

REFORMA ADMINISTRATIVA EN IRAN

Amin ALIMARD

AMIN ALIMARD. Profesor de Administración Pública de la Universidad Nacional de Irán.

En Irán, la reforma administrativa se convirtió en un objetivo nacional dado que es uno de los principios básicos de la Revolución Blanca.* Constituye el elemento fundamental en el actual plan nacional sexenal en conjunción con los objetivos de desarrollo en todos los sectores. Es un tema dominante articulado por el Sha, el Primer Ministro y los titulares de ministerios y dependencias. Pero la reforma administrativa es más que una retórica de liderazgo, es más que un objetivo programático, más que teoría y concepto, es el impulso continuo de las agentes de cambio

dentro del propio gobierno. Se convirtió en una parte inherente de la administración pública. Es un movimiento progresista en la instrumentación de acciones para alcanzar los objetivos nacionales. Es el reconocer que el desarrollo debe ir más allá de la planificación de la economía y de los planteamientos de las políticas hacia las rigurosas realidades en la consecución de programas.

Durante demasiado tiempo, los preconizadores y diseñadores del desarrollo nacional han pensado que ellos pueden pasar una especie de varita mágica sobre los planes econométricos y sobre sus estudios longitudinales que más tarde florecerán en la substancia de una nación desarrollada. La

* Conocida actualmente como la Revolución del Sha y del Pueblo, iniciada por el Sha en enero de 1963.

administración ha sido relegada —en caso que se pueda tomar en cuenta—, a la mecánica del gobierno, oficinistas, conductores y burócratas. No se reconoce que la creatividad y la innovación dentro de los planes para recursos humanos, el desarrollo industrial o agrícola deben ir acompañados por algo más que dar la misma atención a la instrumentación, a la prestación de servicios y a pasos racionales que conduzcan a la consecución de estos logros.

Irán aprendió estas lecciones. En años recientes, se cuadruplicaron los recursos financieros para el desarrollo mediante el establecimiento equitativo de precios de el recurso nacional con mayor comercialización: el petróleo. Pero esta infusión torrencial de recursos financieros, si bien amplió la capacidad del país para el desarrollo, no pudo producir por sí mismo los beneficios de aquel desarrollo para el pueblo iraní. Poco después de que aumentó este ingreso, la administración nacional enfocó su atención a los medios por los cuales el sector público invertía, distribuía y aplicaba estos recursos. El Shah solicitó un diagnóstico profundo de la capacidad del sector público para alcanzar las nuevas metas nacionales; el aumento de los recursos lo hizo posible.

El diagnóstico también reveló graves debilidades en la capacidad pública para proporcionar servicios. Las áreas expuestas de enfermedad y malestar en los niveles del servicio civil. Identificó una infección ampliamente diseminada en los procesos gubernamentales; reportó una peligrosa obesidad en la estructura organizacional y en la colocación abigarrada de personal. Se formularon las recetas en cuanto a medicamentos y tratamiento, y se ayudó al paciente con la necesaria autoterapia para sobreponerse a todas estas deficiencias.

La explicación de todos los tratamientos aplicados haría que este documento fuese más largo de lo que permiten los principios de la reforma administrativa, sin embargo, existen algunos ataques positivos importantes que han sido

lanzados y al compartirlos con los demás participantes de este fórum serán de algún provecho.

Descentralización

Un tema trascendente de la reforma administrativa es el intento de descentralizar. Para los responsables del desarrollo de patrones de instrumentación para la reforma, esto se ha tornado no sólo en una palabra clave, sino en un impulso central para sus esfuerzos.

Los activadores de la reforma descubrieron varias facetas hacia la descentralización, y han perseguido todas ellas.

En primer lugar, y quizá de máxima importancia, es la descentralización de las funciones nacionales del gobierno a los estados, municipios y aldeas, con el objetivo primordial de colocar la toma de decisiones y la prestación de servicios tan cerca como sea posible de los ciudadanos. Esto constituye un impuesto para eliminar aprobaciones o desaprobaciones detalladas en Tehrán, acerca de asuntos o casos que deberían resolverse a nivel local, que constituye a su vez, una conversión de las organizaciones centrales hacia un papel positivo de dirección enfatizando la planificación, el establecimiento de políticas y normas, coordinación y evaluación de programas. Esto significó la transferencia de la planeación y la elaboración de presupuestos del primer estadio a aquellos que se encuentran más cercanos a las necesidades públicas y la dedicación de los ministerios centrales a la seria tarea de formular políticas y programas nacionales, y asegurar que se completen eficientemente aquellos programas de manera oportuna y eficaz.

En segundo lugar, la descentralización significó la dispersión de actividades gubernamentales de la congestión que se intensificó rápidamente desde Tehrán a otros puntos del país. El crecimiento de la ciudad capital en materia de población, construcción y tránsito, agregó más combustible a

las llamas de la inflación, ahogó las amenidades de la vida y amplificó las ineficiencias del gobierno. Bajo la dirección forzada del Primer Ministro, se detuvo el crecimiento adicional de las actividades gubernamentales en Tehrán y las dependencias existentes que tienen funciones y programas que no se relacionan con la capital de la nación han empezado a mudarse a otras ubicaciones. Por ejemplo, la Autoridad Portuaria y de Embarques, que cuenta con 400 empleados, se localiza hoy en día en Tehrán, pero se instalará dentro de las próximos seis meses en el puerto de Khorranshahr.

En tercer lugar, con una tasa de aproximadamente 5% por año, Irán se convierte en una nación urbanizada con todos los problemas familiares que se presentan en la administración municipal. Es sumamente claro que estos problemas no pueden resolverse ni aún por el más sabio de los funcionarios gubernamentales en Tehrán, ni en alguna capital estatal. Se abrió la ruta hacia un mandato autónomo y se colocaron las piedras angulares a lo largo de este camino que conducirán a la delegación de poder. En una de estas primeras piedras se manifiesta la necesidad reconocida para la capacitación masiva de administradores, especialistas y empleados municipales, y un prerequisite para la delegación es contar con un programa de capacitación.

En cuarto lugar otra forma de descentralización es asignar a las empresas estatales que funcionan fuera de la estructura gubernamental normal, las funciones permanentes o provisionales dentro del sector público. En Irán, promovemos la proliferación de estas empresas por una amplia variedad de razones. Una de los motivos más claros es el deseo de liberar las restricciones tradicionales de los reglamentos financieros, de personal y administrativos de gobierno a la administración de actividades apoyadas por el sector público. En interés de la reforma, Irán inicia ahora una revisión y una evaluación exhaustivas de casi 200 empresas para averiguar su verdadera naturaleza y así formular una racionalidad nacional para su futuro funcionamiento. Los objetivos en conflicto de particular inte-

rés, son los de lograr una responsabilidad conmensurada en cuanto a la inversión pública, si bien se libera a la administración de utilizar la flexibilidad y la disciplina del mercado.

En quinto lugar, e inherente a todos los programas públicos, cabe mencionar la delegación de autoridad. Independientemente de la medida en que pueda lograrse la descentralización organizacional o la dispersión física, la necesidad fundamental es alentar la delegación de un nivel de administración a otro para así ampliar los rangos de decisión. No sólo los administradores de alto nivel han resistido a ceder autoridad en cuanto a decisiones, sino que los funcionarios de niveles inferiores tampoco han querido aceptar la facultad para actuar, y ciertas características de la tradición cultural persa se erigen para obstruir las pautas más amplias en materia de delegación. Sin embargo, existe una conscientización creciente que al no delegar, resultará una estrangulación virtual de la instrumentación de los programas gubernamentales.

Participación ciudadana

Una campaña manifiesta para lograr mayor participación del ciudadano mismo, se relaciona íntimamente con los movimientos hacia la descentralización. Encabezada por el monarca, esta tendencia hacia la descentralización ha sido alentada y estimulada en años recientes. Una nueva ley electoral estipula la selección popular de consejos a todos los niveles de gobierno. El que se involucren estos consejos es una característica inherente de los planes de instrumentación de la descentralización. En los últimos tres años el Partido Rastakhiz,* la única organización política iraní, promovió el interés en las elecciones al nombrar candidatos con diferentes puntos de vista a competir en las jurisdicciones y que promovieran la discusión abierta de

* Rastakhiz-E-Mella-E-Iran, El Partido Nacional de Resurgencia.

cuestiones fundamentales relacionadas con el pueblo. El partido realiza un gran esfuerzo para ser la conciencia pública del gobierno, la evaluación de los servicios gubernamentales se canaliza a través de la estructura del partido a el Primer Ministro y al Shah, como una crítica continua del desempeño del sector público.

Reformas en la Administración de Personal

En Irán, existe la creencia ingenua de que la calidad del servicio público será determinada en gran parte por el carácter de las personas que están incorporadas en el mismo. Existe la convicción de que los rasgos tradicionales del servicio civil iraní, aún aquellos revisados hace doce años, —y esto se considera como una fecha reciente—, no son compatibles con los desafíos y las oportunidades que se presentan al gobierno en este momento. Como consecuencia, se encuentra en proceso un cambio en cuanto a la filosofía y la operación; se está remodelando la agencia central de personal a partir de un mecanismo de procesamiento de casos sumamente pesados con consecuencias negativas para los administradores de los programas, para así formar una institución de políticas y normas que cuente con una perspectiva positiva hacia la consecución de los programas. Se enfatiza la ayuda a ministerios y estados para que estos satisfagan sus propios requerimientos de recursos humanos dentro del marco de políticas y normas estipuladas en toda la nación. Se introdujeron nuevas técnicas en materia de investigación de políticas, planificación de recursos humanos y evaluación; y la capacitación ha sido sacada de una bajísima posición organizacional para ser llevada a un sitio de alto poder. Esta prioridad fue recientemente reflejada en el diseño de un ambicioso programa para la capacitación de instructores y administradores, en el cual se adiestrarán a más de 500 en los próximos tres años. Los egresados de este programa darán un nuevo ímpetu al esfuerzo de capacitación en Irán por medio del cual los nuevos empleados estarán mejor preparados para las tareas que

deberán desempeñar y los ya existentes enriquecerán sus conocimientos y habilidades.

Reforma organizacional

Si bien los esquemas de la organización no pueden lograr metas nacionales por sí mismos, un marco racional en el cual pueda aplicarse el esfuerzo humano contribuirá para lograr productividad y eficacia. Con este fin, el gobierno iraní llevó a cabo una revisión organizacional exhaustiva. Se muestran las manifestaciones de esta acción en la consolidación de ministerios afines en nuevos ministerios sectoriales con el resultante beneficio de aumento de coordinación y un espacio más reducido de control. Por ejemplo, se unieron los Ministerios de Salubridad y el de Asistencia; el de Agricultura y el de Desarrollo Rural se convirtieron en uno, y el Ministerio de Educación y el de Ciencias y Educación se conjuntaron. El año pasado, la Organización Estatal para la Administración y el Empleo (OEAE), bajo la dirección del Primer Ministro, condujo encuestas organizacionales y de colocación de personal en la mayor parte de los ministerios más importantes. Estas encuestas, que incluyen al personal del ministerio, de la Jefatura Real de Inspectores y de expertos de la OEAE, se avocaron a reducir la estructura de gastos generales; personal abigarrado en las áreas de servicio, realineamiento de funciones para así asegurar mayor congruencia y eficiencia, y por supuesto, para acelerar la descentralización. Estas encuestas son revisadas por el Ministro al ser completadas, y más tarde se presentan a la consideración del Sha, con intermediación del Primer Ministro. Con la aprobación del Shah, el Ministro debe seguir la reorganización ya confirmada. La OEAE ya inició una ronda de encuestas cada seis meses para asegurar la instalación de los cambios apropiados.

Existe el reconocimiento organizacional de la necesidad de cambio en las agencias centrales de personal, incluyendo a la OEAE, la Organización de Planeación y Presupuesto y

el Ministerio de Asuntos Económicos y Finanzas. Estos tres organismos colaboran conjuntamente para lograr una mayor inter-relación de sus funciones y facilitar en lugar de obstruir, la administración del programa en el Ministerio.

La oficina del Primer Ministro es de especial atención. El crecimiento del sector público y la necesidad reconocida para una estrecha coordinación en la elaboración de políticas operacionales plantea interrogantes en lo referente a la capacidad de los colaboradores para prestar sus servicios al Primer Ministro. Naturalmente que la revisión institucional ha sido conducida en estrecha armonía con la re-evaluación de las funciones de los organismos centrales.

Administración y Desarrollo Ejecutivo

En todos los gobiernos, pero particularmente en aquellos que se encuentran en el rápido proceso del desarrollo, es muy escaso el personal que se dedica a la dirección administrativa, que por otra parte es un elemento esencial. La preparación y selección de hombres y mujeres para que ocupen los cargos de Ministros, Ministros Adjuntos, Directores Generales, Gobernadores Generales y Gobernadores, Directores Administrativos en empresas públicas, Embajadores, etc., se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la reforma administrativa. El Centro Estatal de Capacitación en Administración, en años recientes, es la institución de capacitación central para el personal que se dedique a la dirección. Su seminario para funcionarios de alto nivel jerárquico está diseñado para proporcionar una preparación importante para las responsabilidades que entraña un cargo de alto nivel. En cuatro ocasiones diferentes, se reunieron los Ministros Adjuntos para identificar problemas durante el ejercicio de sus responsabilidades y proponer programas en todo el gobierno y así satisfacer dichas necesidades. La oficina del Primer Ministro sistematizó la información biográfica y evaluativa de aquéllos con posibilidades de ser seleccio-

nados para ocupar puestos de alto nivel en un futuro cercano. Finalmente, la OEAE, está elaborando el diseño de un Cuadro Profesional y de Alta Administración como un sistema de selección, preparación, motivación y avance de aquellos que tienen aptitudes en potencia de liderazgo en el sector público. Este cuadro estaría diseñado sin muchas de las limitaciones de status, sueldos y salarios impuestas en el sistema en general. Esto haría mayor hincapié en cuanto al desempeño como medida primordial de éxito, y la base para ser tomada en cuenta para otorgarles una compensación especial. La instrumentación de estos programas proporcionará a Irán una generación continua de directores para los programas públicos.

Eliminación de personal abigarrado

En el otro extremo de la escala del personal se encuentran las actividades tradicionales de apoyo del servicio público: conductores, oficinistas, mensajeros, barrenderos, jardineros y trabajadores. En épocas pasadas, cuando los cargos gubernamentales se visualizaban como el empleo de último recurso, y los medios para proporcionar un ingreso para ciudadanos con deficiente preparación, los números sustanciales de estos puestos podrían haberse justificado. Pero hoy en día, Irán ya no puede darse el lujo de malgastar sus recursos humanos o de provocar efectos debilitantes que se presentan en el servicio debido a la presencia de personal innecesario. Los estudios organizacionales enfocaron su atención hacia este problema. Ciertos ministerios lo atacaron en forma abierta. Por ejemplo, el año pasado, el Ministerio de Asuntos Económicos y Finanzas redujo su personal en estas áreas al eliminar a 700 empleados. Se idearon programas y políticas concretas para facilitar este proceso en forma equitativa y humana. Se despliega un gran esfuerzo para enfatizar la importancia de la productividad en el sector público y para canalizar los recursos humanos abigarrados a nuevas empresas con insuficientes recursos humanos.

Encuesta nacional en materia de sueldos y salarios

El área donde se registran las mayores demandas para realizar la reforma administrativa, es la de compensaciones. En un mercado de trabajo de alta demanda donde un sector privado que crece rápidamente puede competir con los sueldos y salarios ofrecidos por el gobierno, los ministros suelen quejarse en forma legítima acerca de su incapacidad de emplear el número requerido de médicos o ingenieros, operadores de computadoras o enfermeras, debido a la baja compensación gubernamental. El sistema existente ha sido evaluado desde un punto de vista crítico, se han propuesto y consumado cambios significativos. Por ejemplo, el gobierno estableció un salario mínimo para los empleados de bajo ingreso que adecuó la asignación de puestos para satisfacer las condiciones del mercado en el otro extremo de la escala de salarios. Pero las quejas continúan repitiéndose a gritos de que el sector privado puede

ofrecer tres, cuatro o cinco veces más que el salario que el gobierno puede pagar. Para investigar los sueldos, salarios y prestaciones pagados por el sector público, la OEAE realizó este año una encuesta nacional en esta materia. Dicha encuesta recibió la colaboración de los empleados del sector privado. Los datos se recopilaron y registraron y esta información será analizada y formará las bases para la realización de posibles ajustes en diferentes aspectos de compensación en el futuro.

En estos pasos hacia la reforma administrativa, existe una creciente conscientización de la necesidad de prestar aún mayor atención a la instrumentación. Actualmente los agentes de acción hablan de planes de trabajo, gráficas, horarios y otros dispositivos de instrumentación a medida que grafican el curso para el logro de esta meta nacional que es tan decisiva.