérito y la competencia profesional.

ii) *Insuficiente grado de compromiso*

Por razones muy diversas —inseguridad, retribución escasa, falta de estímulos, mal reparto del trabajo, escasa atención a lo vocacional, peor condición que el sector privado, falta de responsabilidad, escasa información, nula participación, etc.—, los funcionarios están muchas veces escasamente motivados. La función pública es en demasiadas ocasiones, el refugio de quienes ponen en primer término su seguridad personal. Hay un divorcio con el poder político y los funcionarios oponen a los proyectos de cambio y transformación de aquél la barrera de una pretendida neutralidad que no es sino una falta de compromiso y la expresión de su deseo de dar a la colectividad el tiempo que les haga acreedores a un salario que juzgan insuficiente mientras sus reales intereses están fuera del servicio público y en el ejercicio de su actividad profesional.

La mística del servicio al Estado está viva afortunadamente en algunos y su sacrificio generoso permite que la máquina continúe marchando. Pero estos buenos funcionarios pueden llegar también al desaliento o porque comprendan los muchos defectos del sistema o porque se rindan ante la insuficiencia de recursos humanos y materiales que impide a los servicios públicos cumplir sus numerosas responsabilidades.

f) *Los intentos de reforma administrativa*

Esta realidad es tan obvia que los intentos de reforma se multiplican. A veces se deben a técnicos del propio país, en ocasiones a especialistas llegados del extranjero en cooperación bilateral o formando parte de organismos internacionales.

Estas reformas han adolecido de defectos muy graves que las han privado de virtualidad transformadora. Cuando no ha sido producto de estudio en “torres de marfil” sin participa-

ción de funcionarios y administrados, han planteado mal sus dimensiones o equivocado las etapas de su implementación. Cuando no resultaron demasiado ambiciosas, frutos de promesas políticas de difícil cumplimiento, se limitaron a ser temporales, aisladas e inconexas, mínimas transformaciones de procedimientos, cuya plenitud sólo se logra con el tiempo y la continuidad en el esfuerzo.

Por encima de todo esas reformas administrativas se han encaminado casi exclusivamente a la mejora de la maquinaria y al perfeccionamiento de los procesos administrativos, con olvido total de la funcionalidad de la administración, de su condición de medio para el fin "bienestar colectivo".

### 3. *El nuevo orden económico internacional*

Como consecuencia de la interacción de todos los fenómenos aludidos y también ante el fracaso de determinados planteamientos que buscaban darles adecuada respuesta a nivel internacional, la situación internacional se agravó y deterioró de modo creciente en los últimos años.

Los ambiciosos intentos que fueron las dos décadas de desarrollo se frustraron, precipitando así, el proceso de toma de conciencia de los países menos favorecidos que descubrían con mayor claridad y en toda su hondura los fallos del sistema económico. Fueron estos países y no los especialistas de la sede de Nueva York los que aunaron sus esfuerzos para hacer llegar a la Asamblea General su unánime clamor en el sentido de que las Naciones Unidas deberían dar ya un firme y decidido paso adelante en la clarificación de la situación y en la adopción de medidas capaces de variar su signo.

1974 resulta así un año crucial y la asamblea general aprueba el 9 de mayo la resolución 3,201 en la que los principios de lo que ya se empieza a denominar "El nuevo orden económico internacional" se formulan de modo terminante.

Unos días después, el 16 de mayo la propia Asamblea General aprueba la Resolución 3,202 que supera con mucho a la



anterior, tanto por su extensión material como porque al lado de una lúcida descripción de los problemas hay el anuncio de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la aprobación de un programa especial con medidas de emergencia para mitigar "las dificultades de los países en desarrollo más seriamente afectados por la crisis económica"

Por una loable iniciativa del gobierno mexicano todo ese cuerpo doctrinal, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, se aprueba el 12 de diciembre de 1974. Es ya, y tendrá que ser más y más en adelante, la base sobre la que se construirá el edificio justo y solidario de las nuevas relaciones internacionales en lo económico y en lo social.

Y esta es la situación; no es que con la Carta las administraciones públicas tengan frente a sí nuevas o distintas responsabilidades, muchas de estas responsabilidades venían siéndoles propias desde hace tiempo. Con la Carta los países adquieren un compromiso moral ante el mundo de poner remedio a todas estas deficiencias y cada derecho tiene la contrapartida de un deber cuya exigencia será cada día más apremiante. La Carta contribuye así en días de confusión a dar a los gobiernos orientaciones seguras acerca del camino a seguir.