

henri roson*

la administración pública y el proceso de cambio social consideraciones basadas en el experimento francés

El papel de la administración pública en el ramo económico es bien conocido, ya se trate de planificación, de desarrollo regional o de empresas públicas. Las técnicas modernas han dado lugar, asimismo, a agudos análisis, ricos en perspectivas de renovación. Por el contrario, el papel de la administración pública en el proceso de cambio social es menos conocido. En la mayor parte de los países, los ministerios sociales son de creación reciente y, a menudo, lo menos bien dotados.

Empero, la evolución de los diez últimos años ha permitido cobrar conciencia de la importancia de los problemas y de las relaciones sociales a nivel colectivo. En el campo financiero, los gastos de carácter social han aumentado en fuertes proporciones. En los países de la Comunidad Económica Europea, representan alrededor de la cuarta parte del producto nacional bruto. En la vida pública los sindicatos y los diversos representantes de los grupos sociales han cobrado gran importancia; con frecuencia se constituyen en interlocutores privilegiados del gobierno en cuanto a la toma de decisiones.

Esta evolución se explica por los cambios de la sociedad tanto en sus condiciones de vida, como en la percepción de sus problemas y de sus anhelos.

En un país como Francia, la industrialización ha originado un aumento del nivel de vida, pero también ha ocasionado la

* Director del Instituto Internacional de Administración Pública. París, Francia.

decadencia de las zonas rurales y el rápido desarrollo de las ciudades. Cada año, 300 000 personas se trasladan a otra región; más de dos millones cambian de empleo. La administración pública debe, por ende, resolver gran número de problemas de alojamiento, de transporte, de escuela, de salud, etcétera. Paralelamente, la educación ha realizado grandes progresos. Desde los inicios del siglo el porcentaje de los bachilleres pasó en Francia del 1 por ciento al 23 por ciento con relación a una generación. La información penetra a todas partes a través de la televisión, la radio, la prensa.

Como consecuencia, el desarrollo de la educación y de la información afecta las aspiraciones de los ciudadanos por lo que respecta a la satisfacción de ciertas necesidades colectivas. Bajo la presión de la opinión, el Estado interviene más a menudo en la vida económica y social, pero esta intervención —que es solicitada— provoca al mismo tiempo críticas e inquietudes. La opinión se inquieta en la medida en que las acciones de la administración limitan la libertad de opción individual y son, con frecuencia, exigencias de carácter burocrático que crean malestar en las relaciones entre la administración y la sociedad.¹

¿Qué hay que hacer entonces para que la administración pública asuma sus nuevas funciones en el campo social en las mejores condiciones posibles?

Dos tendencias parecen surgir en los países europeos, especialmente en Francia: una es relativa a la definición de las tareas del Estado; la otra se refiere a las relaciones entre la administración y la sociedad.

I. La nueva definición de las tareas del Estado

La multiplicidad de las tareas del Estado en el campo económico y social ha tenido, por consecuencia, una abundancia de ministerios, de dependencias públicas, semipúblicas o privadas que actúan en interés público. De todo ello resultan confusiones en cuanto a la responsabilidad y a menudo acciones desordenadas y costosas.

Una nueva definición de las tareas del Estado está en vías de imponerse en numerosos países europeos sobre la base de una distinción entre el nivel central y el nivel descentralizado, y de una transferencia creciente de responsabilidades a las instituciones descentralizadas. Esta orientación merece ser destacada y, sin duda, apoyada.

¹ Cf. el estudio de Wolfam Engels en los números de mayo y junio de 1976 en la revista *Wirtschaftswoche*, de Dusseldorf, República Federal Alemana.

1. El nivel central

Las **relaciones internacionales** deben evidentemente seguir siendo tratadas a nivel del gobierno central. Pero aparte del Ministerio de Asuntos Extranjeros, que conserva el control del conjunto de los problemas internacionales, la mayor parte de los grandes ministerios técnicos disponen, en la actualidad, de un servicio de relaciones internacionales encargado de preparar las reuniones internacionales de expertos, de analizar las repercusiones en el orden interno de los acuerdos internacionales y de velar por su ejecución. Tal es el caso principalmente en materia social. El desarrollo de las migraciones de trabajadores o de turistas ha dado lugar, en efecto, a la elaboración de numerosos acuerdos multilaterales o bilaterales relativos a la salud y a la protección social de los migrantes. Algunas organizaciones internacionales, tales como la OMS, o la OIT, cumplen en este campo un papel importante.

Por otra parte, la **función de previsión** debe normalmente ejercerse a nivel central. La mayor parte de los países modernos realizan actualmente estudios de exploración a 5 años, a 10 años y aun a más largo plazo, siendo significativo que tales estudios integran día a día elementos cualitativos e informaciones sociales.

En Francia, la planificación es indicativa y tiene por objeto una previsión quinquenal sometida al voto del Parlamento. El VIII Plan de Desarrollo, actualmente en curso, ha establecido cuatro orientaciones relacionadas con el empleo, el nivel de vida, la reducción de las desigualdades y una mejor distribución de las responsabilidades. No se trata, pues, de un simple plan de desarrollo económico. El cambio social se ha convertido en un objetivo oficial de la planificación.

Además de esta previsión global, los ministerios de carácter social realizan, por su parte, previsiones plurianuales, utilizando modelos matemáticos. A escala europea, un "presupuesto social" reproduce cada año la evolución de los ingresos y de los egresos durante los cinco años transcurridos y elabora el proyecto para los futuros cinco años.

Pese a sus dificultades e incertidumbres, este esfuerzo de previsión es necesario dado el creciente peso de los gastos sociales en el producto nacional bruto. E indudablemente corresponde al gobierno central proporcionar los instrumentos de análisis necesarios.

Finalmente, deberá estar a cargo del gobierno central la tarea general de **animación y coordinación** de las actividades administrativas, así como la de **control** de dichas actividades. Ésta es una tarea que está relacionada con la política general del gobierno y que a veces necesita la utilización de medios de autoridad. Los ministerios están llamados, pues, a transformarse en centros de

elaboración de proyectos y de programas, de coordinación entre organismos y dependencias exteriores, así como entre establecimientos de control. Esta tendencia ha sido llevada adelante en países como Finlandia y Suecia, pero también se manifiesta en muchos otros, particularmente en materia social. El Ministerio de la Salud, el Ministerio del Trabajo o el Ministerio de la Seguridad Social, disponen con frecuencia de efectivos mucho menos importantes que los organismos sometidos a su autoridad, pero son organismos de carácter normativo.

2. El nivel descentralizado

Es, en un país moderno, el nivel normal de la gestión administrativa. En efecto, se encuentra mucho más cerca de los individuos y permite solucionar más rápidamente los problemas que no es bueno tratar en una oficina de la capital. En la esfera económica esta orientación se ha manifestado mediante la creación de numerosas empresas públicas y sociedades de economía mixta. En el terreno social, esta misma tendencia ha originado la creación de numerosas oficinas públicas y asociaciones u organismos privados relacionados, de una manera o de otra, con el servicio público. Tal es el caso en Francia, por ejemplo, del Seguro Social, que cuenta con más de 400 cajas autónomas y de carácter privado, sometidas al control del Estado. Este control se ejerce tanto a nivel jurídico, a fin de velar por el respeto de las leyes, como a nivel financiero, con objeto de evitar gastos inútiles. La conciliación de la autonomía de los organismos y del control no deja de ser delicada. Debe, por ello, ser reglamentada mediante la creación de un control de la gestión basado en indicadores de costo y de rendimiento.

La descentralización puede, asimismo, realizarse a nivel territorial mediante la colaboración de las colectividades locales o regionales. Es difícil saber qué tipo de descentralización es el mejor. En Francia, por ejemplo, los hospitales dependen generalmente de las colectividades locales, pero es el Seguro Social el que absorbe el costo principal. En realidad, este ejemplo está relacionado con circunstancias históricas y sociológicas. Desde el punto de vista de la ciencia administrativa, es de desear que los servicios sociales se descentralicen lo más ampliamente posible, ya que solamente cerca de los interesados serán percibidas sus necesidades y mejor solucionados sus problemas.

La descentralización no corresponde, pues, solamente a una mejor distribución de las tareas entre los diferentes niveles de la administración; facilita también el establecimiento de relaciones

más satisfactorias entre los ciudadanos y el inmenso aparato burocrático moderno.

II. Nueva definición de las relaciones entre la administración y los ciudadanos

En muchos países la administración aparece como encerrada en sí misma. Muchos funcionarios están convencidos de que encarnan el interés general y que son los únicos que poseen los conocimientos indispensables para la solución de los asuntos públicos. Esta actitud es cada día menos aceptada. La opinión pública a veces siente que el poder ha sido confiscado por algunos grupos de funcionarios y denuncia el carácter tecnocrático de la administración.

En uno de sus discursos públicos, el presidente de la república francesa, Georges Pompidou, analizaba así esta tecnocracia:

Por mis orígenes y por mi formación, soy de aquellos que creen que los técnicos son esenciales, pero que siempre acaban por equivocarse y que se equivocan en la medida en que no toman en cuenta un instinto que está en el pueblo; instinto que hace que sientan hondamente ciertas cosas y ciertas necesidades que no responden ni al cálculo, ni a los resultados de las computadoras. Naturalmente, el peligro es de que se llegue a veces a reivindicaciones puramente corporativas, sectoriales y egoístas, pero es aquí donde los electos, donde los representantes de las actividades económicas y sociales, culturales, intelectuales, son responsables. Es necesario saber distinguir en tales instancias lo que no pueden ser sino reivindicaciones sumarias y egoístas, a fin de ver en ellas, en última instancia, una especie de reacción de autodefensa del hombre contra la máquina.*

En un libro reciente **-Conducir el cambio-**, el señor Poniatowski, ministro francés del Interior, se expresa aún con más vigor:

Todos los esfuerzos desplegados por los responsables en las esferas de la planificación, de la previsión y de la determinación de los objetivos, están dirigidos a disminuir la incertidumbre, buscar la racionalidad, facilitar la aplicación de métodos de decisión lineal, en la inteligencia de que sólo una pequeña élite invisible puede llevar a cabo tales finalidades y utilizar tales instrumentos. Esta época ya ha sido superada.

* Discurso de Poitiers, 24 de enero, 1974.

En adelante, los responsables de la toma de decisiones, en todos los campos, deberán abandonar su torre de marfil no sólo para dialogar con los interesados, sino también para enfrentarse a sus reivindicaciones (p. 222).

En efecto, la experiencia muestra que, en determinadas circunstancias y súbitamente, un grupo social ya no atiende, sino que reacciona con violencia. Éste es un problema que atañe sobre todo a los responsables políticos y que subraya la necesidad, por su parte, de un contacto constante con la opinión. No obstante, la administración se encuentra también afectada dada la multiplicidad de sus intervenciones económicas y sociales. Diferentes soluciones pueden ser adoptadas para hacer salir a los funcionarios de su aislamiento e integrar mejor la administración dentro de la sociedad.

1. El conocimiento del público

Jurídicamente, el sistema administrativo está concebido en torno a la noción de Estado y de ciudadano, y considerando a todos los ciudadanos iguales entre sí y, por lo tanto, idénticos. Ahora bien, un país está constituido de estratos sociológicamente diferentes tanto por sus costumbres, como por su cultura y aspiraciones. Los hombres políticos, principalmente a nivel local, tienen un conocimiento natural de esta realidad, pero en la medida en que su influencia disminuye en provecho de la administración como consecuencia de la tecnicidad de los problemas, surge el peligro de una administración abstracta y apartada del público.

El conocimiento de los anhelos y de las reacciones del público puede hacerse de manera formal o informal mediante instancias representativas a nivel local o sindical. No obstante, en la actualidad es posible utilizar métodos de información más completos, por ejemplo, las encuestas y los sondeos. Las encuestas confirman observaciones de sentido común, pero, además, revelan en numerosos casos aspectos insospechados de la realidad social. Tales métodos constituyen, pues, un medio indispensable de la administración moderna.

2. La información del público

La administración gusta del secreto. Salvo raras excepciones, explica mal lo que hace y lo que pide y se expresa en un lenguaje poco comprensible para la mayor parte de los ciudadanos. Su lenguaje impersonal es, sin duda, una reacción de protección

contra las presiones, pero engendra el sentimiento de un mundo administrativo demasiado alejado.

La función de información es hoy en día esencial y lo será cada día más, particularmente en materia social. Al nivel de las medidas de carácter general, son los ministros y los directores los que deben informar al público, pero conviene completar esta información mediante la creación o el desarrollo de dependencias que den acogida y proporcionen las primeras informaciones en torno a un caso particular.

En la medida en que la administración aparezca como una entidad al servicio del público, la barrera de la incomprensión se derrumbará.

3. La participación

La participación de los representantes de la población en la acción administrativa es más o menos importante según los países y las circunstancias, pero casi en todas partes se crean, sobre todo en materia social, consejos o comisiones de carácter consultivo que asocian a representantes de los sindicatos, de los patronos y de la administración en la toma de una decisión administrativa. Estos consejos se han multiplicado a tal punto que han sido considerados como un elemento de entorpecimiento del proceso administrativo, lo que, en numerosos casos, es exacto. Sin embargo su participación es esencial en la fase correspondiente a la preparación de las grandes orientaciones de la política económica o social, ya se trate de la planificación o de la definición de una política contractual.

De manera informal, la participación de los representantes sindicales en la toma de decisiones es cada vez más frecuente; muy a menudo se constituyen en interlocutores regulares de los hombres políticos.

4. La mediación

Aparte de los recursos jurisdiccionales, limitados a los casos graves y al recurso jerárquico, con frecuencia ineficaz, la creación de mediadores entre la administración y el ciudadano se hace cada vez más necesaria. Este papel ha sido por largo tiempo desempeñado por los hombres políticos que, normalmente, son los intermediarios entre la administración y el público. Sin embargo en numerosos países se ha considerado útil crear mediadores especialmente encargados de los procedimientos judiciales relativos a las quejas de los particulares contra el mal funcionamiento de la

administración. El mediador aparece como un personaje imparcial; no deja al individuo solo frente a la burocracia y ante el dilema de reaccionar con violencia o de someterse, con la certidumbre de ser víctima de una injusticia.

III. Conclusión

En un país como Francia, el esfuerzo social de la nación alcanzó, en 1975, cerca del 27 por ciento del producto nacional bruto. Su ritmo de crecimiento fue más rápido que el presupuesto del Estado. En países menos desarrollados, las cifras en valor absoluto son sin duda inferiores, pero el ritmo de crecimiento de los gastos sociales debe ser comparable.

La importancia de un esfuerzo de tal magnitud, plantea ante todo un problema de equilibrio global con el desarrollo económico, que cada país debe resolver en función de opciones generales de política y de régimen económico.

Pero de ello resulta, para los responsables de la administración y de la ciencia administrativa, la necesidad de conocer mejor el fenómeno administrativo, de manera a adaptarlo a los objetivos. ¿Es necesario actuar sobre las estructuras o sobre los comportamientos a fin de adaptar la administración pública a sus nuevas funciones? Como el señor De Sitter lo ha señalado recientemente en un informe al coloquio del Grupo Europeo de Administración Pública, en Tampere, es necesario, sin duda, actuar, tratar de modificar las estructuras y los comportamientos, inspirándose en las enseñanzas metodológicas de los estudios teóricos sobre la reforma administrativa, sin olvidar, sin embargo, que cada país presenta características propias de acuerdo a su historia, a sus tradiciones y a su cultura. Mientras más se relacione la administración con la vida económica y social, su buen funcionamiento estará más ligado al análisis del medio afectado.

La reforma administrativa debe, por tanto, integrar tanto métodos de análisis rigurosos, como tener en cuenta políticas variables, económicas y sociales específicas a cada país y susceptibles de cambio de un año con otro. Esto quiere decir que se trata de una empresa difícil y a largo plazo. Los comportamientos se modifican lentamente y las nuevas estructuras no cobran vida sino progresivamente.

Finalmente, la extensión de las intervenciones del Estado a la esfera económica y social plantea, como una novedad creciente, el problema del costo y del rendimiento del aparato administrativo y pone de manifiesto la necesidad de la aplicación de métodos modernos de gestión y de control.

Una estrategia de conjunto es, pues, necesaria. La adaptación de

la administración tiene un papel por cumplir en el desarrollo económico y social y constituye un desafío a los responsables políticos en la medida en que se trata tanto de la determinación de orientaciones generales, como de múltiples medidas de carácter técnico relacionadas con los hombres, las instituciones y los procedimientos que conforman la administración pública en su sentido más amplio.