

*Los procesos de transformación en la Administración Pública, Iberoamericana: Limitaciones y desafíos.* Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares. Madrid, 1987, 171 páginas.

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA GUIADO

El tema del cambio político en el seno de las sociedades del continente americano pasa por una reflexión seria y profunda del papel que, en el proceso de transformación de las estructuras, debe jugar la Administración Pública. Y ello es así porque, en la actualidad, el aparato administrativo y burocrático ha dejado de ser neutral en la lucha contra el subdesarrollo, la opresión y el atraso, para convertirse en plenamente beligerante en la lucha por la implantación de los ideales democráticos y de progreso social.

El libro que se comenta aborda precisamente este gran problema del reto que tienen ante sí las Administraciones de los países iberoamericanos; refiriendo, con la aportación de ilustres personalidades del mundo de la política y de la actividad administrativa, las experiencias que están llevando a cabo en respuesta al desafío que deben afrontar para modernizar las estructuras económicas, políticas y sociales. Entre las experiencias figura, también, la de España dado que, tras la promulgación y publicación de la Constitución de 1978, ha iniciado un camino de reforma y renovación que, de algún modo, puede servir de ejemplo indicativo para países hermanos que deben superar y sortear idénticas dificultades que nosotros.

El origen de la publicación se encuentra en un seminario celebrado en Alcalá de Henares entre los días 21 al 25 de abril de 1986 y organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España en torno al tema que sirve de rótulo al libro objeto de este comentario. Dirigido a los antiguos alumnos iberoamericanos

del citado Instituto, contó el seminario con la presencia de ilustres personalidades cuyas conferencias y ponencias integran el núcleo básico de las páginas que componen el mencionado libro.

En primer lugar, se reproduce la intervención del entonces Ministro de la Presidencia, Javier Moscoso del Prado Muñoz que analiza el papel de la Administración según se trate de un Estado autoritario o un Estado democrático. Para este conferenciante, en un Estado autoritario y en el que los ciudadanos carecen de libertades y derechos la Administración se convierte en el factor determinante de la vida política; y en el elemento que decide y selecciona el interés general dado que el Parlamento no existe o cumple funciones meramente nominales. Cuando, por el contrario, la Administración se incardina en los moldes de un Estado pluralista y democrático su función se reduce y repliega a sus justas fronteras ya que entonces el Parlamento es el garante máximo del interés de la comunidad; limitándose el aparato administrativo y burocrático a su tarea de gestión propiamente dicha. Si nos fijamos en nuestra Constitución, se nos dice en ella que las Cortes «representan al pueblo español» (artículo 66) y que el Gobierno «dirige» la Administración tanto civil como militar (artículo 97). Por tanto, en un contexto verdaderamente democrático tanto el Parlamento como el Gobierno recuperan su protagonismo, al tiempo que la Administración de manera subordinada «sirve con objetividad los intereses generales» (artículo 103) situándose, pues, en una posición respecto al Gobierno; y dejando que las Cortes definan, en su juego de mayorías y minorías, cuál es el interés general que han de atender en la elaboración de las leyes.

En el epígrafe I, denominado «La Administración Pública y la democratización de la sociedad», se incluye la conferencia de VÍCTOR G. RICARDO, colombiano, en torno al tema *La Administración al servicio de la comunidad*; y en la que expone el panorama de cien años, desde 1866 hasta 1966, refiriéndose a la aplicación de la Constitución vigente en cuanto a la fórmula de «centralización política y descentralización administrativa», ideada por RAFAEL NÚÑEZ. El autor, tras aludir a los antecedentes del proceso descentralizador, centra su atención en la actual reforma regional y local que se lleva a cabo en departamentos, intendencias, comisarías y municipios me-

diante cambios constitucionales o elaboración de leyes ordinarias. Y seguidamente pasa a describir la estructura política de Colombia, «una de las democracias más antiguas y consolidadas de América Latina», señalando sus principales características y las transformaciones más sobresalientes introducidas en los últimos años. «La democratización en Colombia —dice en los párrafos finales de su intervención— está íntimamente ligada a procesos como la descentralización administrativa y presupuestaria, la realización de obras de progreso en las zonas afectadas por la violencia y la viabilidad del acceso para las mayorías a los mecanismos tradicionales de ejercicio de liderazgo político.» Y en esa dirección democratizadora se sitúan las más recientes leyes aprobadas sobre diversas cuestiones y problemas que van desde la elección popular de alcaldes a la reglamentación de los partidos políticos.

El epígrafe II, con el rótulo «Las políticas nacionales de Administración Pública», afecta concretamente a los casos de Argentina y España. En cuanto al primer país citado, ENRIQUE ISAAC GROISMAN aborda el estudio de las *Políticas del gobierno argentino en materia de Administración Pública*, partiendo en su exposición de la situación del país antes de la llegada de Alfonsín al poder. Descrita con breves trazos dicha situación, «el gobierno constitucional debió hacerse cargo de esta herencia y afrontar la tarea de transformar el aparato administrativo sin afectar la continuidad de su funcionamiento», sobre la base de que «la modificación de los usos y prácticas es más importante que la realización de reformas normativas, y que más efectivo que cambiar las normas es mejorar el criterio de quienes deben aplicarlas». Tras presentar los aspectos más notables de la reforma de la Administración que se lleva a cabo, concluye que «el mejoramiento del aparato administrativo constituye, pues, una tarea que necesita del apoyo, del control y aun de la presión de la sociedad civil»; lo que viene a demostrar que «el mejoramiento de la Administración Pública está tan íntimamente relacionado con el funcionamiento democrático del sistema político». Y, en lo que afecta a España, FRANCISCO RAMOS Y FERNÁNDEZ TORRECILLA, entonces Secretario de Estado para la Administración Pública, analiza: *El caso español: Reforma y modernización de la Administración Pública* mediante una valoración de los resultados obtenidos en nuestro país desde la llegada de los socialistas al poder en 1982.

Para ello, hace una especie de balance de las cuestiones que han sido objeto de modificación legal o han sido actualizadas, tales como la selección de funcionarios, las retribuciones de éstos, las incompatibilidades, la determinación de las condiciones de trabajo en el sector público, etc., sin olvidar aspectos capitales como son la burocracia en el Estado de las Autonomías, la reorganización de la Administración del Estado y el acercamiento de la Administración a los ciudadanos. En sus conclusiones finales, FRANCISCO RAMOS relaciona el cuadro de reformas propuestas con las exigencias derivadas de la Constitución a fin de que las mismas sintonicen con los ideales de igualdad, solidaridad, eficacia y libertad que son pilares del Estado social y democrático de Derecho que proclama nuestra Constitución.

En el epígrafe III, que incide sobre «La descentralización política y administrativa», se insertan otras dos conferencias, una sobre Méjico y otra sobre España. JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU expone: *El federalismo mexicano y la descentralización: reflexiones sobre su evolución reciente*, presentando inicialmente una visión general acerca del fenómeno de la descentralización y el federalismo en México tanto en su trayectoria histórica como en sus más recientes y novedosas experiencias. «En nuestro régimen constitucional —aclara— sólo hay cabida para tres tipos políticos-territoriales: la federación, las entidades federativas (Estados y Distrito Federal) y los municipios», careciendo de relevancia política y constitucional las regiones. Por tanto, las piezas maestras del sistema político mexicano son, de un lado, el Estado federado y, de otro, el municipio que es la base territorial y geográfica de la organización de los Estados que componen la Federación. Desde 1983, con la redacción nueva dada al artículo 115 de la Constitución General, el municipio es potenciado ampliamente ensanchándose sus competencias y atribuciones, de tal manera que, como afirma RUIZ MASSIEU, «no dentro de muchos años, los propósitos políticos del nuevo precepto se realizarán y nuestro sistema será más simétrico y, con ello, más justo y eficiente». Por su parte, LUCIANO PAREJO ALFONSO, Catedrático de Derecho Administrativo, desarrolla *La fórmula española para la descentralización política del Estado*, iniciando su conferencia con una descripción jurídico-política de la situación de nuestro país en que se redactó y aprobó la Constitución de 1978; refiriéndose, de modo más específico, a la problemática regional española y a las

«manifestaciones anticentralistas» de nuestra historia. PAREJO ALFONSO examina las autonomías en el marco del Estado social y democrático de Derecho, afirmando que «si el modelo de sociedad prefijada es el Estado democrático y social caracterizado por la progresividad igualitaria y participativa, la organización de las instituciones públicas no puede dejar de adaptarse a estas características». De ahí que, en el Título Preliminar del texto constitucional, sea la autonomía de las Comunidades Autónomas «la única que aparece prevista» para dejar sentada su compatibilidad con la unidad nacional y el imperativo de la solidaridad. Tenemos, pues, tres postulados esenciales como son el de unidad, autonomía y solidaridad que vienen a significar el andamiaje sustantivo predominante del Estado de las Autonomías, a partir de los cuales, y con la combinación armónica de los mismos, es posible diseñar el modelo de Estado que hoy existe en España.

Dentro del epígrafe IV, «Las políticas públicas de ajuste ante la crisis económica», dos textos se incorporan al mismo siguiendo la línea de pensamiento renovador que caracteriza al resto de las ponencias y conferencias. En primer lugar, BERNARDO KLIKSBURG analiza la *Transformación del Estado en la América Latina: Del Estado heredado al Estado necesario*, recordando que, en la actualidad, en el escenario histórico de la América Latina se advierten junto a signos esperanzadores otros que son negativos y que «siembran dudas fundadas». En el seno de la gran crisis que acosa a los países latinoamericanos, todos piden que el Estado asuma «un rol protagónico de primer orden», aunque, antes de nada, es preciso interrogarse acerca de si aquél está en condiciones de cumplir la misión difícil, pero urgente, que todos le reclaman. KLIKSBURG, en su conferencia, inicialmente describe lo que denomina «el Estado heredado» singularizado por unas notas que no son las más adecuadas para su nuevo protagonismo; a continuación desarrolla su tesis del «Estado necesario» indicando los perfiles y rasgos que deberá tener en el orden organizacional para sustituir al viejo Estado y ser capaz de cumplir la misión que le aguarda en el futuro; y, finalmente, explica la forma en que, según su punto de vista, habrá de producirse el tránsito del «Estado heredado» al «Estado necesario». Para este autor, en la síntesis final de su exposición, tras recordar las dificultades para llevar adelante la transformación del aparato

estatal, concluye que «esta tarea histórica será posible, solamente si se despliega permanentemente pensamiento innovador de corte estratégico para orientarla, se conforma un marco orgánico de amplias connotaciones sociales y políticas para respaldarlo, y se lleva a cabo a través de un esfuerzo social colectivo». En cuanto a España, JOSÉ BORRELL FONTELLES, Secretario de Estado de Hacienda, plantea en su disertación *El papel del sector público ante la crisis económica* para lo que describe la significación de ésta tanto en España como en el resto de los países occidentales; deteniéndose en las peculiaridades de la crisis en nuestro país, con aportación de datos estadísticos para su mejor delimitación y valoración. Seguidamente habla del comportamiento de la Administración Pública y de sus actuaciones a través de la doble vía de la fiscalidad y de los gastos públicos, proponiendo las reformas que, a su juicio, habrán de ser introducidas a fin de que el Estado, o mejor aún las Administraciones Públicas, intervengan con eficacia en la resolución de las graves crisis que dominan a las sociedades occidentales.

La lectura del libro invita a la reflexión sobre las carencias y debilidades de la Administración Pública, tanto en España como en los países del continente americano. El problema no se podrá afrontar por vías o caminos meramente tecnocráticos, sino que requerirá un planteamiento político de fondo que trascienda de las meras reformas superficiales o de los parches de oportunidad. En este sentido, el ejemplo de España puede ser de alguna forma útil para Iberoamérica; y servir de modelo para que otras naciones, desde bases democráticas, se impongan el propósito de regenerar sus estructuras administrativas y burocráticas; y de poner al día el dispositivo complejo del Estado y sus instituciones.