

Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones

José María JACOME

Introducción

Se ha encomendado a esta ponencia el tratamiento del tema "Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones".

Hay dificultades para el análisis de este tema en el actual estado de evolución de las ciencias administrativas y en nuestra opinión éstas son las más importantes:

a) La mayor limitación es de carácter conceptual. Los aspectos importantes de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo son en realidad la evolución de lo que se ha denominado "capacidad administrativa para el desarrollo". Es opinión general que el conocimiento científico en administración pública no ha logrado desarrollar aún indicadores para captar y medir la capacidad administrativa para el desarrollo. Existen varias propuestas y aproximaciones, pero hay insatisfacción sobre su validez para analizar este fenómeno complejo.

b) A este problema conceptual hay que agregar algunos problemas prácticos. Para poder llegar a conclusiones generales

sobre la evolución de la administración pública en el mundo en desarrollo se necesita ante todo contar con una base de investigaciones sistemáticas sobre la evolución de la administración pública a nivel de países y a nivel de regiones. Solamente contando con los resultados de esa fase inicial sería posible determinar las tendencias más importantes e intentar diseñar modelos generales de evolución. Esta etapa previa no se ha realizado aún. La investigación de la evolución de la administración pública, es probablemente uno de los campos más atrasados en el desarrollo de esa disciplina, y no hay todavía una metodología adecuada para ese tipo de trabajo.

c) Actualmente hay creciente conciencia de que la administración pública es un fenómeno complejo, afectado por variables de distinta naturaleza, entre otras: las económicas, políticas, culturales, sociológicas y, naturalmente, las propiamente administrativas. Para incluir todas estas variables y algunas otras, la investigación antes mencionada debe ser interdisciplinaria, y debe hacerse relacionando la administración pública y el proceso histórico, ya que la historicidad es también uno de sus atributos básicos; tampoco en ese as-

pecto se han desarrollado instrumentos de trabajo interdisciplinario, y los actuales esfuerzos de análisis de la evolución histórica de la administración pública son, en la mayoría de los casos, versiones unilaterales que enfatizan solamente la variable de carácter administrativo.

d) La forma adecuada de evaluar la capacidad administrativa para el desarrollo se podrá lograr en el futuro a base del desarrollo sistemático de la investigación práctica de las administraciones públicas nacionales, de la reflexión teórica sobre esas realidades, y de intenso intercambio entre los investigadores. Ningún esfuerzo de reflexión aislado, como el de esta ponencia, puede reemplazar a procesos colectivos de elaboración científica como los que se indican.

Por lo tanto, se preparó esta ponencia teniendo en cuenta las limitaciones antes descritas y algunas otras. Se descarta así la posibilidad de sustituir los vacíos mencionados antes, con un esfuerzo de este tipo. En vista de esas restricciones, los objetivos de la ponencia se limitan a intentar identificar los aspectos más visibles de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo en los últimos años. No intenta explicar ni describir el proceso en su conjunto; trata solamente de subrayar elementos importantes del proceso de evolución. Tampoco intenta efectuar contribuciones totalmente originales, lo que habría necesitado un amplio y profundo esfuerzo de investigación sistemática, el cual estuvo fuera del alcance del Ponente General, en las condiciones de elaboración de este documento. Las conclusiones de este trabajo se apoyan en estudios realizados sobre diversos aspectos de la administración pública por investigadores en

varios lugares del mundo, especialmente en los países en desarrollo.

e) La ponencia se ha dividido así:

Primera Parte: Africa y Asia

Segunda Parte: América Latina

La evolución de la administración pública en cada una de estas grandes regiones es muy heterogénea. Tanto en Africa y Asia, como en América Latina, hay una gran diversidad de factores que han influido en la evolución de la administración pública en cada país. Este informe menciona algunos aspectos de la evolución a nivel de países para aclarar los aspectos analizados, y no para intentar respaldar tesis definitivas.

f) Dada la dificultad actual de analizar en profundidad el proceso de evolución por medio de investigación interdisciplinaria, aquí se señalan las tendencias en forma prevalentemente descriptiva; y se hace énfasis en aspectos de carácter administrativo, especialmente en el caso de Asia y Africa, por la dificultad de acceso a la información sobre esos continentes desde América Latina, donde está situado el Ponente General. La escasez de información, especialmente de la primera región mencionada, fue en realidad, el obstáculo mayor para la preparación de esta ponencia.

g) El informe principal incluye como anexos, en volúmenes aparte, varios documentos; unos sobre aspectos de la evolución de la administración pública en algunos países, y otros sobre progresos hechos en aspectos técnicos durante las últimas décadas. Fueron solicitados a especialistas en cada materia, por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y por el Ponente General; allí se puede encontrar un

análisis más detallado de algunos aspectos incluídos en la ponencia, que podrían ser de utilidad para los estudiosos de la administración pública en los países en vías de desarrollo.

La ponencia habrá cumplido su objetivo fundamental, si logra provocar un nuevo estímulo para emprender esfuerzos nacionales, regionales y de cooperación internacional, para el estudio del proceso de evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo. Este tipo de trabajo puede aportar contribuciones valiosas a la lucha de las naciones en desarrollo por mejorar su capacidad administrativa. La autorreflexión crítica sobre el camino recorrido en el pasado, es uno de los caminos de mayor fertilidad creativa de que dispone el género humano.

El Ponente General desea dejar constancia de su agradecimiento a las personas e instituciones que contribuyeron con su apoyo desinteresado a la preparación de esta ponencia y sus anexos, así:

I. Los señores Nanda L. Joshi (Nepal) y Amara Raksasataya (Tailandia) por sus documentos sobre Asia.

II. Los Capítulos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en Camerún, Costa de Marfil y Malí; los señores Mohamed El Damassi (Egipto), M. Dabage (Libia), Shimon Danieli (Israel), David Gould (USA/Zaire), Gérard Timsit (Francia), Jurguen H. Wolff (República Federal de Alemania), que aportaron importante información sobre Africa y el Cercano Oriente.

III. El señor Bernardo Kliksberg (Argentina), por su importante colaboración

al análisis de la administración latinoamericana en la Segunda Parte de la ponencia; la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP) con su ponencia regional que enriqueció esa Segunda Parte, así como también lo hicieron los documentos de los señores Jorge Ader (Argentina), Luis E. Aray (Venezuela), Horacio Boneo (Argentina), José Chanes Nieto (México), Dora E. Farage (Venezuela), Linda Fatule (República Dominicana), Agustín A. Gordillo (Argentina), Wilburg Jiménez Castro (Costa Rica), Juan I. Jiménez N. (España), Bernardo y Naúm Kliksberg (Argentina), Pedro J. Madrid (Venezuela), Marcos P. Makón (Argentina), Antonio J. Mella (Argentina), Tulio Monsalve (Venezuela), Jorge Ripa (Argentina), Víctor Melitón Rodríguez (República Dominicana), Zygmunt Rybicki (Polonia), Alberto Salinas (Argentina), Miguel Segovia (Costa Rica), Ricardo S. Wainstein (Argentina).

IV. El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas, el Instituto Internacional de Administración Pública de París, las Naciones Unidas, por sus publicaciones, que sirvieron como material de consulta importante para la preparación de la ponencia.

Finalmente, el Ponente General agradece el apoyo fundamental recibido de la Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela y de su Presidente, doctor Enrique Azpúrua Ayala, que hizo posible la preparación e impresión de la ponencia general y sus anexos; y además su Director de Administración señor Marcelo Castro; al traductor señor Carlos Medina; a las señoras Luzmelia de Ardon, Dina de Araujo, a las señoritas Maura Rubio M. y Cecilia Koch, que formaron el

equipo secretarial que procesó la documentación; y al equipo de publicaciones de esa institución, que imprimió el documento principal y sus volúmenes anexos. Sin ese amplio apoyo institucional de la Comisión de Administración Pública del Gobierno de Venezuela la ponencia no hubiera podido ser presentada en esta forma.

El trabajo conjunto y desinteresado de muchas personas de diferentes países y continentes para el análisis común del desarrollo administrativo, inspira nuestro optimismo en el futuro. La enseñanza más importante obtenida en esta oportunidad, es que los hombres de los países en desarrollo de todas las latitudes pueden superar las barreras geográficas, de idioma y de origen cultural, para analizar conjuntamente sus problemas comunes e intercambiar sus experiencias. De éste y otros esfuerzos similares, hechos más sistemáticamente en el futuro, podrán generar su propia tecnología administrativa y soluciones válidas para acelerar su desarrollo nacional, haciendo así un aporte de extraordinario valor para remover los problemas de pobreza y dependencia que aún persisten en nuestros continentes. El mundo en desarrollo está en marcha, el camino es duro y lleno de obstáculos, pero tenemos profunda fe en la capacidad de nuestros pueblos para alcanzar sus metas de independencia, dignidad humana y bienestar.

La administración para la independencia y el desarrollo nacionales

Africa y Asia: influencia del desarrollo histórico sobre el cambio administrativo

Hay varios factores que han contribuido para que en las últimas dos décadas se ha-

ya producido una profunda transformación en la administración de los países del tercer mundo. Estos últimos años representaron en realidad un periodo de cambio espectacular si se los compara con las décadas de principios de este siglo. Los cambios políticos y tecnológicos ocurridos han representado una verdadera revolución en la conformación y operación de los gobiernos nacionales.

Las dos últimas décadas coinciden con hechos históricos de gran trascendencia. La terminación de la segunda guerra mundial y el debilitamiento de las potencias coloniales europeas, junto al aceleramiento de las aspiraciones de independencia nacional en Asia, Africa y el Caribe de habla inglesa en América Latina; y el despertar de los pueblos de esas regiones y de América Latina a la lucha por su liberación económica y social, forman un cuadro interesante de coincidencias y analogías, naturalmente con notables diferencias en cuanto a extracción cultural y grado de desarrollo nacional.

Asia está formada por antiguas civilizaciones que sufrieron por largo tiempo una fuerte influencia "occidental", al quedar la mayoría de ellas por muchos años, bajo la dominación directa de las potencias coloniales, que dejaron profundas huellas culturales y económicas, que se reflejan claramente en el idioma nacional, la actitud de los grupos sociales predominantes, y más aún en la organización gubernamental.

India y Pakistán por ejemplo adoptaron con pocas modificaciones el sistema británico de gobierno, mientras los países de Asia sur-oriental recibieron profunda influencia francesa. Filipinas, originalmente

española, hoy refleja más bien rasgos marcadamente norteamericanos. China es un caso aparte. La influencia occidental nunca logró penetrar suficientemente como para dejar huellas permanentes en la cultura y en la administración de ese país-continente. La revolución cambió profundamente la sociedad, la economía y la administración tradicional. El posterior distanciamiento de la Unión Soviética y la iniciativa y espíritu innovador del pueblo chino, han dado como resultado una administración con características propias que maneja con éxito una de las economías más complejas del mundo.

Sin embargo, la influencia colonial original no permaneció intocada en estas dos décadas, porque durante ellas el mundo evolucionó muy rápidamente y esos países recibieron nuevas influencias externas. Un caso interesante es Pakistán, donde la cooperación técnica de los Estados Unidos logró injertar algunas características de la administración norteamericana en el sistema británico imperante. Mientras que las guerras de Corea e Indochina condujeron también a la implantación de algunos rasgos de la administración norteamericana en esos países. Sin embargo, en todos estos casos, las nuevas influencias no tuvieron tiempo para cambiar en forma dramática la antigua administración.

En Africa y el Cercano Oriente la situación es aún más compleja. Las potencias europeas se repartieron la mayor parte del continente, donde, salvo excepciones, aún no se había desarrollado el moderno concepto de Estado; en la mayoría de los casos existía una organización tribal, muy heterogénea en cuanto a idioma y costumbres, y una escasa cohesión social.

Existen casos excepcionales, como Egipto que perteneció al Imperio Otomano antes de la primera guerra mundial, al término de la cual fue declarado un protectorado británico de 1914 a 1921, año en que se independizó y tomó la forma de una monarquía, hasta 1952. Durante esos años, sin embargo, estuvo sujeto a una intensa influencia europea, predominantemente francesa, en los aspectos culturales, jurídicos y educacionales, y británica en asuntos políticos. De 1952 en adelante el país entra en una profunda transformación política, social y administrativa, bajo una administración fuertemente nacionalista y centralizada.

Otra importante excepción al panorama general de Africa y del Cercano Oriente es Líbano, también parte del Imperio Otomano antes de la Primera Guerra Mundial, del cual recibió una influencia cultural mucho más intensa que los países árabes del Norte de Africa. De 1920 a 1943 Francia administró a Siria, y lo que desde 1925 se llamó el Estado del Líbano, bajo formas constitucionales propias. La influencia francesa fue profunda a pesar de la corta etapa de dominación. En 1958 hubo un periodo de intranquilidad interna que llevó a un cambio de gobierno, y de allí en adelante se observan esfuerzos más intensos destinados a abandonar conceptos y actitudes heredadas del periodo de administración directa por parte de Francia. Se hacen desde entonces notables reformas administrativas, quizás más amplias que en la mayoría de los países del Africa y del Oriente Medio.

Etiopía es también una excepción al panorama general de influencia administrativa colonial europea en Africa. El país estuvo sólo por breve tiempo bajo la do-

minación extranjera, en comparación por ejemplo con Ghana, Libia, Túnez y Níger. Etiopía tiene una larga historia como unidad nacional y el corto periodo colonial no tuvo tiempo de dejar huellas profundas ni en la sociedad ni en su administración. Como en el caso de Libia, al momento de la independencia, fue necesario reconstruir la administración original que se había desintegrado bajo la dominación extranjera, más bien que proyectar hacia la independencia el sistema administrativo heredado de la potencia colonial, como en la mayoría de los nuevos Estados que estuvieron bajo dominación británica y francesa por mucho tiempo.

Hay casos interesantes en Africa que reflejan el profundo impacto dejado por estas dos potencias europeas en la administración de un gran número de países de ese continente. Por ejemplo Níger, que fue una colonia de Francia hasta 1960, cuando se convirtió en Estado independiente, después de un periodo de evolución gradual de autonomía interna iniciado en 1946, surgió a la independencia en forma pacífica, bajo acuerdos de transferencia gradual de poder. Heredó así un sistema gubernamental bastante eficiente, pero circunscrito a las funciones que desempeñaba la potencia colonial. Además, gran parte de los niveles directivos y técnicos quedaron en manos de funcionarios europeos dada la dramática escasez de administradores africanos. En suma, una administración que funcionaba bajo lineamientos de leyes y reglamentos con un modelo típicamente francés, bien organizado, pero bastante ajeno a las nuevas realidades y necesidades de un Estado africano independiente y en búsqueda de su desarrollo económico y social.

Otro caso en cuestión es Marruecos, que a pesar de haber existido como entidad nacional por varios siglos, recibió una profunda huella francesa después de haber sido un protectorado de ese país de 1912 a 1956. Este periodo podría considerarse breve si se lo compara con la colonización de Túnez y Argelia, sin embargo dejó instituciones y actitudes bien marcadas en su administración como país independiente. El protectorado acentuó el concepto de identidad nacional y las características tribales pasaron a un segundo plano ante el resentimiento por la dominación extranjera, que sirvió así como un catalizador para crear las bases de su unidad como país.

El protectorado, sin embargo, llevó la economía y el gobierno a manos francesas; la población extranjera de 1912 a 1921 aumentó el 400%, constituyendo el 80% de la población urbana, mientras la población árabe local formaba el 80% de la población rural. La población europea, a pesar de ser solamente una fracción de la población total (4% en 1951), llegó a ocupar una tercera parte del total de los puestos públicos. En la década de 1960, el 50% de los puestos de dirección en toda la economía estaban en manos de europeos, quienes ocupaban el 60% (alrededor de 20,000) de los puestos públicos, muchos de alto nivel, varios años después de la independencia.

Esto naturalmente produjo la adopción del sistema francés de administración, que se instaló sobre el sistema árabe existente, formado por funcionarios locales situados en las zonas más pobladas y jefes tribales en el resto del territorio. En este caso la independencia se produjo bajo presión del descontento popular con la dominación

extranjera, en cuyas manifestaciones participó la monarquía local, que en 1956 logró la independencia y el poder. El cambio fue pacífico, y la administración bajo el modelo francés perdura, así como los estrechos lazos culturales y sociales con la potencia colonizadora.

En el caso de Ghana también el proceso hacia la independencia fue pacífico y hubo continuidad del sistema británico tanto en política como en el sistema administrativo. El nuevo país heredó la administración del país metropolitano, funcionando a un nivel aceptable de eficiencia, con un número elevado de personal europeo en los puestos directivos, pero con acción limitada al cumplimiento de funciones coloniales, es decir, mantenimiento del orden interno, alguna actividad en educación de nivel medio e inferior, obras públicas; pero sumamente inadecuada para cumplir un papel dinámico en un país independiente y en desarrollo. La administración en el periodo posterior a la independencia está tipificada por la expansión del tamaño del gobierno, la adopción de nuevas funciones y, especialmente en los primeros años de independencia, por una estrecha colaboración entre funcionarios locales y europeos, a través de una vasta operación de cooperación técnica del país colonizador. Esto da una base administrativa bastante sólida para el desarrollo de este nuevo país, que posee buenos recursos económicos y una base étnica que, aunque tribal, es más homogénea que en muchos de los otros países de África. La similitud del sistema administrativo de Ghana con el de Inglaterra no ha dejado de producir problemas. Se afirma que, como en el caso de Nigeria, "las instituciones han sido importadas y como no son de origen africano, sino europeo, su naturaleza, estructura y

funciones reflejan mucho más las condiciones europeas que aquellas africanas".¹

Libia en cambio parece un caso de evolución administrativa con características marcadamente distintas. Fue un país producto de la segunda guerra mundial, durante la cual se libraron grandes campañas bélicas en su territorio que causaron la práctica desaparición de la administración del régimen colonial italiano imperante antes de la guerra. El país fue formado con tres administraciones provinciales: Tripolitania, Cirenaica y Fezan —las dos primeras bajo ocupación británica, la última en manos francesas— y puesto bajo el gobierno de una monarquía. Su independencia fue el fruto de una resolución de las Naciones Unidas en noviembre de 1949. Un Comisionado de la ONU fue nombrado inmediatamente y el nuevo país estableció y mantuvo por años una estrecha relación con ese Organismo Internacional, del cual recibió un notable volumen de cooperación técnica, inclusive para diseñar y construir, prácticamente partiendo de nada, una administración nacional.

Esta labor no ha sido fácil. Libia es el cuarto país africano en tamaño, con un territorio de casi dos millones de kilómetros cuadrados, la mayor parte ocupado por el desierto o zonas semi-desérticas. A comienzos de las últimas dos décadas tenía solamente poco más de un millón de habitantes, una tercera parte de ellos repartidos en la faja costera sobre el Mediterráneo, el resto esparcidos en el interior, la mayor parte nómadas. En 1952 el ingreso per cápita anual era menor de 40 Dls.; la agricultura estaba limitadísima por las condiciones geográficas. De acuerdo con informes de entidades internacionales, por aquella época la formación de capital era

de cero, el analfabetismo se acercaba a 90%, la fuerza de trabajo no tenía preparación alguna y había una total ausencia de empresarios locales. Hasta ese entonces menos de veinte libios habían recibido educación universitaria.

Inmediatamente después de la independencia, la administración del Reino de Libia dependía fuertemente de personal extranjero, aun a niveles inferiores, y solamente la mitad del presupuesto nacional se financiaba con ingresos internos, el resto con donaciones del exterior. En una primera etapa se formó un gobierno federal con las tres provincias, cuyos primeros esfuerzos se concentraron en el establecimiento de un sistema de administración de personal, un sistema educativo y otras actividades de un Estado moderno e independiente.

En 1959 la situación de este país da un giro dramático con el descubrimiento de petróleo y se convierte en uno de los mayores exportadores del mundo. Un gobierno nacionalista depone la Monarquía, toma el poder, instala una República e inicia un periodo de creciente ingerencia en la administración de su riqueza natural. Es fácil imaginar las grandes dificultades encontradas por una administración pública nueva y rudimentaria para enfrentar, en un periodo de tiempo corto, el desafío de administrar ingresos públicos elevadísimos y el desarrollo de un país de naturaleza difícil pero de gran riqueza.

Camerún es otro país de pasado colonial francés. En 1957 recibió autonomía interna, con un sistema administrativo bastante reducido. En 1961 recibe la independencia y se establece una República Federal; su sistema administrativo se amplía para

incluir las nuevas funciones de un Estado moderno. El país tiene en sus primeros años dificultades administrativas adicionales al estar conformado por el Camerún Oriental, que había pertenecido a Francia, y es por tanto de habla francesa; y el Camerún Occidental, que tuvo tutela británica y utiliza el idioma inglés. En 1972 adopta una estructura unitaria. También en este caso la participación de personal extranjero en la administración gubernamental es muy importante: en 1970/71, de 2,410 funcionarios en los niveles de dirección y supervisión, 1,162 eran europeos.

Se puede por lo tanto afirmar que el desarrollo histórico de los pueblos de Asia y Africa ha ejercido gran influencia en su actual desarrollo administrativo. Pero esa influencia no es uniforme y no ha dejado huellas generalmente similares en los dos continentes. No todos los actuales países evolucionaron en la misma forma hacia la independencia, ni sufrieron un periodo colonial de la misma duración e intensidad. Hay grupos de países donde se trasplantó y perduró, casi sin variantes, el sistema administrativo del país metropolitano. Hay otros donde la dominación fue breve, sin alcanzar a transferir pura y simplemente el modelo externo, pero que conservan con las ex-metrópolis lazos culturales y algunas similitudes administrativas, junto a innovaciones que son fruto de otras influencias más recientes. Finalmente, hay países donde no existe relación directa entre su actual administración y aquella del pasado colonial, a causa de circunstancias históricas que no permitieron la transferencia y la permanencia del modelo administrativo externo.

El primer caso ha sido definido como un verdadero "mimetismo administrativo",²

que implica una operación de imitación y no de inspiración, con la adopción del modelo administrativo colonial sin modificaciones. Esta adopción es total, sin cuestionamiento sobre la validez de ese modelo en el medio subdesarrollado. Es una solución facilista, mucho más cómoda que la innovación, pero no contiene la energía interna que un modelo administrativo que es fruto de esta energía posee para auto-transformarse y evolucionar hacia formas más convenientes; o sea, no tiene capacidad de adaptación al rápido cambio del mundo moderno. Es un modelo típicamente estático, porque se basa en el concepto de la perfección de la administración colonial adoptada, por ser ésta una parte de la "civilización" transmitida por la metrópoli. Es un modelo que tiende a perpetuar la continuidad y la estabilidad del sistema colonial, ante el convencimiento de la inexistencia de otra alternativa que pueda reemplazarlo.

Este continuismo o mimetismo de la administración colonial después de la independencia de los países de Asia y Africa trae consigo graves problemas, como el peligro de auspiciar el ocultamiento de una vasta operación de las antiguas potencias coloniales que "bajo una fachada de desinterés, de ayuda benévola, practican soterradamente una verdadera agresión cultural que sirve para perpetuar sus propios fines egoístas, por medio del mantenimiento de las "monoculturas"³ en provecho de sus intereses de poder político y económico.

La independencia de los países de Asia y Africa es entonces un hito importante de donde arranca su moderna evolución administrativa, pero esta evolución es distinta para diferentes países y grupos de países.

La nacionalización de la administración pública

Una de las manifestaciones más evidentes de la dominación colonial después de la independencia, es la permanencia de personal extranjero en los puestos claves de dirección y fijación de políticas de los gobiernos de muchos de los nuevos países, especialmente en Africa. Durante la época colonial, las metrópolis manejaban con su propio personal la administración de sus colonias. El personal nativo de ellas no tuvo acceso a los puestos altos y medios, administrativos y técnicos. Se sostenía que ello se debía a la inexistencia de personal local suficientemente preparado, pero al mismo tiempo las limitaciones del sistema educativo colonial y la falta de oportunidades para el adiestramiento, fuera de aspectos estrictamente operativos y rutinarios, era un círculo vicioso del cual el personal nativo no podía escapar.

Es así en el caso de las colonias francesas, por ejemplo, donde la llamada Ley Lamine Gueye (Ley No. 50,772 de 30 de junio de 1950, JORF, 1o. de julio de 1950, p. 6889) distinguía tres categorías en el servicio colonial:

"Las clases generales, que agrupaban los puestos de alto nivel, para los cuales los candidatos eran reclutados a base de la posesión de diplomas de educación superior y podían servir en cualquier territorio colonial".

"Las clases superiores, con empleos de mediana importancia, como aquellas de servicios administrativos, contables y financieros, asistentes técnicos de obras públicas, etc., que agrupaban los puestos donde el reclutamiento se hacía a base de

candidatos con diplomas de segundo nivel o certificados técnicos equivalentes. Quienes los ocupaban podían también servir en cualquier territorio de ultramar”.

“Las clases locales, con empleos subalternos, para personal que no podía servir sino en sus propios territorios, reclutado a base de certificados de educación primaria o técnica de nivel elemental”.

“Esta clasificación que aparentemente no se basaba en principios de discriminación racial, sin embargo limitaba el acceso del personal de las colonias a los empleos subalternos, a base de los exigentes requisitos de reclutamiento para las otras dos clases, complementado ello con los bajos niveles de educación en esos territorios, no permitiendo así al personal de éstos cumplir esos requisitos. Naturalmente la discriminación también se reflejaba en las remuneraciones asignadas a esas tres categorías”.⁴

En las colonias inglesas de Africa la situación era similar, aunque ya se había hablado de la africanización de los cuadros de la administración, mucho tiempo antes de la independencia, como el “ambicioso plan lanzado en la Costa de Oro por Sir Gordon Guggisberg en 1925, orientado a llenar con personal africano 231 de los 550 puestos de dirección **en un lapso de 20 años**, eso es, para 1946. Si él hubiera permanecido allí quizás el plan hubiera tenido éxito. Sin él, demostró ser excesivamente optimista. En efecto, en ese año habían sólo 89 africanos y no 231, en esos puestos. En 1946 habían solamente 2 africanos en el Servicio Administrativo Colonial. . .”⁵

En Asia la situación no fue distinta en aquellos países bajo régimen colonial. Has-

ta el fin de ese periodo los holandeses impidieron en Indonesia el acceso del personal nativo a posiciones de responsabilidad en el gobierno, utilizando barreras educativas y evitando que ocuparan puestos donde pudieran adquirir experiencia directiva. Al momento de la independencia el personal indonesio estaba totalmente falto de preparación para gobernar el país. En el nivel de supervisión en el servicio colonial en 1932, de un total de 8,826 funcionarios, solamente 277 eran indonesios; mientras que en las clases menores, de 80,263 empleados, todos lo eran, a excepción de 322 europeos y 504 chinos.⁶ Con la invasión japonesa esta situación no cambió; los holandeses partieron, pero los indonesios no pudieron tener acceso a los puestos de dirección, hasta el mismo momento de la liberación nacional.

Se han mencionado anteriormente algunas cifras que indican el predominio del personal extranjero, especialmente en los puestos de dirección y supervisión. Sin embargo, esta situación no podía perdurar inalterada. Cuando la inminencia de la independencia de esos países era obvia, se inició en las colonias francesas e inglesas el adiestramiento de personal para asumir mayores responsabilidades, pero no se pudo, o no se quiso, satisfacer la demanda total de personal que exigió la independencia en cada país. Vastos sectores, especialmente los puestos de mayor importancia y complejidad, que son aquellos de definición de políticas, quedaron en manos de personal de las ex-potencias coloniales, que fue incluido en el personal de planta permanente de muchos países africanos. “Este fue el caso particularmente de Africa del Este y de Africa Central; y lo es aún ahora en el sur del continente. . . por ejemplo, al momento de la independencia

de Kenya, los africanos ocupaban solamente el 9.3% de los puestos de supervisión y dirección. Aun en las categorías intermedias, la proporción era inferior al 8%... con la inminencia y la llegada de la independencia se produjo un éxodo masivo de funcionarios europeos. El desafío de la africanización fue por tanto tremendo. En Kenya entre el 81 y 90% de los funcionarios administrativos son ahora africanos... En Uganda la africanización fue más rápida que en Kenya; sólo el 10% de los puestos estaban ocupados por extranjeros en 1967; aun en las categorías medias y técnicas éstos ocupan el 36.9% y el 54.4% respectivamente".⁷

Por otro lado, no se podía esperar la nacionalización instantánea de los cuadros de personal directivo y técnico de los países que han tenido acceso reciente a su independencia, porque ello habría significado su parálisis administrativa y la imposibilidad de realizar sus programas de ampliación de la infraestructura administrativa y de desarrollo socio-económico, al carecer de recursos humanos suficientemente preparados para ello. Bajo esas condiciones, han sido importantes los esfuerzos de varios países africanos para solucionar el problema lo antes posible con políticas de formación y adiestramiento de recursos humanos de corto, mediano y largo plazos, y una enérgica acción destinada a preparar personal nacional para los programas de africanización de la función pública en un buen número de esos países. "Durante la primera década de independencia se establecieron más de 40 institutos de administración pública... que inmediatamente iniciaron programas masivos de adiestramiento... El Instituto de Administración Pública de Kenya fue establecido en 1961, cuando sólo una peque-

ña proporción de los puestos de jefatura e intermedios estaban ocupados por africanos. Para 1964, el Instituto había cumplido con los programas de africanización y adiestramiento para el que había sido creado. Los funcionarios que asistieron a los cursos del Instituto habían llegado a la mayor parte de los puestos de dirección en el servicio público".⁸

Otros países africanos hicieron experiencias similares a la de Kenya; "el prototipo de los esquemas de adiestramiento en Africa fue el Programa Zaria de Adiestramiento en Administración en Nigeria del Norte, que fue iniciado en 1957 y ayudó a producir el personal nativo que tanto se necesitaba para el servicio público. El modelo Zaria fue aplicado entre otros por Kenya, Malawi, Uganda y la República Unida de Tanzania".⁹

Sin embargo, el cambio físico de administradores y técnicos europeos por asiáticos y africanos no solucionó completamente el problema. El legado de la administración colonial estaba profundamente arraigado en la mente y en las actitudes de los nuevos administradores asiáticos y africanos. Este fenómeno es mucho más visible en aquellos administradores de edad madura que sirvieron en su juventud por tiempo considerable a la administración colonial en puestos bajos y funciones de rutina, reservados al personal nativo, y que luego, al producirse al vacío en los niveles superiores por el éxodo de los administradores y técnicos europeos, o a causa de las políticas de africanización, tuvieron acceso rápido a los niveles de supervisión y decisión de sus gobiernos, en los años siguientes a la independencia.

Tales funcionarios se aferran a los enfoques, a las políticas y a las prácticas de la

administración colonial, porque es la que conocieron y para la que trabajaron por largos años. Ellos conocen bien esa administración, creen en sus virtudes y son poco propensos a introducir los cambios que se necesitan para la vida independiente. "Los sucesores africanos de los funcionarios coloniales se han convertido, paradójicamente, en los más grandes defensores del legado administrativo colonial... , a pesar de que se comprende la necesidad de cambiar las cosas, hay una considerable oposición a introducir cambios en las antiguas prácticas administrativas".¹⁰

El cambio acelerado que se necesita no se ha propiciado tampoco con la costumbre de continuar educando y adiestrando personal asiático y africano en sus respectivas ex-metrópolis coloniales, después de la independencia. Es un círculo vicioso que produce el aislamiento cultural en administración y prolonga la dependencia de la tecnología administrativa de las ex-metrópolis. Se sostiene que para administrar los sistemas gubernamentales de corte europeo heredados, es necesario preparar asiáticos y africanos en el manejo de esos sistemas, en los lugares donde existe la mejor experiencia en ellos, es decir, en las respectivas "Madres Patrias". No se puede esperar por lo tanto que hayan nuevas y fuertes corrientes e inquietudes de cambio administrativo en esos funcionarios. Hay más bien una notable tendencia a la conservación del sistema heredado, ante la falta de acceso al conocimiento de sistemas administrativos diferentes.

Este aislamiento cultural administrativo no se rompe ni siquiera en aquellos casos en los cuales las ex-colonias están situadas

a gran distancia geográfica de sus ex-metrópolis, pero la influencia de éstas en aquellas zonas se encuentra declinando, como en el caso de las ex-colonias británicas del Caribe, cuya proximidad a América Latina y a los Estados Unidos haría suponer la existencia de fuertes corrientes de intercambio de ideas administrativas con sus vecinos, una vez terminado el aislamiento colonial. En realidad no es así. Las administraciones públicas de esos territorios del Caribe prácticamente no se han enriquecido con la cultura administrativa de sus vecinos, en ésta su primera década de independencia, ni tampoco han contribuido a enriquecer la administración de los países cercanos con su cultura administrativa. No ha existido intercambio en ninguna de las dos vías, y el aislamiento continúa a pesar de que un proceso de fertilización mutua hubiera sido muy ventajoso para todos.

En el Caribe de habla inglesa hay una clara noción de que el sistema británico heredado es inadecuado para países de esas características geográficas, sociales y económicas. Sin embargo, "su conexión a Inglaterra ha dejado sin duda hondas huellas en sus instituciones políticas y administrativas y en su vida social y cultural. Un efecto de ello es la actitud ambivalente con respecto a la cultura e instituciones británicas, que algunos grupos sociales han desarrollado a causa del largo periodo de condicionamiento y exposición al sistema educativo británico".¹¹ También en este caso el desarrollo económico y social de esa sub-región está condicionado fuertemente a las prácticas administrativas heredadas del pasado colonial. En gran medida sus administraciones están manejadas "por personal que no tiene una no-

ción clara del desarrollo, modernización o construcción nacional; su orientación prevalente es hacia la preservación de la ley y el orden, y ello no es sino la prolongación del colonialismo de ayer a la realidad actual".¹²

Tampoco la cooperación técnica bilateral e internacional ha servido gran cosa para alterar la dependencia de la cultura administrativa de las ex-colonias. En el caso de la cooperación técnica bilateral, las ex-colonias no han podido sustraerse a sus ex-metrópolis, de las cuales reciben, especialmente en el caso de África, una ayuda masiva en comparación con la cooperación de otras fuentes, que habrían podido generar un intercambio de cultura administrativa. Por ejemplo Senegal recibió hasta 1968 cooperación de 2,236 técnicos y administradores franceses, contra 288 de otros países y 144 de fuentes internacionales, estos últimos en su mayoría de origen francés.¹³

Es evidente que las respectivas ex-metrópolis tienen interés en mantener estrechos lazos culturales, sociales y económicos con sus ex-colonias a través de su cooperación técnica bilateral. Este no es el caso de la cooperación técnica internacional, la cual, sin embargo, continúa utilizando prevalentemente expertos de las ex-metrópolis en sus programas de cooperación con los nuevos países. Esto se hace porque se afirma que ellos conocen el sistema administrativo heredado, tienen el idioma y conocen mejor las características culturales de esos países, con lo cual tienen un periodo de adaptación más corto. Sin embargo, con esa política se pierde uno de los mejores instrumentos que existen para enriquecer las administraciones de esos países con ideas y sistemas administrativos

distintos a los heredados de sus ex-metrópolis. No es difícil imaginar el gran beneficio que habría con el intercambio de administradores experimentados entre África, Asia y América Latina, que tienen en común sus esfuerzos de adaptación administrativa a las urgentes necesidades del desarrollo nacional y de la integración multinacional. En la cooperación técnica internacional, sin embargo, no se propicia este intercambio y sólo por excepción se encuentran expertos de estas regiones sirviendo en un continente distinto al suyo.

Naturalmente, estas observaciones no pretenden reducir la importancia que ha tenido la cooperación técnica bilateral e internacional en el desarrollo administrativo de Asia, y especialmente en los actuales esfuerzos que se hacen en África, sino simplemente anotar algunos aspectos que han contribuido a mantener la dependencia tecnológica en la administración de los nuevos Estados, con respecto a sus ex-metrópolis.

La expansión del sector público

La economía moderna se caracteriza por una rápida expansión de las funciones y actividades gubernamentales en relación con el sector privado. Si esta tendencia es notable en las antiguas economías desarrolladas de Europa y Norteamérica, es mucho más visible en el Tercer Mundo. Es que el papel del gobierno en el crecimiento económico es distinto en los países en desarrollo al de los países desarrollados. Mientras en éstos el gobierno es más regulador y promotor que actor principal, exceptuando naturalmente los países socialistas, en aquéllos el gobierno es actor fundamental.

En Africa el proceso de expansión del sector público tiene además otra causa importante: la necesidad que tenían los gobiernos de desempeñar las funciones que antes de la independencia tenían las ex-metrópolis. En efecto, los gobiernos coloniales eran relativamente sencillos: se trataba del mantenimiento del orden interno y de la seguridad externa con el fin de garantizar el flujo de materias primas a las metrópolis, y un ambiente favorable a los capitales coloniales allí invertidos. Las funciones sociales fueron reducidas, y por largo tiempo prevalentemente orientadas a servir a la población europea, dando como resultado un bajo nivel de educación, salud y bienestar social en la inmensa mayoría de la población. En Asia el esquema fue igual, pero agravado por la explosión de la población y todas sus consecuencias. Aún en 1974 se pueden encontrar casos como el de las colonias portuguesas en Africa, donde el analfabetismo llega a más del 90% de la población total.

El periodo posterior a la independencia está caracterizado por el rápido crecimiento del tamaño y complejidad en los gobiernos africanos: la necesidad de gobernar directamente, de mantener el orden interno y externo, de establecer y mantener relaciones diplomáticas y comerciales con el resto del mundo, todo ello unido a la necesidad de proveer a la población de los servicios públicos a los que antes tuvo poco o ningún acceso, como educación primaria, media y superior, salud, vivienda, seguridad social. Súmese a ello la necesidad que tienen los nuevos gobiernos de planificar, promover, regular y producir directamente en el área económica, donde antes existía solamente el capital metropolitano, junto a intereses nativos de naturaleza elemental, incapaces de generar el desarrollo

económico para beneficio de toda la población.

Para atender a todo esto el sector público de esos países creció y se diversificó, pero éste no ha sido un proceso fácil, especialmente por las limitaciones en cuanto a recursos humanos y financieros que tienen los nuevos países. No es tarea sencilla administrar un nuevo Estado cuando no se tiene experiencia para hacerlo, y enfrentando al mismo tiempo toda suerte de limitaciones materiales. Pero al mismo tiempo, esta evolución va dando a las administraciones de los nuevos países, en cierto modo, una naturaleza distinta a aquella de las ex-metrópolis, ya que ellos encaran problemas que la administración europea no tiene. La descolonización y el desarrollo socioeconómico son en esa forma factores que con el tiempo causarán una evolución del sector público de las ex-colonias hacia formas y estilos de administración distintos de aquellos originalmente heredados de Europa. Pero a la vez, son estas mismas instituciones transferidas de la época colonial las que están generando la transformación en un interesante movimiento de autosustitución. "Es en torno a ese núcleo de instituciones existentes que se desarrollan las estructuras de los Estados nuevos, y es a partir de ellas que se operan las transformaciones que dan a los Estados en vías de desarrollo su configuración actual... ese núcleo institucional va a experimentar, bajo la presión de la aceleración económica y sus exigencias, una revolución de sus estructuras administrativas. Los Estados nuevos aparecen y se ven obligados a actuar como verdaderos sustitutos de las 'fuerzas sociales portadoras del desarrollo'. Se inicia una transformación considerable de sus estructuras, que al principio se con-

vierte en un fenómeno de expansión del núcleo institucional original, a partir del cual se hace la evolución".¹⁴

El crecimiento institucional para atender las necesidades de la independencia y del desarrollo económico produjo también el rápido crecimiento del personal al servicio de los gobiernos. "En Marruecos habían 90,000 empleados públicos al momento de la independencia; en 1968 llegaban a 215,000, y según las proyecciones del Plan Quinquenal 1968-1972 habrían 258,000 en 1973".¹⁵ También Senegal a partir de la independencia "tenía 30,000 funcionarios en 1961, 34,000 en 1966, 38,000 en 1969-1970".¹⁶ En Nigeria "el servicio público total aumentó el 60.5% durante los primeros seis años de independencia; sólo el Servicio Federal aumentó 60.9%, mientras aquellos del Norte, Este y Oeste (incluyendo el Medio-Oeste) aumentaron 51.7%, 102.3% y 40.7%, respectivamente".¹⁷

Este crecimiento se ha reflejado también en el aumento de los presupuestos nacionales, especialmente en los rubros destinados a financiar los gastos de operación de los gobiernos, con crecimiento pronunciado en las partidas para el pago del personal del servicio público.

Tendencia a la centralización del poder y sus efectos sobre la administración

En un buen número de países de Asia y Africa se ha notado en estas dos décadas una tendencia a la concentración del poder en la rama ejecutiva de los gobiernos.

En algunos países africanos, la centralización de poder podría ser el resultado de

su desarrollo histórico. "Egipto por ejemplo tuvo hasta hoy gobiernos de tipo autoritario, asentados sobre una concentración crónica de poder, que tiene sus orígenes en causas geográficas y sociológicas".¹⁸

La centralización de la autoridad no es una corriente nueva, pues también el gobierno colonial fue de gran centralización de poder político y económico, en manos de los representantes de las metrópolis. Al dejar la administración directa de las colonias, las potencias coloniales intentaron establecer regímenes esencialmente parecidos a los que ellas tenían en Europa. El poder político se transfirió a algunas monarquías absolutas en el norte de Africa, adosándoles una estructura parlamentaria débil. Otras ex-colonias fueron organizadas bajo formas de gobierno presidencial, parlamentario, suponiendo que el sistema europeo podría funcionar.

Esto no ha sido así en la realidad. Los Estados africanos tenían que reemplazar el poder centralizador de la potencia colonial con un poder nacional esencialmente similar. No se podía esperar que el estilo de gobierno autoritario y centralizado, vigente en Africa por largo tiempo, se transformara de un momento a otro por el sólo hecho de la concesión jurídica de la independencia. Los políticos y los administradores africanos que habían actuado siempre dentro del contexto colonial de centralización de poder, conocían ese estilo, y difícilmente hubieran adoptado otro a corto plazo. Al asumir el poder, era de esperarse el regreso a la centralización.

La centralización de poder político en la administración parece también haber sido la respuesta a la fluidez de la base social

sobre la que se asentaron los Estados africanos. Fueron Estados que nacieron a la vida independiente sin apoyarse sobre un concepto claro de nación; un buen número de casos sobre estructuras sociales tribales, con fronteras nacionales impuestas de manera más o menos arbitraria, que en algunos casos separaron pueblos afines para integrarlos con otros que no lo eran. Es el caso típico en el que el Estado precedió en el tiempo a la nación.

La centralización de poder sirvió entonces para crear un núcleo que diera unidad y coherencia a esa extrema fluidez social. Parecería que eso estaría permitiendo afianzar los gobiernos nacionales y así tratar de crear las bases de esas nacionalidades que no existían.

La centralización de poder se repite en muchos países africanos con distinto sistema de gobierno. El fenómeno se acentúa con la unificación de fuerzas políticas que llegan a formar partidos únicos a nivel nacional, para apoyar esos gobiernos altamente centralizados. Ello significa el virtual abandono del sistema parlamentario europeo, y su noción de balance y control entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El partido único elige o coloca en el poder al Jefe del Ejecutivo, al mismo tiempo controla totalmente el Poder Legislativo y dirige la administración pública.

Una de las consecuencias de esto ha sido la politización de la administración gubernamental. Los administradores pertenecen al partido único, ocupan sus jerarquías y responden a sus políticas. En Gabón por ejemplo, según la Constitución de 1961 "en su calidad de Secretario General del Partido Único (el Partido Democrático Gabonés), el Presidente de la República

ocupa un lugar importante en la vida política y en la actividad administrativa... Después de 1959 el régimen político de Gabón pasó de un parlamentarismo tímido a un presidencialismo cada día más fuerte... con una Asamblea Nacional con autoridad limitada y limitable... con un Jefe del Ejecutivo que acumula las funciones de Presidente de la República, de Jefe de Gobierno y de Secretario General del partido único".¹⁹ A consecuencia de la dualidad político-administrativa, "la afiliación al partido permite el ascenso rápido a los puestos de alta jerarquía administrativa, la permanencia en ellos y simultáneamente el acceso a funciones políticas... la politización de la Función Pública, la falta de rigor técnico en el reclutamiento, el espíritu partidista, constituyen problemas que afectan la eficiencia de la acción administrativa".²⁰

Este caso se repite también en Senegal donde el papel del Jefe del Ejecutivo ha ido adquiriendo gran importancia mientras que los del Gabinete ministerial y del Poder Legislativo disminuían. Allí "existe una tendencia a la hipertrofia del papel del Presidente de la República, que parece haberse convertido en un superministro y al mismo tiempo en un Secretario General... los ministerios senegaleses se parecen más a las direcciones del antiguo gobierno colonial, que a los ministerios franceses, y la Presidencia de la República actúa más como una autoridad jerárquica, que como un órgano de coordinación".²¹ A pesar de las desventajas que esta situación puede presentar para la eficiencia de la administración pública, a causa de la menor participación en la toma de decisiones y la posibilidad de arbitrariedades en el ejercicio de la autoridad, "el estado de subdesarrollo económico y social del país

impone una política de unidad nacional, centrada en el desarrollo, promovida por un partido dominante, y dirigida por una jefatura que dispone de notable posibilidad de acción... la existencia de un núcleo de coordinación y dirección fuertemente estructurado, dotado de medios de investigación y de acción, directamente en manos del Jefe del Estado, es una garantía de eficacia en el esfuerzo de desarrollo".²²

Aunque en un buen número de países africanos la concentración de poder se asienta en un partido único, ésta no parece ser una condición *sine qua non*; "contrariamente a otros países, y notablemente, a sus vecinos, Marruecos tiene la experiencia del multipartidismo; la noción de partido único está prohibida en la Constitución... el Rey considera que la monarquía es portavoz del pueblo y que el establecimiento de un partido único vendría a disputar la representatividad de la monarquía y el liderato del Rey".²³ Pero la presencia del multipartidismo no produjo tampoco allí una ampliación en la base sobre la que se asienta el ejercicio del poder. "En la práctica, a pesar de lo que sostiene la nueva Constitución de 1972, el Rey reina y gobierna; las élites de los partidos no son llamadas a participar en el ejercicio y en la responsabilidad del poder, sino a colaborar con el Rey y apoyar la misma ideología. A pesar del pluripartidismo marroquí... todo revierte a la misma situación que un régimen de monopartidismo, y la administración está subordinada a la ideología y al poder del Rey".²⁴

La concentración de poder en muchos países en desarrollo parece producir también la centralización de la administración pública. La falta de amplia participación

política en la conducción del gobierno, y la toma de decisiones en un solo punto del sistema administrativo, no han permitido la ampliación geográfica de la base administrativa del gobierno. Este generalmente se concentra fuertemente en las capitales de los países, donde está centralizado el ejercicio del poder, mientras la administración en el resto del territorio nacional es débil y carece de autoridad y responsabilidad. En el mismo caso de Marruecos "la hipertrofia de la administración central y la concentración de los servicios públicos en las ciudades mayores, acentúan el contraste entre las zonas urbanas y las rurales, dejando a estas últimas en un estado de sub-administración, que se acentúa en función de la distancia que tienen con respecto a la zona Rabat-Casablanca".²⁵

Esto no solamente sucede en países unitarios, sino aun en Estados Federales, donde el poder y la administración se concentran, como en los anteriores, muy fuertemente en la Capital Federal. En Camerún, por ejemplo, hay aún la particularidad de la existencia "de dos regímenes políticos diferentes, presidencial en el nivel superior, de tipo parlamentario a nivel federal... El Presidente de la República es el jefe supremo de la administración, y a la vez Jefe del Estado y del gobierno. Acumula pues los poderes que la Constitución en Francia da al Jefe del Estado y al Primer Ministro... el Presidente en Camerún es realmente la autoridad suprema e indiscutible, porque además ejerce la presidencia del partido único... todas las autoridades administrativas son nombradas por él... la influencia del poder federal es determinante".²⁶ Y esto sucede aun en un gobierno federal como el de Camerún, don-

de cada uno de sus dos Estados Federales componentes hablan distinto idioma.

En el Oriente Medio parece existir una excepción a esta tendencia general de centralización de poder político y administrativo. También en este caso el desarrollo histórico tuvo una influencia marcada en el actual sistema de gobierno. Se trata de Líbano, que pudo mantener cierta autonomía en la última fase del Imperio Otomano, denotando cierta tendencia independentista de su pueblo con respecto al poder central. La concepción de gobierno como una relación de equilibrio entre administración y administrados, fue un asunto que despertó intenso interés en el pueblo, el mismo que siempre tuvo la tendencia a abrogarse el ejercicio del derecho de control sobre el gobierno. Esto se acentuó durante el periodo de Mandato por parte de Francia, con la adopción en 1926 de una Constitución inspirada en las ideas de la Tercera República, con una legislatura fuerte, que procuró ejercer influencia y controlar al Ejecutivo, que estaba en manos extranjeras.

La amplitud del desarrollo de la educación, el contacto intenso con el pensamiento moderno, el proceso de urbanización, y la ampliación más o menos rápida de la clase media, dio como resultado un sistema multipartidista, con una vida política muy activa. En este caso los partidos no fueron el producto de la lucha por la independencia, sino que se formaron en base a factores religiosos y de desarrollo social, que dieron como resultado un sistema de equilibrio de poder entre los distintos grupos que actúan, e inclusive normas jurídicas que tratan de asegurar la representación múltiple de estos grupos en el ejerci-

cio del poder y en las instituciones administrativas.

En este caso el Presidente de la República tiene los poderes usuales en un régimen parlamentario; han habido casos en que el Ejecutivo logró desarrollar informalmente considerable influencia, pero el ambiente político no ha permitido el desarrollo de un sistema de mando unipersonal, ni un partido único, ni el dominio de la administración pública por un grupo político o por el Jefe del Poder Ejecutivo.

La centralización de poder se ha acentuado más aún, si ello es posible, con la aparición de varias dictaduras militares en Africa y en Asia: gobiernos de fuerza, que han reemplazado a las élites políticas que condujeron a esos países a su independencia. La debilidad de los partidos políticos y la falta de cohesión de los grupos de poder han sido factores propicios para que el ejército, uno de los pocos grupos sociales organizados, tomara bajo su responsabilidad la conducción de esos Estados.

Se puede concluir por lo tanto que la centralización del poder político en Africa es el resultado lógico de la transición de un régimen colonial centralizado a regímenes independientes también centralizados. El parlamentarismo europeo fue en realidad abandonado, aunque se mantenga con carácter de formalidad. El poder está en manos de un Ejecutivo fuerte, monárquico o republicano, apoyado frecuentemente por un partido único, del cual el Ejecutivo ejerce la jefatura. La administración pública está fuertemente sometida al Jefe del Ejecutivo y sus cuadros están dominados por el partido único; se observa una fuerte centralización del poder de decisión en

la administración, e inclusive su concentración geográfica.

El ejercicio centralizado del poder político produjo los problemas clásicos de ineficiencia en la toma de decisiones administrativas y redujo la iniciativa y la participación en la actividad pública, pero al mismo tiempo parece haber servido como elemento catalizador para mantener unificados a los elementos heterogéneos que constituyen las sociedades africanas, donde el concepto de nación es naciente en un buen número de Estados.

Estas generalizaciones no se pueden aplicar a todos los países de Africa. En este aspecto también hay notables excepciones, como Líbano en el Medio Oriente, donde un régimen parlamentario, de corte europeo, parece funcionar razonablemente bien, con una administración pública que no depende de un partido único, ni del ejercicio indiscutido del poder por parte del Jefe del Poder Ejecutivo.

La tendencia al crecimiento del sector de empresas públicas

El fenómeno del crecimiento del sector de empresas públicas es universal. En Africa la expansión del sector público ha sido muy rápida en los últimos años, y la creación de organismos descentralizados y empresas del Estado se hizo en rápida progresión, a medida que los gobiernos han ido expandiendo su área de intervención a aspectos que antes estaban reservados a la empresa privada, casi siempre controlada por intereses metropolitanos, o a nuevas áreas en las cuales esas empresas no tuvieron interés, pero que son esenciales para el desarrollo nacional de los nuevos países.

Casi todos los países de Africa al momento de la independencia tenían una economía netamente agrícola o minera productora de materias primas para la potencia colonial. Tenían por tanto una muy limitada capacidad empresarial aun en el sector privado local. Esta parece haber sido una de las mayores razones para que el Gobierno de Etiopía, por ejemplo, iniciara su intervención directa en el sector privado, tratando de desarrollar actividades de naturaleza cuasi-comercial, en servicios públicos, comunicaciones y otros, casi siempre a través de empresas públicas como la de Luz y Fuerza, la Junta de Telecomunicaciones, la Compañía Etíope de Autobuses, para pasar en una etapa posterior a campos productivos como las Compañías de Azúcar, de Fibra, del Tabaco.

Durante los primeros años de su vida independiente el Gobierno de Ghana administraba por medio de sus ministerios algunos servicios como los de energía eléctrica, puertos y ferrocarriles. La primera Comisión encargada de estudiar la reforma administrativa del sector público recomendó el establecimiento de corporaciones públicas para manejar esos servicios de naturaleza cuasi-comercial. En 1951 existía ya una Corporación de Fomento Industrial para promover la industrialización de los sectores público y privado. Igual función se dio a una Corporación de Fomento Agrícola. En 1962 se creó una Secretaría de Empresas Estatales en la Presidencia de la República, para supervisar los organismos de esta naturaleza en todo el sector público. Desde esa época han habido alrededor de cincuenta empresas públicas y doce empresas mixtas. De éstas, 29 se ocupan de actividades industriales. En este país las empresas públi-

cas tienen una doble dependencia: de los ministerios de su sector y de la Secretaría a nivel presidencial antes mencionada. Esto ha causado alguna confusión de responsabilidad que ha llevado a considerar una reforma del sistema de control y coordinación, sea reforzando la Secretaría presidencial o reemplazándola con una compañía **holding** (propietaria de acciones).

En los últimos años el Gobierno de Ghana ha intervenido ampliamente en los sectores manufacturero, comercial y de procesamiento de bienes primarios. Con ello ha habido una rápida multiplicación del número de empresas estatales, frecuentemente sin estudios cuidadosos en cuanto a factibilidad, lo cual ha creado serios problemas en ese sector. También la escasez de personal de dirección y gerencia, especialmente importante en empresas productivas, ha causado deficiencias en la administración interna de esos organismos y en la producción de bienes y servicios. Otro problema ha sido el sobreempleo en el sector.

Como se dijo anteriormente, Libia al momento de su independencia carecía casi por completo de un sistema de gobierno, el cual debió ser creado partiendo prácticamente del principio. Hasta 1960 el Gobierno administraba sus puertos, electricidad y energía, y ferrocarriles, directamente a través de los ministerios. Desde entonces un número de empresas públicas han sido establecidas. La nacionalización de las compañías petroleras extranjeras ha puesto en evidencia, más que nunca antes, la necesidad de desarrollar empresas estatales eficientes para administrar con éxito el mayor recurso que tiene ese país, y del cual depende su futuro.

En Egipto el crecimiento del sector de empresas públicas fue muy rápido, especialmente luego de la adopción de un esquema socialista para la economía y la administración. Temprano en la última década existían alrededor de cuatrocientas empresas estatales, que tenían un papel dominante en la economía del país, pero al mismo tiempo presentaban los problemas clásicos que este tipo de organismos han generado en la administración de los países en desarrollo. Las empresas no estaban administradas bajo un esquema único, algunas estaban bajo la autoridad directa de los ministerios, otras eran instituciones de carácter ministerial con considerable autonomía, como la Autoridad para el Canal de Suez; finalmente, habían compañías **holding** (propietarias de acciones), dependientes de los ministerios, que a su vez administraban algunas empresas de naturaleza similar. En 1961 se estableció un Consejo de Organismos Públicos para coordinar las actividades de las empresas públicas.

En el caso de Egipto se ha podido observar que, aquellas empresas colocadas directamente bajo la supervisión de los ministerios, soportan considerable interferencia de éstos, lo cual produce problemas de eficiencia en la producción de bienes y servicios en las empresas. Aquí también, como en Ghana, se ha observado una doble dependencia de ellas con respecto a sus ministerios de adscripción y al Consejo antes mencionado. Han habido estudios conducentes a la creación de un Ministerio que se encargaría de administrar las empresas públicas, evitando los problemas de supervisión, de control y coordinación existentes, a causa de una administración inapropiada de las empresas por parte del gobierno central.

En Senegal se decidió en 1960 crear lo que se llamó una administración para el desarrollo, que tendría bastante independencia del gobierno central. El sector de empresas públicas y otros organismos descentralizados fue clasificado en tres grupos: de carácter administrativo; industrial y comercial; y profesional; este último agrupando asociaciones profesionales, de comerciantes, industriales, etc. En 1966 habían cinco instituciones en la primera clase, quince en la segunda y cinco en la tercera.

Estos organismos han presentado problemas en materia de gestión interna, falta de capacidad gerencial en sus dirigentes y deficiencias de preparación en su personal, probablemente a causa de su reclutamiento asistemático. El Estado ha debido hacer aportes sustanciales para cubrir los déficits financieros de este tipo de entidades.

El control de las empresas públicas se hace en Senegal por varias vías. El Presidente de la República nombra representantes suyos en los consejos de administración; los ministerios tutelan directamente las empresas, y muchas decisiones deben ser aprobadas por éstos antes de su ejecución por las empresas. Las decisiones de carácter financiero de las empresas deben ser aprobadas no solamente por los ministerios de tutela, sino también por el de Finanzas. La contabilidad empresarial está centralizada en un centro contable directamente dependiente de ese mismo ministerio. Se puede concluir por lo tanto que en este país las empresas públicas gozan de autonomía reducida. Actualmente se estudia la forma de aumentar la eficacia y la productividad del sector, por medio de una redefinición de sus relaciones con el gobierno central y el mejoramiento del

personal directivo y técnico que trabaja en ellas.

En Gabón desde 1972 el Estado se reserva el 10% del capital social de las sociedades privadas, inclusive los bancos. Esta medida no se aplica a las sociedades de personas y se hacen excepciones en cuanto a la pequeña y mediana empresa. Es por lo tanto una medida para asegurar el acceso estatal a la información y a la toma de decisiones de las mayores empresas privadas. En cuanto a las empresas públicas; la última década ha visto su rápido aumento en sectores como la comercialización agrícola, la promoción artesanal, la industria de la construcción, y la construcción y administración de ferrocarriles.

Legalmente, se concede personería jurídica y autonomía financiera a las empresas gubernamentales gabonesas, pero en la realidad se ejerce un control bastante estrecho sobre ellas a través de los ministerios. En 1973 se dio un paso importante al establecer una oficina de un Alto-Comisionado de nivel ministerial, para ocuparse de las relaciones entre gobierno central y empresas públicas; subrayando así la importancia que en ese país actualmente tienen esos organismos.

Dentro de esta tendencia general de expansión de las empresas estatales en Africa, y de mayor o menor control por parte del gobierno central en la gestión de esas entidades, Líbano parece constituir un caso algo diferente, por tener "sus servicios públicos una extensión bastante limitada, que se explica por el grado de evolución del país, que si bien ha avanzado, no ha llegado todavía a su pleno desarrollo, y por un liberalismo político y económico que frena la ampliación de la in-

tervención Estatal".²⁷ A la prestación de los servicios públicos tradicionales, se han agregado aquellos de electricidad, agua, transportes, comunicaciones, seguridad social, producción y comercialización por medio de entidades públicas de carácter industrial y comercial con un grado de autonomía muy reducido. Frecuentemente se utilizan concesiones a empresas privadas para prestar este tipo de servicios, sistema que se utilizó desde el tiempo del mandato francés y los primeros años de independencia.

"Los grandes servicios de carácter económico —transportes, producción y distribución de agua y electricidad, telecomunicaciones con el exterior—, han sido prácticamente todos concedidos a empresas privadas. La función misma de la emisión de moneda estuvo concedida a la banca privada hasta 1964... en ese año se pasó una ley de revisión de las concesiones y algunas que expiraron no fueron renovadas... las instituciones afectadas por esta medida fueron organizadas en forma de Establecimientos Públicos".²⁸ Estos últimos han proliferado en los últimos años, pero no tienen un apreciable grado de autonomía y dependen fuertemente de los organismos del gobierno central.

Otro aspecto importante que se empieza a notar en Africa es el nacimiento de empresas públicas multinacionales, constituidas por países que han hecho acuerdos de integración. La Comunidad de Africa Oriental, formada por Kenya, Uganda y Tanzania, que incluye acuerdos sobre un mercado común, ha hecho experiencias importantes a través de la Organización de los Servicios Comunes de Africa del Este, fundada en 1961, de la cual dependen algunas corporaciones como las de

Ferrocarriles y Puertos, Correos y Telégrafos, y la de Aviación, que sirven a los tres países.²⁹

La rápida expansión del sector de empresas públicas en Africa no ha dejado de producir serias consecuencias. Uno de los estudiosos en esta materia considera que es uno de los cinco problemas más importantes que ese continente deberá resolver en la década de los años 70, y que "atención especial se deberá dar a la gerencia y administración de las empresas públicas, que con demasiada frecuencia no pueden prestar servicios a un nivel aceptable y a veces demuestran poca preocupación con respecto a las necesidades del público. Es opinión general, en la mayoría de los países de Africa, que esas empresas no solamente no han logrado producir lo mejor de los dos mundos, sino lo peor, por estar afectadas de corrupción, nepotismo, y otras prácticas negativas. Las investigaciones que se han hecho durante los últimos cuatro o cinco años han demostrado, fuera de toda duda, la necesidad de reexaminar las operaciones de esas corporaciones y otras instituciones para-estatales, para evitar que se constituyan en fuerzas opuestas al interés común".³⁰ A pesar de ello nadie duda de que las empresas públicas están desempeñando un papel fundamental en el desarrollo económico de los países africanos y en su afirmación como naciones independientes.

El crecimiento del sector de empresas públicas en Africa es por lo tanto uno de los fenómenos administrativos más importantes que ha registrado la evolución de la administración pública en esa región en las últimas dos décadas. Este crecimiento ha sido explosivo, en un medio administrativo que está pasando por un delicado

proceso de transición entre la administración colonial y las nuevas formas de administración, tan necesarias para el ejercicio pleno de la independencia y la marcha acelerada hacia el desarrollo económico.

El ejercicio de la soberanía en la conducción del desarrollo nacional

Una de las características más salientes de un país independiente es su poder de decisión en relación a las variables más importantes de su desarrollo nacional. Los países en desarrollo sufren un grado mayor o menor de dependencia económica de los centros de decisión mundial, situados en las regiones desarrolladas, y contra esa dependencia luchan en muchos frentes.

Un instrumento importante para disminuir la dependencia, por medio de la aceleración del ritmo de desarrollo, ha sido la introducción de la planificación socio-económica.

Durante la época colonial, eran los intereses metropolitanos los que programaban la producción en los territorios de Asia y Africa. Sólo en las últimas etapas de ese periodo se elaboraron algunos programas que tenían una visión global de las economías de los futuros países independientes, pero no contenían propiamente políticas de desarrollo que pudieran traducir las aspiraciones de esos pueblos.

Con la independencia vino también la necesidad de tomar complejas decisiones económicas en países con escasos recursos. Esas decisiones, para ser libres, debían ser coherentes y orientadas a satisfacer las necesidades nacionales, pospuestas por siglos y sometidas a satisfacer a las metrópolis.

Los países africanos vieron en la planificación un instrumento válido, y muy temprano después de obtener su independencia comenzaron a utilizarla, tratando de aprender a manejar ese instrumento complejo y delicado, para conducir sus economías. Se inclinaron por la planificación de mediano plazo y comenzaron a formular planes quinquenales. "En Africa de habla francesa para 1972 se pueden contar alrededor de 46 planes nacionales; en los países de habla inglesa alrededor de 16. La planificación es un fenómeno casi universal, sin importar cuáles sean las ideologías económicas de los diferentes regímenes".³¹

Hubo necesidad inmediata de institucionalizar el proceso de planificación y organizar unidades centrales encargadas de esta función con equipos técnicos que reunieron el escaso personal especializado disponible, los mismos que iniciaron el estudio y diagnóstico de las economías y procedieron a elaborar planes.

En Gabón se instaló un Alto Comisariato del Plan, que ha elaborado planes a corto y mediano plazo. "No se trata en este caso de una planificación impositiva; al contrario, el gobierno no hace más que dar orientaciones generales, poniendo a disposición de la empresa privada algunos incentivos, generalmente de orden fiscal".³²

La planificación se inicia en Marruecos alrededor de 1960, en una época en la cual había serias dificultades económicas. "Los planes, preparados por el gobierno y aprobados por el legislativo, indican claramente la vía que deben seguir el sector público y el privado para llegar a las metas que ha fijado el Estado en materia de

desarrollo... Esta planificación ha sido severamente criticada por la oposición, que sostiene que los planes han sido presentados en forma demasiado simple y tienen graves deficiencias de información estadística".³³

La solución institucional adoptada en Marruecos para la planificación tiene fuerte inspiración francesa. Se ha tratado de afrontar no solamente la planificación central, sino también estudios regionales, y algunos tímidos intentos por establecer unidades regionales de planificación, pero básicamente hasta ahora el sistema es centralizado. Ha tenido algunos problemas, como insuficiente jerarquía en relación con los ministerios, falta de cooperación de éstos, falta de personal especializado y falta de apoyo político. A causa de ello, los mecanismos de planificación han tenido la tendencia a convertirse más bien en unidades de investigación y estadística.

En Egipto el abandono progresivo de la economía de mercado y la creciente socialización han hecho de la planificación una necesidad vital. Las políticas bajo las cuales se ha desarrollado la planificación después de 1952, han sido orientadas a elevar el nivel de vida del pueblo a través de diversos programas. En ese año se estableció un Consejo de Desarrollo a nivel del Primer Ministro, encargado de elaborar planes trienales, en los cuales se daba énfasis a la planificación sectorial y a la unidad entre planificación y ejecución. En 1955 fue sustituido por un Comité Nacional de Planificación, a nivel presidencial, coordinado con un Ministro de Planificación.

A pesar de la relativamente larga experiencia en planificación en Egipto, el siste-

ma todavía no parece haberse desarrollado a plenitud y existen algunos problemas, especialmente de coordinación, entre las instituciones ministeriales encargadas de la etapa de ejecución.

Líbano ha empleado una concepción completamente diferente para guiar su desarrollo. En 1953 creó un Consejo de Planificación del Desarrollo y en 1954 un Ministerio del Plan, pero sus actividades han sido reducidas a causa de la escasez de los recursos que se pusieron a su disposición. De entonces hasta hoy se hicieron muchos estudios sectoriales, de notable valor para la orientación de la economía, pero no se llegó a la formulación de un plan global hasta 1963. Toda esta acción quedó circunscrita internamente al gobierno y no ha pasado nunca al Parlamento ni al sector privado. En otras palabras, la filosofía liberal del Estado libanés se refleja también en el desarrollo reducido de su sistema de planificación nacional. "El Estado asegura la realización de los programas de gobierno y procura encuadrar el desarrollo del sector privado, por medio de créditos especiales que están supeditados al comportamiento de la empresa privada; se utilizan también exoneraciones fiscales a las empresas que realizan cierto tipo de inversiones".³⁴

Ghana en cambio ha seguido la tendencia general de los países africanos y ha utilizado la planificación en forma intensa. El primer plan de desarrollo fue preparado para un período de diez años, pero fue ajustado para ocho años (1951-1959). Tenía un énfasis notable en obras de infraestructura, a las que dedicaba aproximadamente la mitad de las inversiones, dejando el 40% restante para los sectores sociales. La inversión en infraestructura

llegó a alrededor de 50 millones de Libras de Ghana, en 1955. El plan incluye consideraciones sobre los recursos humanos necesarios para ejecutar los proyectos y analiza las necesidades de reforma institucional; es, pues, uno de los primeros planes preparados en los países en desarrollo que contiene elementos de planificación administrativa, dentro de un plan nacional de desarrollo.

Después de este primer intento, se elaboraron un plan quinquenal y un plan para siete años (1963-1970). En este último las prioridades cambiaron de dirección y se orientaron hacia la infraestructura y otros aspectos como la industria y el comercio. Una Comisión Estatal de Planificación, reemplazada luego por un Ministerio de Asuntos Económicos, fueron los mecanismos administrativos que tuvieron bajo su responsabilidad la ejecución de este último plan, y se estableció además un mecanismo administrativo bastante refinado, con unidades sectoriales e institucionales encargadas de ejecutar programas y proyectos.

Un aspecto muy importante de esta etapa de la planificación en Ghana fue la preocupación por obtener la participación popular, aun a nivel de pequeñas colectividades rurales donde se establecieron comités de desarrollo. El partido único jugó un papel importante, al desempeñar sus representantes locales un papel dual de promotores y ejecutores de la acción de desarrollo. Se utilizaron todos los medios de comunicación social, así como los grupos sindicales, trabajadores agrícolas y otros, para lograr apoyo y participación popular en la ejecución del plan.

En Libia se comenzó a planificar alrededor del año 1952, a través de un Consejo

de Desarrollo, en la Oficina del Primer Ministro. En 1962 se establecieron un Consejo Nacional de Planificación y un Ministerio de Planificación y Desarrollo, encargados de preparar un plan de cuatro años. Esta primera etapa de 1952 a 1962 señala una planificación muy débil en un Estado de reciente formación y en etapa de consolidación. Esta situación cambió radicalmente en ocasión del descubrimiento del petróleo, cuando hubo necesidad de administrar con mayor eficacia la riqueza nacional. De 1963 en adelante la planificación asume gran importancia; en ese año, la misma ley que establece los nuevos órganos del sistema de planificación establece un Fondo de Desarrollo, al cual se debe asignar por lo menos el 70% de los ingresos petroleros.

Níger, otro país africano, inició su planificación del desarrollo en 1961 con un modesto plan trienal orientado fundamentalmente a la creación de infraestructura. Desde el principio hubo conciencia de la necesidad de mejorar la administración para poder implementar el plan y ésta parece haber sido una de las razones para impulsar la reforma administrativa. Las políticas que guiaron este primer plan pusieron énfasis en lograr a través de él la unidad nacional, aumentar el nivel de vida de la población y lograr la independencia económica.

En 1965 se dio inicio a la ejecución de un segundo plan, esta vez cuatrienal, que contiene importantes aspectos sobre planificación administrativa a nivel central, en sectores prioritarios, y nivel regional y local. El plan parece haber sido un punto de partida para la realización de esfuerzos serios y amplios de descentralización y regionalización administrativa en ese país.

En Etiopía la planificación se inició en 1957 con un plan cuatrienal y un segundo de la misma duración que empezó a ser ejecutado en 1962. Los dos fueron preparados bajo las políticas de la Junta Imperial de Planificación, de la cual ejerce la jefatura el Emperador. El segundo plan mencionado contiene algunas referencias a la necesidad de mejorar la administración para facilitar el desarrollo del país y hace énfasis especial al papel que las municipalidades deben desempeñar en el esfuerzo de desarrollo nacional.

En India la planificación produjo interés en la reforma administrativa. Ya en 1956, un comité de alto nivel en Planificación de Proyectos fue constituido en la Comisión de Planificación, órgano central responsable de esta función. Ese comité "fue encargado de desarrollar sistemas adecuados de organización, métodos de trabajo, estándares y técnicas para obtener economía y eficiencia en la ejecución de los proyectos del plan. Este Comité ha realizado importante labor en áreas como la reducción de costos de construcción; mejoramiento de control de inventarios; sistemas de mantenimiento y administración de materiales; administración de proyectos de regadío y fuerza eléctrica".⁵⁵

En Malasia, durante los años 1956-1960, la planificación era de alto nivel, de mediano plazo y centralizada. Luego, se puso énfasis en la preparación de proyectos que debían iniciarse con la participación de las localidades menores y reflejar en ellos sus propias necesidades. Ello demuestra madurez en la planificación de ese país.

En África y en Asia sucedió igual que en América Latina; la introducción de la planificación socioeconómica fue una de las

reformas administrativas más profundas que se han realizado en toda su evolución histórica, y a la vez una de las fuerzas impulsoras de cambio administrativo al acentuar la necesidad de eficiencia para poder ejecutar los planes. La planificación fue por lo tanto una reforma administrativa que generó un efecto multiplicador de reforma administrativa.

Especialmente en Asia, se comprueba que la planificación fue una de las dos mayores fuerzas impulsoras de la reforma administrativa en ese continente, donde tal reforma surgió como "respuesta a tendencias de pensamiento que se habían expresado en los países asiáticos". Una de ellas, la adopción por parte de algunos países de planes globales de desarrollo económico, adoptados con poca consideración de la forma en que se debían implementar. La teoría sostenía que una vez preparados los planes, se debían ejecutar de una u otra manera; cualquier dificultad que pudiera surgir en la etapa de ejecución debía recaer sobre los políticos y la burocracia gubernamental, no siendo responsabilidad de los planificadores. Esta tendencia de pensamiento, que prevaleció por años en muchos países de Asia, produjo muchos reveses y fracasos. Esto explica el reciente énfasis dado por los planificadores económicos a la implementación y administración de los planes de desarrollo. De acuerdo con palabras de un planificador, "la influencia de los aspectos administrativos en el desarrollo planificado ha resultado ser mucho más profunda y determinante de lo que se había supuesto".⁵⁶

Para poder ejecutar adecuadamente los planes nacionales de desarrollo, la administración pública deberá evolucionar to-

davía en Asia y en Africa. Pero las necesidades planteadas por la planificación irán a su vez obligando a mejorar la administración pública. La planificación del desarrollo y la modernización administrativa son partes de un mismo proceso.

La evolución de los recursos humanos

Creemos que los recursos humanos de la administración pública son el factor más importante, y el determinante del progreso administrativo. En innumerables casos se han programado reformas administrativas globales o parciales y existen los recursos, el apoyo político y el interés de la opinión pública. Sin embargo, el proceso ha sido lento y difícil; reformas ya implantadas han retrocedido por falta de personal capaz de hacer realidad lo programado.

Es opinión generalizada también, que la formación y el adiestramiento de recursos humanos es importante para el progreso de cualquier país. A veces inclusive se ha tratado de remover los obstáculos del subdesarrollo administrativo solamente a base de adiestramiento, y no es raro escuchar aún la opinión de que la educación soluciona todo el problema. Hasta un cierto punto, ésta ha sido el área que mayor atención ha recibido por parte de los países en desarrollo en todos sus programas de mejoramiento administrativo. Es difícil encontrar un solo programa de reforma que no contemple acciones de **formación** y **adiestramiento** a diferentes niveles de la administración gubernamental.

La educación y el adiestramiento para el servicio público pueden considerarse como

una de las funciones de gobierno más antiguas. "El Emperador chino Wu-ti creó, en el año 124 antes de Cristo, la primera escuela china para la formación de funcionarios. Las materias de estudio comprendían las seis ciencias usuales, a saber: la música, la escritura, la aritmética, el ceremonial, la utilización del arco y de la flecha, y la conducción de carretas. Mas, la virtud y la moralidad tenían mayor valor que los conocimientos técnicos".³⁷

En Tailandia desde 1238, un aspecto básico en la vida de los administradores era su función dual de pelear en las guerras y administrar en los periodos de paz. "Durante su infancia y adolescencia permanecían en los monasterios, donde los monjes les enseñaban letras, aritmética, aspectos morales y legales, y sobre todo, el manejo de las armas".³⁸

La evolución del adiestramiento para el servicio público en los países de Asia es un proceso de ricas experiencias que debería ser analizado detenidamente para sacar conclusiones de utilidad para Africa y América Latina.

Tailandia por ejemplo tiene estadísticas sobre formación para el servicio público desde 1900. Entre ese año y 1932 los institutos de educación superior concedieron 411 certificados y diplomas en administración: 1,500 en ciencias políticas en dos universidades, desde 1951; 5,427 en grados universitarios en administración (**moral science**). Desde 1959 se han concedido 180 maestrías en administración pública, y 120 maestrías en ciencias políticas, en dos universidades. Hay por tanto una considerable experiencia y varias instituciones dedicadas a la formación desde hace muchos años.

Esta larga experiencia ha llevado a la mayoría de los países asiáticos a establecer instituciones para el adiestramiento y la formación de funcionarios.

Hasta 1939 en Indonesia, de una población de más de setenta millones de habitantes, solamente 637 tenían educación universitaria y había solamente una universidad en todo el país. Después de la independencia la evolución fue lenta; la importancia del adiestramiento no fue al principio claramente reconocida y los funcionarios superiores se negaban a aceptarla, sosteniendo que era una pérdida de tiempo, trabajo y recursos. Sin embargo en los últimos años se ha abierto para la noción de que el desarrollo económico depende de la disponibilidad de administradores preparados. "Actividades de adiestramiento están siendo llevadas a cabo a todos los niveles, desde los altos ejecutivos hasta los empleados menores. Se realizan no sólo a través de las universidades públicas y privadas, sino también por medio de institutos de adiestramiento situados en las entidades gubernamentales. En los dos casos dan formación profesional y adiestramiento dirigido a afrontar las necesidades más urgentes".³⁹

Este proceso no ha estado exento de obstáculos. Se han encontrado varios problemas difíciles, como "la falta de coordinación en el contenido de los cursos; los programas de estudio en muchos casos son anticuados; hay mucha necesidad de materiales autóctonos de estudio; aún no se ha reconocido plenamente la importancia del adiestramiento por parte de directivos y empleados en un buen número de entidades públicas".⁴⁰

Allí, como en todos los países en desarrollo que emergieron del régimen colonial en

Asia, Africa y el Caribe, se produjo una "amarga y constante pugna, frecuentemente invisible, entre la vieja generación de funcionarios públicos que tenían amplia experiencia y fuerte apego a la tradición, pero carecían de educación y adiestramiento científico, y la generación de funcionarios jóvenes, sin mayor experiencia, pero bien adiestrados localmente y/o en el exterior. La vieja generación tiene la tendencia a resistir los cambios. La mayor parte de las veces se interpone en el camino del progreso. La nueva generación por su parte es impaciente y trata de forzar el ritmo de reforma".⁴¹

China es en sí un caso diferente por ser una de las sociedades organizadas más antiguas del mundo. Se habló ya sobre la antigüedad de la función de adiestramiento que existe allí. En la China antigua el secreto del buen gobierno era gobernar con armonía; bajo la filosofía del confucianismo ello se lograba a través de un proceso que partía del cultivo de las relaciones personales, la armonización de las relaciones familiares, la administración del Estado con armonía, y la aplicación del mismo principio a las relaciones internacionales. El funcionario en la China antigua era un ser privilegiado y tenía una posición superior al resto de los ciudadanos. "De acuerdo a los textos antiguos, el funcionario debía ser un hombre sabio, culto, superior y hábil. Como contrapartida a sus grandes responsabilidades se le concedían sus notables privilegios".⁴²

Siglos después, en 1929, se establece una escuela especial para la formación de funcionarios, que en 1945 se transforma en la Universidad Central de Política. El diploma que se obtiene es equivalente al de otras carreras universitarias, pero el

concurso para entrar en ella es uno de los más difíciles. A su egreso los graduados no son aún funcionarios, pero han recibido los conocimientos necesarios para poder aprobar sus exámenes de ingreso al servicio gubernamental.

En la China actual el funcionario público "no es más un ser privilegiado, y no hay diferencias con el ciudadano corriente. El funcionario se ha convertido en el servidor del pueblo. Cuando es miembro del partido, debe dar pruebas de completa dedicación y total abnegación... los funcionarios se forman en escuelas especiales: la Escuela Central de Personal Político y Jurídico, la Escuela Superior del Partido llamada Instituto Marx y Lenin, y la Universidad Popular; hay también escuelas provinciales, y escuelas especiales para los funcionarios encargados de regiones pobladas por minorías étnicas".⁴³

La formación de los funcionarios no es exclusivamente técnica, reciben una formación cívica y política junto a las enseñanzas científicas: discuten los problemas actuales, las necesidades sociales y humanas de la colectividad, lo cual les da la capacidad de adaptación a sus responsabilidades administrativas.⁴⁴ En líneas generales parece que el servicio público chino actúa dentro de la filosofía general de igualdad y de servicio expresada por Mao Tsé-Tung: "los funcionarios de nuestro partido y de nuestro Estado son trabajadores comunes, no son más señores subidos a sus pedestales para mirar de allí hacia abajo al pueblo".⁴⁵

Pakistán es un ejemplo de cambio notable con respecto al papel del adiestramiento en el servicio público. Al momento de su independencia, India y Pakistán operaban

bajo la filosofía británica, que en aquella época no tenía mucha fe en el adiestramiento para los funcionarios en servicio. Esta filosofía sostenía que cualquier hombre "bien nacido, bien criado y educado liberalmente" esto es, un caballero, muy probablemente podía tener las cualidades de un buen administrador... esto coincidía con la creencia oriental en la importancia de la noble alcurnia al nacer, de una educación elegante, y el conocimiento de los clásicos... estos administradores, poseyendo conocimientos y aptitudes obtenidas a través de noble alcurnia y educación de clase, aprenderían por su propia experiencia y por aquella de sus superiores. A su vez, enseñarían, adiestrarían y guiarían a sus subordinados".⁴⁶

Sin embargo, los primeros síntomas de cambio de esta filosofía heredada por Pakistán de su metrópoli colonial, se dan en su Primer Plan Quinquenal de Desarrollo (1955-60), que lanzó un ataque abierto al continuismo dogmático y ortodoxo. En 1956, esta situación evoluciona aún más con un acuerdo de este país con los Estados Unidos, para adiestrar funcionarios con los auspicios de la Universidad de California del Sur. Se cree que este acuerdo contribuyó a cortar los lazos de dependencia del servicio público de Pakistán con Inglaterra.

El movimiento tuvo un rápido desarrollo con la ascensión al poder del Ejército en 1958, que siguió una política abiertamente anti-británica. Nuevos acuerdos con Estados Unidos dieron origen al mayor movimiento de creación de instituciones para adiestramiento en servicio en toda la historia del país, que se desarrollaron bajo orientación y contenido norteamericanos. Este país oriental por lo tanto ha sido un

laboratorio donde se puede observar la mezcla de las filosofías de esos dos países occidentales con respecto a la formación y al adiestramiento para el servicio del gobierno; sus funcionarios "han recibido educación británica, que tiende a ser profunda y abstracta, y también educación norteamericana, con su obsesión por lo cuantitativo y empírico; se han adiestrado bajo la tradición administrativa británica, con su apego religioso y sintético, y también en instituciones de educación, adiestramiento y trabajo norteamericanos, con su gran sensibilidad para las micro realidades, determinaciones y cuantificaciones".⁴⁷ Y sin embargo, el análisis de esas experiencias indica que los resultados no guardan relación con los esfuerzos realizados, posiblemente porque las tecnologías y sistemas de adiestramiento importados no correspondían a la realidad de Pakistán.

La noción británica de que el buen administrador nace y se hace sólo a base de experiencia, no fue totalmente aceptada en India, que en 1947 estableció una Escuela de Adiestramiento en Metcalf House, Nueva Delhi, donde se enviaron por un periodo de un año los jóvenes recién reclutados. En 1959, esta institución fue reemplazada por la Academia Nacional de Administración, su intención era adiestrar funcionarios de todos los niveles de la administración pública, a través de cursos de duración variable. Esta Escuela ha trabajado muy estrechamente coordinada con la Comisión de Reforma Administrativa, en apoyo de la cual da tres cursos anuales para funcionarios gubernamentales. Además trabaja en áreas avanzadas como el adiestramiento de ejecutivos, que cubre aspectos tales como administración del desarrollo, formulación de decisiones eco-

nómicas, organización y procesos de planificación, administración de programas sectoriales, etc., con lo cual se demuestra la madurez de la institución. Los analistas de la India coinciden en que "el éxito o el fracaso del gran experimento de construir la nación a base de democracia y planificación económica, depende de la capacidad de los funcionarios gubernamentales para producir los bienes y servicios necesarios".⁴⁸

Se debe concluir luego de analizar estas experiencias nacionales en Asia, que el adiestramiento de funcionarios recibió notable atención en ese continente y que ha llegado en algunos países a un grado avanzado de conceptualización. Se han establecido algunas instituciones importantes para la formación y el adiestramiento de funcionarios, labor en la que Asia recibió apoyo de instituciones occidentales, que tuvieron notable influencia al comienzo del proceso de independencia nacional, y en las primeras reformas administrativas, influencia que fue disminuyendo luego a medida que los administradores asiáticos maduraban y eran capaces de hacer un análisis crítico de su proceso de evolución administrativa. Este proceso parece haber llegado en Asia a la fase primaria de creación local de tecnología administrativa. Hay creciente conciencia de la importancia de los factores endógenos en el desarrollo administrativo de esa región, y la necesidad de formar y adiestrar un número adecuado, una masa crítica de funcionarios, para que sirvan como agentes de cambio y aceleren el proceso de desarrollo administrativo.

La formación y al adiestramiento de funcionarios en Africa fue uno de los esfuerzos mayores de los nuevos países de ese continente. Se analizó antes en este docu-

mento la urgencia que hubo en los primeros años de independencia sobre la nacionalización de los cuadros administrativos en vista de la presencia en ellos de numerosos extranjeros, especialmente a nivel directivo y técnico. Otro factor de presión fue la rápida expansión de las funciones gubernamentales en áreas donde la administración colonial no había realizado actividades, y otras que tuvieron origen en la propia independencia de los países; a esto se añade la necesidad de crear una tecnología administrativa propia para administraciones públicas que se deben desarrollar a ritmo acelerado. Todas estas fuerzas han producido una gran demanda

de recursos humanos con suficiente formación y adiestramiento como para generar y acompañar el desarrollo económico y social de esos países.

Para afrontar esa tarea se han creado, hasta 1970, escuelas nacionales de administración en 19 países africanos de habla francesa, los cuales siguen más o menos las mismas orientaciones que la Escuela Nacional de Administración de Francia. A estas escuelas se les dio un estatuto jurídico variable de país a país, y se les colocó adscritas a distintos organismos de la administración pública, en cada caso, en la siguiente forma:

CUADRO I⁴⁰

ESTATUTO JURIDICO Y ORGANISMO DE TUTELA DE LAS E.N.A.

<i>País</i>	<i>Estatuto Jurídico</i>		<i>Organismos de Tutela</i>
	<i>Establecimiento Público</i>	<i>Servicio Administrativo</i>	
Burundi	—		Ministerio de Educación Nacional y Cultura.
Camerún		—	Presidencia de la República Federal.
Congo Brazzaville		—	Consejo Nacional de la Revolución.
Congo Kinshasha	—		Ministerio de la Educación Nacional.
Costa de Marfil		—	Ministerio de la Función Pública.
Gabón		—	Ministerio de la Función Pública y Cooperación Técnica Administrativa.
Alto Volta	—		Ministerio del Trabajo y de la Función Pública.
Madagascar 1	—		Presidencia de la República.
Madagascar 2	—		Rectorado de la Universidad.
Mali	—		Ministerio de Educación Nacional.
Marruecos		— ^a	Ministerio de Asuntos Administrativos.
Mauritania		—	Ministerio de la Formación de Personal.
Níger	—		Presidencia de la República.
Rep. Central Africana		—	Presidencia del Gobierno.
Senegal 1		—	Secretaría General de la Presidencia de la República.
Senegal 2		—	Secretaría General de la Presidencia de la República.
Tchad	—		Presidencia de la República.
Togo	—		Ministerio de la Función Pública.
Túnez	—		Oficina del Primer Ministro.

^a La E.N.A. de Marruecos tiene naturaleza especial.

Las escuelas difieren de una a otra en relación con sus funciones. En todos los países son instituciones dedicadas a la formación, pero no en todos realizan cursos de perfeccionamiento, mientras que las fun-

ciones de consultoría, investigación y documentación aún son realizadas solamente en pocas de ellas. Hasta 1970, la situación era la siguiente:

CUADRO II ⁵⁰

FUNCIONES DE LAS E.N.A.

<i>País</i>	<i>Enseñanza y formación</i>	<i>Perfeccionamiento</i>	<i>Investigación</i>	<i>Consultoría</i>	<i>Documentación</i>
Burundi	—	—	—	—	
Camerún	—				
Congo Brazzaville	—		(—)		
Congo Kinshasha	—	—	—		—
Costa de Marfil	—	—			
Gabón	—	—	(—)	—	
Alto Volta	—		(—)		—
Madagascar 1	—	—			
Madagascar 2	—	—	—		
Malí	—				
Marruecos	—		(—)		(—)
Mauritania	—				
Níger	—		—	—	—
Rep. Central Africana	—	—			—
Senegal 1	—	—	—		
Senegal 2	—	—			
Tchad	—	—			
Togo	—			—	
Túnez	—		—	—	

(—) En proyecto.

En todos los países africanos la formación y el adiestramiento para el servicio público fue el punto central de los esfuerzos de desarrollo administrativo. Desde muy temprano no solamente se utilizaron las escuelas nacionales de administración, sino también se procuró por todos los medios

que las universidades se orientaran hacia la formación de recursos humanos para los gobiernos y colaborasen con éstos en el desarrollo nacional. Se han hecho interesantes estudios sobre el papel de las escuelas y de las universidades en el adiestramiento y en la formación de recursos

humanos en Africa de habla francesa, procurando resolver el dilema sobre el papel que tienen esas dos clases distintas de instituciones, ambas necesarias en el desarrollo de los países.⁵¹ Las dos clases de instituciones tienen en verdad un mismo objetivo: proveer a los países de recursos humanos superiores encargados del desarrollo, profesores universitarios, médicos, ingenieros, economistas, etc., y administradores. La formación de ellos debería estar coordinada para que entiendan todos su papel dentro del contexto del desarrollo nacional, y también el que desempeñan los demás dentro de ese proceso. Se ha encontrado que el aislamiento entre escuelas de administración y universidades ha dado resultados negativos, porque se producen dos mentalidades diferentes y una incompreensión marcada entre los profesionales universitarios y los funcionarios públicos adiestrados en las escuelas gubernamentales. Los unos no tienen ningún conocimiento de los problemas públicos, mientras que los otros no lo tienen sobre los del sector privado.

Hay que anotar, sin embargo, que al momento de la independencia, un buen número de países de habla francesa en Africa no tenía universidades, de manera que el establecimiento de las escuelas nacionales de administración fue la única vía rápida posible para preparar funcionarios para el gobierno.

Contrariamente, la mayoría de los países de habla inglesa en Africa tenían al momento de la independencia universidades más o menos desarrolladas; y ahí donde no existían, se procedió temprano a instalarlas. En estos países el dilema fue si se debía o no colocar los institutos de adiestramiento en administración pública

dentro de las universidades, asunto que hasta hoy es objeto de discusión.

Pasando revista brevemente al resultado del adiestramiento en el Africa de habla inglesa, se pueden observar varios problemas en todo el proceso. Por ejemplo, en la época coincidente con la independencia, el adiestramiento fue realizado por instructores extranjeros, que trataban de crear un funcionario local homólogo, a su imagen y semejanza. Se formaba, pues, más bien un funcionario colonial británico que un funcionario africano capaz de llenar las necesidades de un país independiente. Se ha dicho que en esa época "el peligro era de no hacer otra cosa que crear funcionarios simplemente con un cambio de color en la piel, pero bajo un mismo esquema colonial... sin notar que el funcionario africano del futuro tendría muy distintas responsabilidades que el funcionario colonial del pasado; sin embargo, los instructores coloniales tenían muchas dudas de fomentar un cambio que produjera una revisión de los métodos de adiestramiento y de los principios de administración vigentes hasta entonces".⁵²

Allí también ha existido el clásico problema de las marcadas diferencias en la preparación de los funcionarios que fueron sometidos a cursos rápidos en el momento de la Independencia, y que ocuparon de inmediato los puestos de dirección en el sector público siendo aún jóvenes, y las nuevas generaciones de funcionarios, mucho mejor educados y adiestrados, que encontraron los puestos de comando ocupados por supervisores que consideran menos capaces para ocupar esos puestos, a los cuales no podrán tener acceso en mucho tiempo, dada la lejana época de retiro de los primeros.

A ello se suman los problemas de insumos nacionales para las universidades y escuelas de administración; la necesidad de preparar profesores e instructores africanos en número considerable, y la importancia de desarrollar programas de estudio y materiales de enseñanza ajustados a la realidad africana. Todo ello es una labor de gran envergadura y se necesitarán aún muchos años para cerrar las brechas de educación y adiestramiento que todavía existen en todos los países de ese continente. Sin embargo, se han hecho progresos considerables y ahora se tiene la convicción de que se trabaja en la dirección correcta.

Por último, coincidimos con quienes nos enviaron sus valiosas contribuciones a esta ponencia⁵³ en varias de sus conclusiones generales sobre el actual estado de evolución de la administración africana:

1. Todos los países de ese continente pasan actualmente por la etapa de modernización; como países en desarrollo, necesitan hacer un gran esfuerzo para mejorar su administración, dado el papel central que tiene el sector público en el desarrollo de esas sociedades, en vista del nivel incipiente de la empresa privada en unos y del sistema socialista que ha sido adoptado en otros.

2. La falta de cohesión y la heterogeneidad de los grupos étnicos y tribales que componen las sociedades de los Estados africanos, hacen necesaria la existencia de gobiernos sólidos y capaces de integrar esos grupos para formar las naciones africanas. El papel de la administración gubernamental es pues de enorme importancia para la misma supervivencia de esos países como naciones soberanas e inde-

pendientes. Necesitan por lo tanto desarrollar una serie de políticas y tareas completamente diferentes a las que se emplearon en la lenta evolución de los actuales países desarrollados. Por eso la administración africana no puede transferir simplemente las soluciones de estos últimos, debe desarrollar su administración con soluciones originales que respondan a sus muy peculiares características.

3. Esto no es fácil dada la acentuada dependencia de las administraciones africanas con respecto a sus ex-metrópolis coloniales. Tal dependencia debe ser removida por medio de políticas muy concretas que acentúen la formación de tecnología administrativa propia, y la diversificación de las fuentes de adiestramiento y de cooperación técnica externas.

4. Es preciso preparar las nuevas generaciones de funcionarios africanos con especial atención, y acentuar en ellos el espíritu de análisis crítico sobre los actuales sistemas administrativos empleados, procurando darles al mismo tiempo la formación necesaria para que puedan producir una tecnología africana original para administrar su desarrollo.

5. Sería bueno poner especial atención en evitar el formalismo en la administración, especialmente en la introducción de nuevos sistemas administrativos. La planificación, por ejemplo, no es un instrumento válido si los planes formulados no logran convertirse en acción real, entre otras causas por graves deficiencias administrativas. Sería importante que los planes nacionales de desarrollo incluyeran programas de desarrollo o reforma administrativa, en los cuales se identifiquen los obstáculos a ser removidos para facilitar la

ejecución de los programas de desarrollo en sectores importantes.

6. La reforma administrativa es pues de gran importancia para ese continente. Se podría argumentar que es muy temprano para reformar una administración que está en etapa de formación y consolidación, pero ello no es verdad. La formación y consolidación de una administración genuinamente africana, destinada a responder a las necesidades del desarrollo africano, tiene que hacerse con la profunda reforma de los conceptos y esquemas administrativos heredados del periodo colonial. Tiene que ser una reforma administrativa consciente, hecha por medio de planificación administrativa, dentro del proceso de planificación socio-económica de esos países, con tecnologías administrativas genuinamente africanas.

7. Se debe procurar romper el aislamiento existente entre los países de distinta herencia colonial. El intercambio de experiencias de desarrollo administrativo entre los países africanos de habla inglesa, francesa y portuguesa, debería ser intenso para posibilitar la transferencia de soluciones y la búsqueda de una administración genuinamente africana.

8. Esta transferencia no es posible si no se cuenta con instrumentos organizacionales que se encarguen de ello. La transferencia de experiencias y el análisis crítico y sistemático del desarrollo administrativo africano no puede hacerse a nivel de cada país, sino por medio de instituciones regionales africanas que se ocupen de este aspecto fundamental en forma permanente y sistemática. Es por tanto de gran importancia la existencia, consolidación y progreso de organismos como el Centro Afri-

cano de Adiestramiento e Investigación en Administración para el Desarrollo (CAFRAD), que está llamado a jugar un papel de fundamental importancia en la investigación comparada de la administración africana y en el desarrollo de una tecnología administrativa africana. Los países africanos tienen en CAFRAD un instrumento de extraordinario valor potencial y dependen de ellos los resultados que obtengan mediante la utilización de ese instrumento para fabricar su propia tecnología administrativa, que luego alimentaría el desarrollo administrativo de cada país a nivel nacional.

Con respecto a Asia, a pesar de la muy escasa información recibida por el Ponente General sobre la administración de ese continente, lo cual confirma el marcado aislamiento de las regiones en desarrollo, que es una de las características del subdesarrollo y de la dependencia, se pueden sacar también algunas breves conclusiones generales que enumeramos a continuación.

1. Los países asiáticos, con una cultura muy antigua, tienen una administración que se desarrolló a lo largo de los siglos, y que se conservó relativamente original en varios países como China, y otros, cuyas condiciones geográficas impidieron el fácil contacto con las corrientes de pensamiento occidental, como Nepal;⁵⁴ otros más, los sometidos a la colonización de los países europeos, recibieron fuerte influencia de éstos y tienen administraciones que aún conservan características heredadas de los esquemas de los ex-países metropolitanos.

2. En Asia, las fuerzas del cambio en la administración del gobierno parecen relacionarse con diversos factores:

a) El fermento político y social de las grandes poblaciones que luchan por mejorar su actual estado de extrema pobreza, en sociedades dominadas por pequeñas élites económicas y administrativas profundamente estratificadas y de orientación clasista.

b) La construcción de una identidad nacional en territorios que contienen un gran número de grupos sociales, religiosos y culturales heterogéneos.

c) El establecimiento de formas de gobierno con formas de administración muy antiguas y primitivas, inadecuadas para enfrentarse a las tensiones y a los esfuerzos necesarios para el desarrollo económico y social moderno.

d) El deseo de los gobiernos nacionales de acortar tanto como sea posible el periodo del desarrollo nacional, por medio de medidas fuertes que induzcan el cambio económico y social y alivien la peligrosa situación actual. Es opinión generalizada que la gravedad de los problemas actuales se debe al ingreso per cápita extremadamente bajo, y que el logro de etapas superiores de desarrollo económico, tan pronto como éste sea posible, disminuirá la intensidad de estas tensiones.

e) Naturalmente en cualquier cambio económico inducido, la administración pública desempeña un papel crucial. Los países asiáticos han adquirido experiencia considerable en reformas administrativas destinadas a darle al gobierno mejor capacidad administrativa para el proceso de desarrollo.

3. Esas reformas tendían a introducir los sistemas administrativos modernos de Oc-

cidente dentro de los esquemas orientales tradicionales. Los resultados fueron desalentadores. Se trasplantaron técnicas modernas sin tomar en cuenta las características locales, y los cambios tendieron a ser más formales que reales.

4. La mayor parte de las reformas en sus primeras etapas fueron globales, se extendieron a todo el gobierno y fueron de resultados limitados. Los objetivos se encaminaban preferentemente al aumento de la eficiencia de la administración pública. Las tendencias actuales demuestran un cambio de enfoque en la mayoría de los países, que ahora buscan cambios incrementales, emplean métodos más refinados y permiten una participación más amplia de los sectores sociales afectados o interesados en los esfuerzos de reforma.⁵⁵

5. Los estudiosos y los administradores asiáticos subrayan la adaptación del pensamiento administrativo y de las soluciones occidentales modernas, mediante innovaciones para el medio asiático. El desarrollo es la meta que se persigue.

6. También en Asia es indispensable acelerar la presente etapa primaria de creación de tecnología administrativa por la que atraviesan esos países para que puedan desarrollar lo antes posible sus propias soluciones a los problemas administrativos peculiares de la región. El análisis sistemático de la experiencia asiática en reforma administrativa, el intercambio de información entre países y la transferencia de tecnología entre ellos, se está haciendo desde hace varios años a través de instituciones como EROPA que han procurado desarrollar concepciones administrativas nuevas.⁵⁶

7. Recientemente comenzó también sus actividades el Centro Asiático de Administración para el Desarrollo (ACDA), que al igual que CAFRAD en Africa, y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en América Latina, es una institución destinada a jugar un papel de extraordinario valor para el desarrollo de la administración pública de los países asiáticos, pues se trata de un instrumento que permite romper el aislamiento nacional, intercambiar ex-

periencias, analizarlas sistemáticamente y desarrollar tecnologías administrativas asiáticas para resolver los problemas de la administración de esa región. El ACDA está en esa forma ayudando a acelerar el desarrollo económico y social de Asia, que en este caso significa el enfrentamiento de complejísimos problemas cuya solución le dará soberanía, independencia y bienestar a una población que constituye una buena parte de la humanidad.

NOTAS

¹ J. Donald Kongsley, citado por Kali Ankomah, *Reflections on Administrative Reform in Ghana*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, IIAP, Vol. XXXVI-1970, No. 4, p. 302.

² Georges Langrod, *Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, IIAP, Vol. XXXIX-1973, No. 2, pp. 119-132.

³ Langrod, *op. cit.*, p. 128.

⁴ Roger Marillat, *La Fonction Publique Ivoirienne*, Anuario Internacional de la Función Pública, 1970-1971, IIAP, pp. 317-318.

⁵ David E. Awotwi, Major Administrative Reforms in Developing Countries: *Review of Ghanaian Experiences through Analysis of significant case Studies*, Publicación ONU ST/TAO/M/62/Add. 2, 1973, p. 38.

⁶ Sondang P. Siagian, *Improving Indonesia's Administrative Infrastructure: a Case Study*, en *Administrative Reforms in Asia*, EROPA, 1970, p. 97.

⁷ Adebayo Adedeji, *Formulating Administration Reform Strategies in Africa*, Publicación ONU, STA/TAO/M/62/Add. 1, 1973, p. 55.

⁸ Adebayo Adedeji, *obra citada*, p. 58.

⁹ *Ibid.*, p. 60.

¹⁰ Adebayo Adedeji, *United Nations Programme in Public Administration in the 1970s with Special Reference to Africa*, UN/PA Newsletter, No. 33, julio 1970, p. 13.

¹¹ G. E. Mills, *The Environment of Commonwealth Caribbean Bureaucracies*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXIX-1973, No. 1, p. 15.

¹² J. C. García Zamor, *Development Administration in the Commonwealth Caribbean*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXVI-1970, No. 3, p. 206.

¹³ Jean-Claude Gartron, *La Administration Sénégalaise*, Encyclopedie Administrative, IIAP, 1971, p. 92.

¹⁴ Gérard Timsit, *L'Evolution des Structures Admi-*

nistratives dans les Etats en Développement, documento adjunto a esta ponencia, IIAP, París, 1974, p. 2.

¹⁵ Michel Rousset, *L'Administration Marocaine*, Encyclopedie Administrative, IIAP, 1970, p. 53.

¹⁶ Jean-Claude Gautron, *op. cit.*, p. 58.

¹⁷ Adebayo Adedeji, *op. cit.*, p. 58.

¹⁸ Jean-Marie Breton, *Le Control Supérieur de L'Etat en Republique Arabe D'Egypte*, Boletín del IIAP, París, No. 26, 1973, p. 54.

¹⁹ Max Remondo, *L'Administration Gabonaise*, Boletín del Instituto Internacional de Administración Pública, París, No. 27, 1973, p. 11.

²⁰ *Ibid.*, p. 20.

²¹ Mirhel Rougevin-Baville, *La Coordination Interministérielle au Senegal*, Boletín del IIAP, París, No. 7, 1968, p. 79.

²² *Ibid.*, p. 80.

²³ Jacques Deleau, *L'Administration Marocaine*, Boletín del IIAP, París, No. 27, 1973, p. 31.

²⁴ Jacques Deleau, *op. cit.*, p. 32.

²⁵ Jacques Deleau, *op. cit.*, p. 33.

²⁶ Alain Bockel, *L'Administration Camerounaise*, Encyclopedie Administrative, IIAP, París, 1971, pp. 19 y 22.

²⁷ Pierre Devolvé, *L'Administration Libanaise*, Encyclopedie Administrative, IIAP, París, 1971, p. 48.

²⁸ *Idem.*, p. 49.

²⁹ Ver R. J. Ouko, *The East African Community*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXV-1969, No. 1, IICA, Bruselas, p. 50.

³⁰ Adebayo Adedeji, *UNProgramme in Public Administration in the 1970s with Special Reference to Africa*, UNPublic Administration Newsletter, No. 33, July 1970, p. 13.

³¹ Jurguen Wolff, *Planificación y Administración de la Planificación en el Africa al Sur del Sahara*, anexo a esta ponencia, en volumen aparte.

³² Max Remondo, *op. cit.*, p. 22.

³³ Jacques Delau, *op. cit.*, p. 37.

³⁴ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, p. 56.

³⁵ J. N. Khosla, *Administrative Reform in India: Perspectives and Lessons*, en *Administrative Reforms in Asia*, EROPA, 1970, p. 272.

³⁶ Lee y Samonte, *Administrative Reforms in Asia*, EROPA, Manila, 1970, p. 3.

³⁷ Tche-hao Tsien, *Evolution de la Conception du Fonctionnaire en Chine*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXVIII-1972, No. 4, Bruselas, p. 386.

³⁸ Arara Raksasataya, *Preparing Administrators for National Development: Thailand Experience*, en *Administrative Reforms in Asia*, EROPA, 1970, p. 203.

³⁹ Sondang P. Siagian, *Improving Indonesia's Administrative Infrastructure: A case Study*, en *Administrative Reforms in Asia*, EROPA, 1970, p. 116.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 117.

⁴¹ Sondang P. Siagian, *op. cit.*, p. 98.

⁴² Tche-hao Tsien, *op. cit.*, p. 386.

⁴³ Tche-hao Tsien, *op. cit.*, p. 388.

⁴⁴ Phillippe Ardant, *L'Administration Chinoise*, Boletín del IIAP, París, No. 7, 1968, p. 62.

⁴⁵ *Idem.*, p. 61.

⁴⁶ M. B. A. Abbas, *Public Administration Training in Pakistan: a Critical Appraisal*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXVI, 1970, No. 3, IICA, Bruselas, p. 256.

⁴⁷ M. B. Abbas, *op. cit.*, p. 269.

⁴⁸ C. P. Bhambhsi, *Training Programme for the Indian Administrative Service*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXVI-1970, No. 1, IICA, Bruselas, p. 23.

⁴⁹ IIAP, *E. N. A.-Université*, Documents, Boletín del IIAP, París, No. 16, 1970, p. 215.

⁵⁰ IIAP, *op. cit.*, p. 218.

⁵¹ Ver IIAP, *E. N. A. et Université*, Reunión de Directores de Escuelas de Administración de Africa y Madagascar, Boletín del IIAP, París, No. 16, 1970.

⁵² A. H. M. Kirk-Greene, *Administrative Training in Africa: the Northern Nigerian Experience and Beyond*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXXV-1969, No. 1, Bruselas, p. 27.

⁵³ Ver documentos sobre la evolución de la administración pública en Costa de Marril, Malí, Camerún; República Árabe Libia, por M. Dabage; Egipto, por Mohamed El Sayed Mohamed El Damassi; David Gould, *Restricciones a la Modernización Administrativa en el Africa*; y Jurgen H. Wolff, *Planificación en el Africa al Sur del Sahara*, anexos a esta ponencia en volúmenes aparte.

⁵⁴ Ver Nanda Lall Joshi, *Evolution of Public Administration in Nepal*, Centre of Economic Development and Administration, Kathmandú, Nepal, 1973, cuyo resumen en español se anexa a esta ponencia en volumen aparte.

⁵⁵ Ver Amara Raksasataya, *Aspectos importantes de la Evolución de la Administración Pública entre 1954 y 1974 y La Reforma Administrativa continua por medio del Consejo de Asesores Administrativos: la Experiencia de Tailandia desde 1958*, documentos anexos a esta ponencia en volumen aparte.

⁵⁶ Ver por ejemplo Hahn-Been Lee y Abelardo G. Samonte, *Administrative Reforms in Asia*, y otros trabajos producidos por la Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) con sede en Manila, Filipinas.