mercio exterior y si algún ministerio interviniese en este campo se vería obligado a consultar con el Ministerio de Comercio para conseguir su visto bueno y este es el método óptimo para el éxito del proceso de coordinación de las funciones gubernamentales.

La coordinación a nivel de consultas tiene por objetivo proporcionar a la comunidad una exposición global y conseguir un acuerdo sobre el método más idóneo para su realización con rapidez y precisión, con la condición de que cada parte se empeñe en cumplir con sus obligaciones dentro del plan general, y adaptar sus trabajos al objetivo general.

Este sistema se adopta para la coordinación entre los miembros de una unidad de aptitudes homogéneas que velan por el logro de un determinado objetivo de una forma sincronizada.

Los medios de la coordinación administrativa

Las funciones de lacoordinación son múltiples se relacionan con la política, el programa administrativo y con las personas encargadas de la realización de la función administrativa. La buena realización requiere que el coordinador esté capacitado para comprender las circunstancias e inciden-

tes de una forma profunda. La sana organización de las administraciones facilita la misión de coordinación y la capacidad del jefe administrativo para estimar los casos emergentes con rapidez y decidir sobre ellos forma la base principal de la coordinación.

El principal medio de coordinación es la buena organización del aparato administrativo ya que las administraciones en las que se definen las funciones de una forma obvia en las que cada individuo ejerce su función, en las que desaparece la doble función y en las que se emplea el poder de autorización de una forma sana todo esto facilita la misión de la coordinación. De esta forma el jefe no estaría necesitado de un proceso de coordinación excepto en los casos extremos ya que cuando cada individuo se conciencia de los límites de su trabajo y de las exigencia de su trabajo y posee una voluntad para colaborar, esto reduciría el papel del jefe administrativo y no se vería necesitado del proceso de coordinación sólo en los casos de emergencia o fuera de su departamento. En cambio la coordinación se convertiría en un proceso complicado y complejo si existieran deficiencias en la organización de alguna de las administraciones. En realidad es difícil separar entre coordinación y organización. Se distinguen de una forma teórica abstracta pero van en paralelo y el proceso de coordinación se inicia con la organización.

La misión de la coordinación no se limita a un determinado nivel administrativo sino se extiende a todos los niveles. La coordinación entre las distintas actividades de los distintos ministerios y organizaciones independientes quizás sea el tipo de coordinación más difícil debido a la independencia de los ministerios, a la complejidad de la diversidad de las actividades y la mutua dependencia una de otra. La común entre todos los países es que la responsabilidad de la coordinación recae en poder ejecutivo superior del Estado y en los sistemas parlamentarios recae en el jefe del gabinete con la colaboración del Consejo de Ministros y en el sistema republicano recae en el Presidente de la República con la colaboración de las organizaciones especializadas que dependen de él de una forma directa.

El método seguido en el proceso de coordinación entre los ministerios en Irak

El jefe del Consejo de Dirección de la Revolución, Presidente de la República, se encarga del diseño de la política general del Estado. El gabinete es el poder superior encargado de la coordinación a nivel de poder ejecutivo y el primer vicepresidente del gobierno se considera el dirigente

efectivo de los ministros(44).

El Presidente de la República preside el Consejo de Ministros y es el supervisor general. El Presidente de la República con la colaboración de la secretaría de la república y con un número de funcionarios de su oficina se encarga de la realización de su misión de coordinación.

El sistema administrativo en Irak se caracteriza por dos principales aspectos:

1º) La reunión de la Dirección, significa la reunión de los miembros del Consejo de Dirección de la Revolución y de los miembros de la Dirección Regional del Partido Baasista Socialista Arabe y la mayoría de ellos ocupan cargo de ministro y no participan en esta reunión los miembros de la Dirección Regional que ocupan un cargo que no sea de ministro. Se celebra esta reunión bajo la presidencia del jefe del Consejo de Dirección de la Revolución, Presidente de la República y en esta reunión se determina la política general del Estado.

2º) La reunión del Consejo de Ministros bajo la presidencia del jefe de la República y participan en ella todos los ministros y los miembros de la Dirección Regional con el fin de conocer las orientaciones del Presidente de la República sobre los asuntos de actualidad y la consideración de

---

(44) Véase: La Constitución iraquí, nº 792 de 1970.

los asuntos reflejados en el pleno de la sesión. Los documentos relacionados con la sesión se distribuye a todos los ministros antes del comienzo de la sesión salvo en caso de sesiones extraordinarias. Los ministros disfiutan de una absoluta libertad para exponer sus observaciones sobre los temas a discutir aunque no tenga ninguna relación con sus ministerios. Estas observaciones son anotadas para ser discutidas en próximas sesiones. Cada ministro expone su opinión sobre todos los problemas relacionados con el diseño de la política general antes de ser aprobada por el Consejo de Ministros. Los debates son anotados en actas que engloban un resumen sin hacer alusión alguna a los ministros y las decisiones del consejo son formuladas de una forma de máxima precisión y se determina la responsabilidad de cada ministro para realizar las decisiones del Consejo de Ministros.

Las actas se envían al despacho del Presidente de la República para informarle y también se envían a todos los ministros.

La coordinación a nivel de cada ministerio se realiza por los altos jefes administrativos responsables directamente de la realización tanto a alto niveles o intermedios ya que se consideran como exigencias de la marcha del trabajo diario y el jefe de cada departamento se encarga de la coordinación de trabajo entre sus subordinados y el jefe de la insti-

tución se encarga de la coordinación en el seno de su institución. La coordinación entre las distintas administraciones es de la competencia del ministro por ser el jefe superior de su ministerio.

Generalmente la coordinación entre las distintas administraciones se lleva a cabo mediante la formación de comisiones comunes para intercambiar puntos de vista, realizar los trabajos en común para que no se interrumpan en alguna de sus etapas y para que cada administración esté al tanto del funcionamiento de las otras administraciones.

Existe una norma común entre la mayoría de los ministerios sobre coordinación que consta de sesiones periódicas convocadas por los jefes que se reúnen con sus ayudantes. Estas reuniones permiten al jefe conocer los problemas administrativos que no haya conocido durante la marcha normal del trabajo y proporcionan a los funcionarios ocasiones para exponer sus observaciones y sus soluciones.

Estas reuniones permiten la reunión de varios jefes que no tienen ninguna relación a nivel de trabajo.

Todo esto facilita la misión de coordinación al jefe para poder emitir órdenes que se basan en los estudios realizados por sus colaboradores que conocen de antemano las órdenes en lugar de ser sorprendidos.

Todos los medios mencionados anteriormente son objetos que sirven para la coordinación y el espíritu de la coordinación reside en el jefe administrativo, en su conocimiento de las misiones a realizar, en los objetivos, en su capacidad de motivar a su equipo de trabajo y en reanimar el espíritu de colaboración entre sus miembros, etc. De todo esto dependen los resultados de la coordinación. Por eso se considera a la dirección administrativo como la fuerza motriz del aparato administrativo a pesar de su buena organización y a pesar de la coordinación del trabajo en su seno.

V. El poder y la responsabilidad

El poder en el aparato administrativo es de la competencia del jefe del Consejo de Dirección de la Revolución (Presidente de la República) según la ley 792 promulgada el 16 de julio de 1970. Los vicepresidentes de la República, los ministros y los altos funcionarios disfrutan de la autoridad que les concede el presidente y estos pueden conceder una parte de su autoridad a los runcionarios que les siguen para que puedan realizar sus obligaciones con precisión y eficacia(45).

---

(45) La Constitución iraquí, nº 792 de 16 de julio de 1970.

Podríamos definir el poder como aquel derecho que concede el pueblo al jefe del Consejo de Dirección de la Revolución que por su parte concede la autoridad a su gobierno y por consiguiente a las organizaciones administrativas y a los funcionarios según el nivel de sus reponsabilidades que les permite orientar y supervisar los trabajos de sus subordinados.

El poder adopta las decisiones que organizan el trabajo, designar las funciones de los subordinados y esperar un determinado nivel de buena realización.

La responsabilidad depende del ocupante del cargo o de la función. La función en Irak se representa por un grupo de actividades y obligaciones que implican la entrega total del funcionario para la realización de su función y cargándose con los resultados de conducta funcional y de comportamiento y adoptando las decisiones para la consecución de los objetivos de su función. Este compromiso se denomina responsabilidad(46).

Se le exisge al funcionario responsable que realice su función de la forma más óptima y en caso de negligencia y dejadez sufre una sanción y un castigo. Esta clase de respon

---

(46) Dr. Ahmad Rasid, Op. cit., pág. 161.

sabilidad se denomina responsabilidad administrativa.

Existe también una responsabilidad legal que se representa en la responsabilidad del funcionario o del lider administrativo de las conductas que adoptan que sean legales y según las legislaciones vigentes.

La responsabilidad educativa se representa por la conciencia y la sociedad de modo que el comportamiento del funcionario no se contradiga con las tradiciones y con la moral pública.

El funcionario que se carga con todas estas responsabilidades administrativas disfruta del derecho de designar la realización del trabajo a sus subordinados y de conocer los problemas que influyan en la buena realización. Este derecho se conoce por autoridad.

El éxito de la organización administrativa en cualquier departamento depende de la magnitud del poder de los jefes y de la precisión de realización de los subordinados.

Se llevó a cabo la vinculación del poder y la responsabilidad en la organización administrativa con el trabajo y no con las personas y se limitaron las responsabilidades según textos escritos en forma de reglas que representan normas de trabajo para cada función para que el trabajo no se vea afectado en caso de trasladar a un funcionario de un departamento a otro de forma que permanezcan las mismas responsabili

dades y los mismos poderes.

La práctica del poder administrativo consta de dos bases[47]:

A) El centralismo administrativo se refiere al gobierno central que se encarga de todas las funciones administrativas sin la participación de autoridades electas en las regiones.

B) El descentralismo administrativo es un sistema que se basa en el reparto de las funciones administrativas entre los representantes del gobierno central y entre las autoridades autorizadas en las provincias.

VI. Escalera del poder administrativo

Cualquier organización adopta una formación piramidal en la que el reparto de poderes y responsabilidades se lleva a cabo en distintos niveles y grados de mayor a menor[48]. Este sistema en el campo de legislación administrativa se denomina escalera administrativa. Este sistema se aplica en Irak a nivel de administraciones civiles después de la deter-

---

(47) Dr. ʿAbdúl Karīm Dárwīš y Laylā Taklā, "Los fundamentos de la administración pública", Egipto, 1980, pág. 372.

(48) Dr. Ibrahīm ʿAbdúlʿAzīz Šīha, "La administración pública". Fundación de Juventud de la Universidad de Alejandría, Egipto, pág. 155.

minación de los derechos y las obligaciones de cada función de las funciones necesarias para la formación de las unidades administrativas.

El funcionario recibe órdenes de sus superiores dentro de la escalera administrativa y emite órdenes a los que le siguen según las leyes y órdenes ministeriales o administrativas y el subordinado no debe discutir sobre las órdenes emitidas.

El jefe ejecutivo superior puede ponerse en contacto con todos los funcionarios dentro del aparato administrativo sea cual sea su función y su cargo y esto a través de la escalera de responsabilidades que termina en la cúspide de la organización.

De esta forma el aparato administrativo en su totalidad se convierte en una unidad activa coordinada en la cual predomina el espíritu de organización y prevalece un único poder que traza el camino con lo que emite de normas, boletines periódicos e informaciones que guían a la organización.

La buena aplicación del sistema de la escalera administrativa facilitaría la realización de las principales funciones en un Estado, garantizaría la facilidad de comunicación entre las unidades superiores e inferiores del aparato administrativo y facilitaría el proceso de seguimiento de las operaciones administrativas y el conocimiento de las causas de los

obstáculos en caso de que existiera y la formación de direcciones que se encargaran de la emisión de decisiones para afrontar distintos casos.

El éxito de cualquier organización administrativo depende del modo de recibir las órdenes y del modo de su realización. La obediencia de los funcionarios juega un papel importante en el éxito del proceso de organización por esto el deber de obedecer figura en primer lugar entre las leyes de la función pública y como prueba de ello el juramento que realizan los altos funcionarios antes de su incorporación a sus funciones que les implica atenerse a las leyes y a la constitución y velar por el bien del pueblo.

Cualquier negligencia por parte del subordinado hacia las órdenes de sus superiores significa el derrumbamiento del sistema administrativo y es del deber del subordinado exponer su opinión en caso de existencia de infracción de las leyes enviando el caso a su superior para decretar sobre ello cargándose con la responsabilidad.

En la organización de escalera el jefe del Estado se coloca en la cabeza del aparato administrativo y sus decisiones son aceptadas por todas las organizaciones administrativas por ser el jefe ejecutivo superior.

El sistema de supervisión administrativa se define por lo siguiente:

1) La Dirección política

Es el poder superior del Estado y es la responsable del diseño y establecimiento de las políticas generales y de la emisión y promulgación de las decisiones y leyes que organizan la actividad del aparato administrativo y posee extensos poderes para modificar y cambiar los sistemas del Estado y para nombrar y colocar a funcionarios en los cargos directivos según su elección.

Está constituida por el jefe del Consejo de Dirección de la Revolución, Presidente de la República y Secretario General de la Dirección Nacional del Partido al-Baas y del Vicepresidente del Consejo y de los miembros del Consejo de Dirección de la Revolución y de los miembros de la Dirección Nacional.

2) La Dirección Ejecutiva Superior

Es la responsable del establecimiento y de la supervisión de las políticas y su misión se limita a la planificación, organización, orientación, coordinación y supervisión del aparato administrativo y forma un eslabón de comunicación entre el aparato administrativo y la dirección política. Consta del Presidente de la República, el primer Vicepresidente del Gobierno, el jefe de la Secretaría de la República, los ministros y algunos de los jefes de aparatos y oficinas con-

sultivas con categoría de ministros.

3) La Dirección Administrativa Superior

Es la responsable de la realización de las políticas según los objetivos y de acuerdo a las leyes y normas y es lógico que tenga un número de miembros mayor que el número de miembros de la Dirección Ejecutiva.

La misión de esta Dirección se limita a la supervisión, orientación y vigilancia de las unidades que dependen de ella dentro de los límites de las leyes que emiten los ministros.

Forma un eslabón de comunicación entre la Dirección Ejecutiva que establece las políticas generales y los ciudadanos que forman el campo de aplicación de estas políticas.

Es responsable de la evaluación de la misión de los miembros de la Dirección Ejecutiva Superior en sus aspectos positivos y negativos resultantes de sus decisiones y políticas y sus ecos entre los ciudadanos y sus efectos en sus conductas.

En realidad este grupo de miembros se consideran un campo óptimo para la elección de los miembros de la Dirección Ejecutiva Superior.

Consta de delegados de ministros, jefes de institu-

ciones públicas, directores generales y sus ayudantes y direc tores de algunos de departamentos consultivos con categoría de directores generales.

4) Las Direcciones Intermedias

Realizan la misma misión que realiza la Dirección Administrativa Superior pero con más limitaciones y se forman de estas direcciones distintas comisiones para el estudio de distintos temas que sirven al Director General para adoptar una decisión final. Consta de directores de departamentos, inspectores legales, ingenieros jefes, responsables de contabilidad, almacenes, compras y asuntos de funcionarios.

Estas direcciones representan un gran sector de las organizaciones ministeriales y su misión se limita en la supervisión, orientación y vigilancia de todos los trabajos administrativos dentro de los límites de las leyes y se dividen en departamentos que se denominan delegaciones que se rigen por directores.

5) Las Direcciones Inferiores

Están formadas por secciones que dependen de las di recciones de los departamentos. Se encarga de la supervisión de los funcionarios con categoría de jefes supervisores que a su vez se encargan de la supervisión directa sobre los reali-

zadores de los trabajos rutinarios que realizan las instrucciones de los miembros de la Dirección Intermedia.

El sistema de la escalera de poder se considera uno de los cimientos más importantes para el éxito y la efectividad de la organización ya que conduce al dominio efectivo sobre la realización de los trabajos y la consecución de los objetivos deseados.

Existe otro tipo de escalera de poder según el valor legal de los actos de los funcionarios de la administración dependiendo de los puestos legales que ocupan en la escalera administrativa.

El sistema de la escalera daministrativa en Irak se caracteriza por lo siguiente

A) Extendido en la base y estrecho en la cúspide.

B) Cada funcionario o grupo de funcionarios de una misma sección dependen de un sólo jefe y reciben sus órdenes.

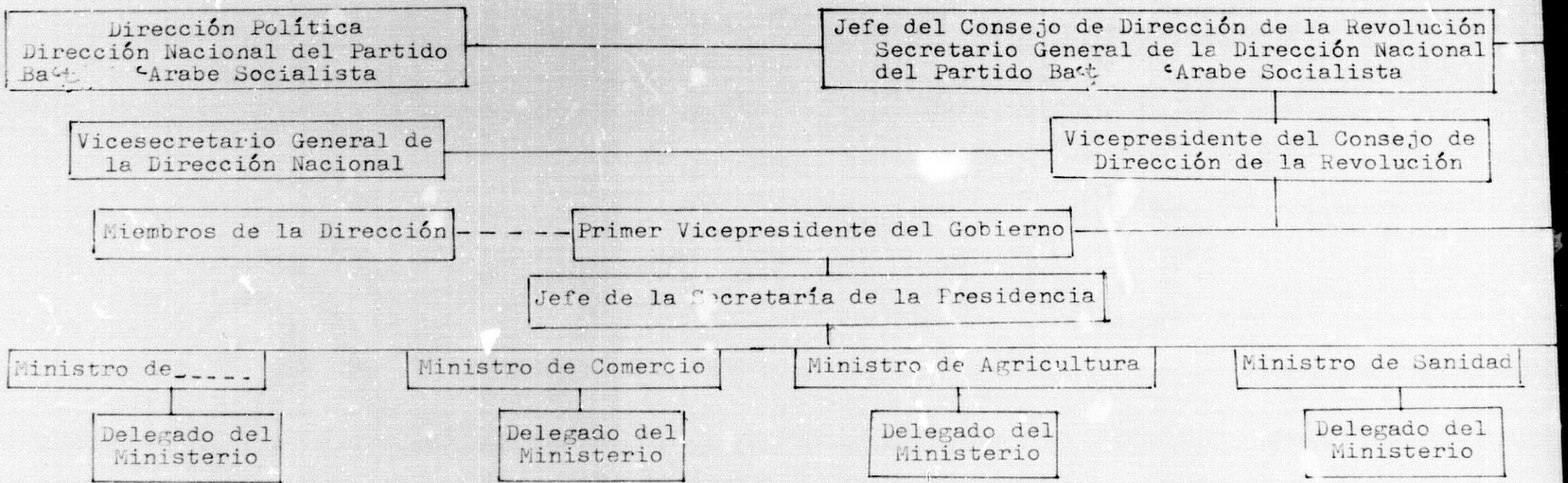
C) Los funcionarios reciben órdenes de otro funcionario de un nivel administrativa más alto dentro de la escalera y son informados sobre su jefe y sobre el número de funcionarios que dependen de él y de sus órdenes.

D) La comunicación oficial entre los distintos niveles administrativos se realiza de una forma equitativa, es decir, entre un director general y otro director general de dos distintas delegaciones y la organización estructural y funcional es la misma y la comunicación se llevará a cabo entre dos niveles iguales y de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

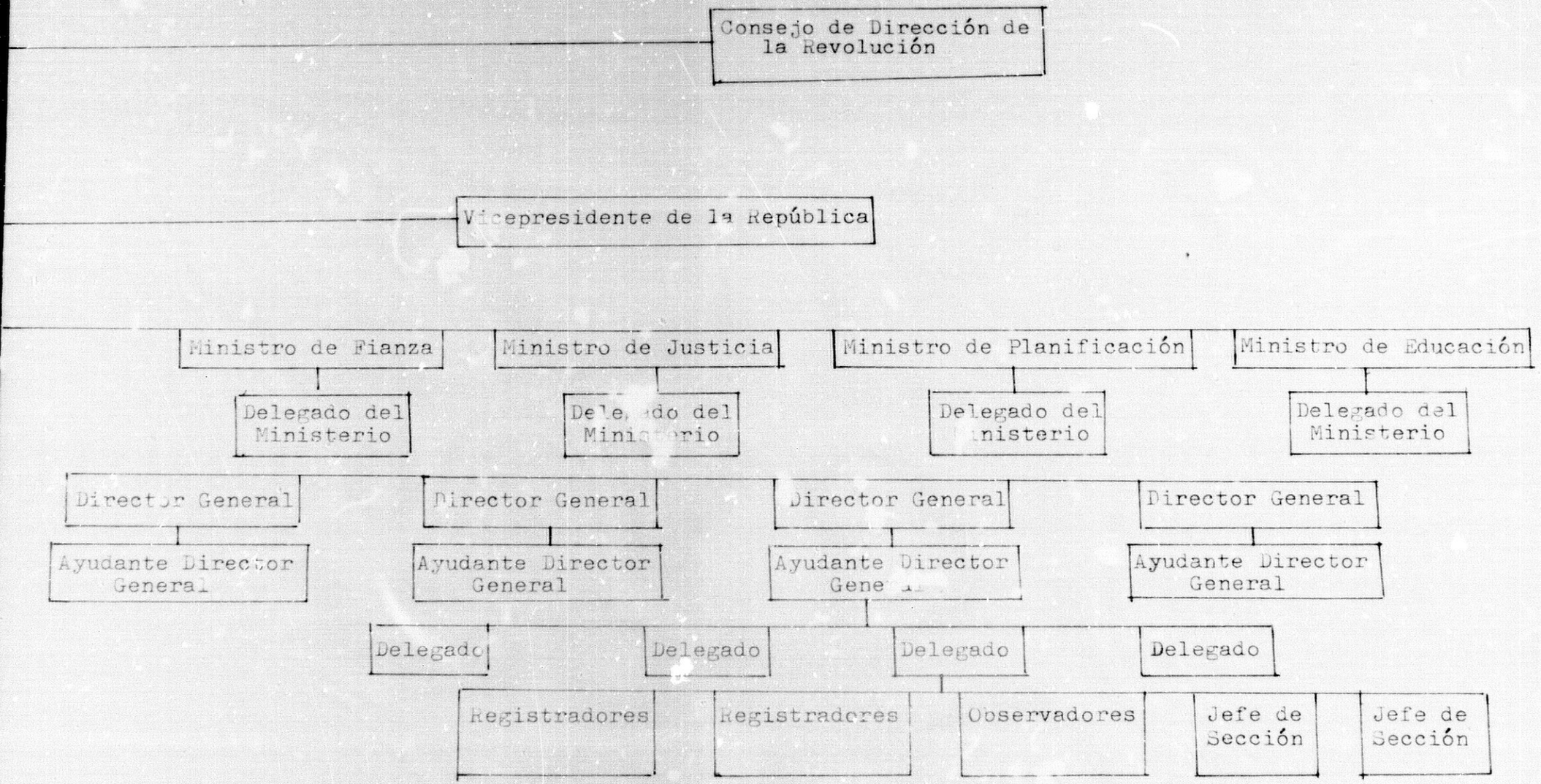
E) Cada Director posee un nivel determinado de poder necesario para el cumplimiento de las obligaciones y su responsabilidad del éxito de la realización.

Este sistema evita la interferencia de ódenes ya que proceden de una sóla fuente y evita la centralización del poder en la cúspide y facilita la descentralización de la adopción de decisiones garantizando de esta forma la facilidad de comunicación entre las unidades del aparato administrativo en la cumbre de la escalera y en la base y finalmente garantiza el dominio del poder central sobre las administraciones y sobre los departamentos que dependen de ellas en todo el estado.

He aquí un mapa ilustrativo del reparto del poder en Irak según el sistema de la escalera.



Los grados funcionales de ministro a director se determinan por la ley referida al sistema del ministerio por esto difiere el número de directores generales de un ministerio a otro.


Consejo de Dirección de la Revolución
Vicepresidente de la República
Ministro de Fianza
Ministro de Justicia
Ministro de Planificación
Ministro de Educación
Delegado del Ministerio
Delegado del Ministerio
Delegado del Ministerio
Delegado del Ministerio
Director General
Director General
Director General
Director General
Ayudante Director General
Ayudante Director General
Ayudante Director General
Ayudante Director General
Delegado
Delegado
Delegado
Delegado
Registradores
Registradores
Observadores
Jefe de Sección
Jefe de Sección

VII. Autorización del poder administrativo

El poder administrativo en el seno de cualquier organización administrativa se concentra legalmente en el jefe de la organización (dapartamento)[49] y a sus ayudantes se les asignan sus especialidades por autorización suya y no por ley.

Entonces la autorización del poder administrativo significa que el jefe administrativo concede una parte de sus especialidades a un director de nivel más bajo lo que implica que el director autorizado podría adoptar decisiones sobre las especialidades que le hayan sido autorizadas sin la consulta del jefe.

La autorización no significa que el jefe administrativo tenga que prescindir de sus poderes y responsabilidades, sino que es método mejor para la realización de los trabajos con rapidez y eficacia.

El jefe administrativo tiene el derecho de cancelar la autorización o de modificarla según las exigencias del trabajo en el aparato administrativo.

---

(49) Dr. Leonard D. White, "Introduction to the study of Public Administration", N.Y., 1954, pág. 35.

La autorización se realiza por escrito u oral y puede ser ilimitada o por un determinado periodo pero nunca puede ser total, es decir, que no se extienda a todas las especialidades principales del jefe administrativo ya que la ley concede algunas autorizaciones personales al ministro que no pueden ser autorizadas a otros administrativos, por ejemplo, el Ministro de Comercio siendo el jefe administrativo de su unidad administrativa no puede autorizar a otro administrativo para que se ocupe del diseño de la política general de su Ministerio, ya que esta política se ocupa de la organización de los planes de importación y exportación.

Debido a la extensión de las especialidades de las unidades administrativas además de las consideraciones científicas para la realización de la función y partiendo de que la autorización de algunas especialidades facilita la realización del trabajo, los aparatos del desarrollo administrativo en Irak establecieron algunos estudios que fueron aprobados por el gabinete, relacionados con la concesión de más autorización y con la extensión hasta alcanzar los niveles de la base del aparato administrativo porque este hecho motiva a los funcionarios y eleva su moral y aumenta su autoconfianza, sus capacidades de responsabilidad, sus aptitudes y su eficiencia.

Es necesario que se determinen las responsabilidades de cada funcionario autorizado de una forma precisa y que el

jefe administrativo organice los medios eficaces que aseguran la vigilancia sobre los funcionarios a la hora de aplicar sus autorizaciones para evitar el mal uso de estos poderes.

Efectos de la autorización

Tiene sus efectos sobre el jefe administrativo y sobre el subordinado autorizado. Sobre el jefe administrativo que autoriza algunas de sus obligaciones y que se responsabiliza del autorizado y de su cumplimiento de los deberes. Por ejemplo si el Ministro de Sanidad autorizara al delegado de su ministerio para que se ocupe de la supervisión de los asuntos de la salud de los alumnos, el ministro no podría defender su responsabilidad ante el Presidente de la República o ante el Consejo Nacional de los asuntos relacionados con la salud de los alumnos porque la responsabilidad directa del ministro sigue existiendo a pesar de la autorización.

Por eso hemos mencionado anteriormente que la autorización requería el seguimiento por parte del jefe administrativo que tenía el derecho a retirar, modificar y omiti. y tenía el derecho a retirar, cancelar o modificar las decisiones adoptadas por el autorizado.

Sobre los subordinados autorizados, se observa que la autorización crea una dependencia del subordinado hacia el jefe y este subordinado se empeña en realizar el trabajo para

ganar la confianza del jefe y para demostrar su aptitud.

Así se crea una responsabilidad que asciende de la base hacia la cúspide es decir del autorizado hasta llegar al jefe y es una responsabilidad que se determina por la magnitud del poder autorizado lo que significa la existencia de un equilibrio entre el poder y la responsabilidad.

Las legislaciones que organizan la autorización de poderes

- La autorización del poder administrativo en Irak se determinan por textos legales que figuran en la constitución o en las leyes del poder ejecutivo o en las leyes de los ministerios y sus reglamentos y como ejemplos mencionamos lo siguiente:

- El párrafo Z del artículo 43 de la constitución 792 de 1970 "la concesión por parte de los miembros del Consejo de Dirección de la Revolución al Presidente del Consejo y al Vicepresidente algunas especialidades figuradas en la Constitución excepto las legales de ellas".

- El párrafo 'A del artículo 57 que permite al Presidente de la República la autorización de algunas de sus especialidades constitucionales a uno o más de sus vicepresidentes.

— En la ley 50 de 1964 del poder ejecutivo figura lo siguiente: "El jefe del gobierno asigna a su vicepresidente o a los ministros las misiones que vea convenientes y el ministro autoriza por escrito a los altos funcionarios de su ministerio las autoridades de su competencia, según las leyes y ordenanzas excluyendo las autoridades que le hayan sido concedidas personalmente".

— Las leyes de los ministerios y sus ordenanzas determinaron las autoridades de los ministros y les concedieron la libertad de obrar en todos los asuntos relacionados con sus ministerios y con sus departamentos para la realización de los objetivos deseados entre estas leyes figuran las siguientes:

— El artículo primero de la ordenanza 13 del Ministerio de la Juventud de 1971: "El Ministro de la Juventud es el jefe superior del ministerio y es el responsable de su política general, su orientación y supervisión de la aplicación de las leyes y es el responsable de la emisión de órdenes, decisiones e instrucciones".

— El artículo 2 de la misma ordenanza: "El delegado del ministerio ayuda al ministro en la dirección del ministerio administrativa y técnicamente y financieramente y se encarga de la realización de la política general del ministerio según las autoridades concedidas por el ministro siendo el je

fe administrativo del ministerio y de él dependen todas las administraciones públicas, los bienes y los departamentos".

De esta forma quedan definidas las responsabilidades del ministro y del delegado del ministerio según las ordenanzas de todos los ministerios en Irak.

El poder de autorización que regulan las leyes mencionadas anteriormente es sólo de la competencia del jefe del Consejo de Dirección de la Revolución, Presidente de la República, Vicepresidente del Consejo, Vicepresidente de la República, primer Vicepresidente del Gobierno, ministros y delegados de ministerios, teniendo en cuenta que la autorización en todos los casos debe ser parcialmente y con el fin de realizar los objetivos del departamento hacia el bien general.

VIII. Las Comunicaciones en el seno del aparato administrativo

El proceso de comunicación es el vínculo que une todas las partes del aparato administrativo tanto en sus relaciones internas como en las externas y se lleva a cabo de una manera simple, directa y extraoficial en los despachos con un pequeño número de funcionarios y se convierte en un proceso complejo y oficial y de carácter oficial en el seno de las

grandes organizaciones(50).

La comunicación organizada desempeña un papel importante actualmente debido a la existencia de multitudes de aparatos administrativos y debido a la existencia de grandes distancias entre ellas.

El primer paso en el proceso de comunicación es la transmisión de las órdenes del jefe a sus subordinados. El jefe administrativo no sólo comunica a sus subordinados las órdenes sino que además el entusiasmo, el espíritu de colaboración y la determinación para lograr el objetivo deseado. La limitación a comunicar las duras órdenes no consigue el objetivo ideal de la comunicación y es posible que forme un obstáculo en el sendero de una administración próspera.

La comunicación en el seno de la administración marcha en dos sentidos: de la cúspide hacia la base y de la base hacia la cúspide y si el primer tipo es el más común, el segundo es de gran importancia porque el espíritu de la administración se concentra en que cada individuo en la organización sienta que está desempeñando un papel vital en la consecución del objetivo final, por eso es necesario concederle una oportunidad para expresar sus opiniones sobre el trabajo

---

(50) Dr. Sulayman al-Tammawi, op. cit., págs. 179-184.

y exponer sus sugerencias a la luz de la experiencia y confiar que estas sugerencias serán consideradas. Esto ocurriría si los subordinados pudieran expresar sus opiniones sin temor y esto es del deber de las direcciones superiores.

La misión del jefe administrativo no se limita a comunicar a sus subordinados las órdenes sino que además debe poseer una vocación para la comunicación y esta capacidad no se posee si el jefe administrativo no reúne los aspectos humanos en su trato con los subordinador de todas las clases, lo que conduce al jefe a superar las distancias que le separan de sus subordinado.

Si el jefe administrativo se limitara a comunicarse con sus directos colaboradores e instalara una barrera que le separara de los demás construiría un obstáculo en el camino hacia la influencia sobre la mayoría de los funcionarios. La comunicación directa entre el jefe y todos los trabajadores en su departamento de todos los niveles es necesaria para conocer las opiniones de todos ellos evitando de esta forma que sean solamente receptores de órdenes.

La comunicación debe extenderse al público que es el beneficiario del trato con la administración, este hecho se denomina en la ciencia de la administración Relaciones Pública.

Conocer las opiniones del público sobre los servi-

cios de la administración pública y considerarlas, es uno de los medios más eficaces que ayuda al jefe administrativo a cumplir con su función relacionada con la coordinación ya que limitarse a considerar los puntos de vista administrativos podría no facilitar al jefe administrativo la realización del proceso de coordinación de una forma óptima para la administración y para el público.

Los medios tradicionales de comunicación

Son órdenes orales y por escrito pero el progreso de las ciencias y las invenciones aportaron varios medios de comunicación de modo que no se puede comparar entre ellos y como prueba de ello la frase hecha por el profesor White: El funcionario que realizaba una función en el extranjero como embajador o ministro autorizado durante el siglo pasado dependía en sus comunicaciones de los veleros que tardaban 10 o 12 semanas en realizar un viaje entre Europa y América, entonces estos funcionarios dependían de las instrucciones que poseían.

Hoy en día el Ministro de Exteriores puede comunicarse por teléfono con los representantes diplomáticos en el extranjero en pocos minutos. La comunicación por radio es posible en todas partes y con todas las partes, por tierra, mar y aire y de esta forma las grandes distancias no influyen en el

proceso de comunicación.

La comunicaciones orales siguen realizando un gran papel ya que es el medio natural dentro de las organizaciones con un determinado número de funcionarios de modo que el jefe administrativo puede manejar y controlar el aparato administrativo mediante órdenes directas. Los altos funcionarios recurren a reuniones periódicas para intercambiar opiniones oralmente y no es necesario que estas comunicaciones se realicen de una forma seca y dura por eso el trabajo actualmente se basa en las relaciones sociales como ocasiones para intercambiar puntos de vista, por ejemplo, durante una cena, lo que produce una aproximación entre los puntos de vista y facilita la misión de emitir y adoptar varias decisiones administrativas.

Las comunicaciones por escrito

Las que se refieren a asuntos de carácter fijo y permanente y que requieren una gran precisión en la realización y especialmente si están relacionados con temas de mayor complejidad y de múltiples detalles. Este tipo de comunicación es de gran aceptación y por ello las administraciones recurren a los documentos con más frecuencia.

Las comunicaciones por escrito se presentan en varias formas, entre ellas: memorias, correspondencias, órde-

nes, ordenanzas, instrucciones y órdenes personales, etc.

Las administraciones a lo largo de la historia eran conscientes de la necesidad de grabar los documentos pero después del descubrimiento del papel se aprovechó con la invención de las máquinas de escribir.

Se observa que actualmente las administraciones consumen grandes cantidades de papel y abusan de la utilización de comunicación por escrito, lo que provocó una confusión y una invitación a reducir el uso de la palabra por escrito en la administración pública y a reducir el consumo de papel.

El hecho de recurrir a las instrucciones por escrito produjo una acumulación de documentos en las administraciones públicas y condujo a la posibilidad de confusión entre las órdenes vigentes y las derogadas por eso recurrieron a los registros con páginas móviles, de esta forma se archivan las órdenes derogadas y se sustituyen por las vigentes.

Este tipo de comunicación depende de la claridad del estilo con el que hay sido redactado el documento y de las frases empleadas, sin embargo en las comunicaciones orales el receptor puede pedir ampliación e interpretación de la comunicación. En las comunicaciones por escrito los funcionarios se basan en su propia comprensión de las órdenes. Debido a esto los expertos de la administración pública recomiendan no usar las frases y los vocablos extraños y recomiendan

que el jefe administrativo exprese sus órdenes de una forma simple y resumida y con la consideración de las condiciones de los destinatarios.

Por eso Irak recurrió a la incorporación al aparato administrativo a titulados en lengua árabe con el fin de formular y redactar los órdenes. El jefe responsable prepara un borrador y después lo envía al departamento de redacción que se encarga de formularlo en un estilo correcto y sin posibilidades de confusión.

TERCERA PARTE

LA FUNCION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

LA FUNCION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

La administración pública puede tener éxito sólo si hay personas con un nivel suficiente de capacidad y habilidad para desarrollar los asuntos administrativos.

Cosa cuya importancia han afirmado de manera conjunta los versados en leyes administrativas y administración pública, diciendo que "el nivel administrativo del estado es el nivel del funcionario", y, si cualquier reforma en el estado empieza por una reforma en el sistema administrativo, entonces el primer paso en esa reforma tiene que referirse al funcionario público.

La administración, según el profesor Galden, es la administración de las personas y no de las cosas. Puede que en un país se sigan los mejores criterios de organización, coordinación y simplificación de los procedimientos del trabajo, etc. y no obstante la administración pública fracase o bien no logre sus metas, debido a la poca altura del nivel de los funcionarios en el país.

Por eso el aspecto relacionado con los funcionarios y los ayudantes de la administración es de la mayor importancia ya que ese aspecto es interesante y útil para hacer evolucionar el funcionamiento de la administración del país y lo-

grar sus metas, y así trataremos los siguientes puntos:

I.- Ideas principales en que se basa la organización de la Función Pública.

II.- Creación y ordenación de la Función Pública.

III.- Condiciones generales para la admisión en las funciones estatales.

IV.- Ascenso de los funcionarios.

V.- Dimisión, traslado y prestación.

VI.- Vacaciones de los funcionarios.

VII.- Responsabilidades y deberes de los funcionarios.

VIII.- Castigos para los funcionarios.

I.- Las ideas principales en que se basa la organización de la Función Pública

A. El cambio del funcionamiento del estado:

Segúr se observa ha habido cambios en las características de la Función Pública ya que antes en ésta dominaban el poder y las apariencias, mientras que desde que el partido "El Bat Arabe" tomó el poder el 17 de julio de 1968, se decidieron en su VIII Cumbre Nacional, en enero de 1974, nuevas fórmulas para la estructura del estado y la legislación, y también para el campo social, cultural y educativo en el marco socialista y democrático(50). Esta decisión obligó el estado a contraer responsabilidades que antaño no tenía, ya que el estado empezó a interferir y a guiar los asuntos sociales y económicos de los ciudadanos, en un intento de aumentar su nivel socio-económico..., por lo que se ha creado un vinculo más estrecho con el pueblo, cuyo interés está ahora en manos de funcionarios estatales. Por esto es necesario seleccionarlos y entrenarlos para que puedan llevar a cabo sus responsabilidades y, puesto que todo ciudadano necesita necesariamente trámites burocráticos, ya sean de tipo sanitario, cultural,

---

(50) El informe político del VIII Congreso Regional del Partido Bāṯ'Arābe Socialista, Bagdad, 1974.

de seguridad o de defensa, etc., trámites que solo un funcionario estatal puede realizar, aunque el ciudadano sea de un alto nivel económico, por eso la Función pública ocupa un puesto sensible e importante en la estructura del estado. Es una realidad que el número de los funcionarios públicos ha aumentado. Tan gran aumento ha implicado el aumento del presupuesto que el estado debe asignar en forma de salarios.

En Iraq el número de funcionarios estatales, a excepción de los militares, ha pasado de 1'621 millones en 1960 a 3'182 millones en 1975. Es decir, un aumento del 195% con una media del 4'2%. Tal aumento no es debido a un crecimiento demográfico, sino a la creación de nuevas instituciones y la reorganización de las antiguas, como viene explicado en la siguiente tabla:

Tabla de la evolución del número de población activa en los años 1960-1975 (en miles)(51)

---

(51) El profesor "Wid": publicado con todos los detalles sobre la realidad y la evolución de la mano de obra activa en Iraq, estudio hecho por el Ministerio que se ocupa de las planificaciones del país. Número de mano de obra activa en 1971, páts. 51-53, referido al número de habitantes en 1977.

Años	Número de habitantes	Mano de obra activa	Población activa
1960	6685	1631	23,69
1961	7089	1735	44,44
1962	7361	1837	25,10
1963	7554	1941	25,70
1964	7798	2045	26,22
1965	8047	2148	26,69
1966	8580	2251	27,10
1967	8860	2355	27,44
1968	9149	2458	28,00
1969	9440	2562	28,23
1970	9750	2665	28,20
1971	10074	2759	28,37
1972	10412	2758	28,45
1973	10765	2962	28,52
1974	11174	3070	28,52
1975	12000	3181	25,26

En la tabla citada se ve que la proporción de la población activa con respecto al número de habitantes está aumentado cada vez más, y es un aumento relacionado con el aumento de empleos en el sistema administrativo. Además ese porcentaje aumenta siguiendo el crecimiento demográfico, ya que el número era 23'7% en 1960 y llegó al 25'3% en 1977.

El estado no disminuye el número de funcionarios, sino que procura crear más puestos para los funcionarios sobre todo en la enseñanza, sanidad y en los medios de producción, etc. El hecho de pensar en la disminución de puestos se contradice con los principios del socialismo, en el cual, el estado se erige como camino que proporciona ocasiones de trabajo para cualquier persona capaz de ejercerlo.

Así, vemos que cada vez hay más hospitales y escuelas que necesitan un número más grande de profesores, médicos, etc. Y debido a los enormes gastos del estado, este último ha decidido aprovechar al máximo a los funcionarios.

B. Cambio del punto de vista sobre la Función pública

Antes en la Función pública dominaba el poder y, en la mayoría de los casos, no se otorgaban salarios para aquellos que la ejercían. Por eso estaba permitida solamente para algunas personas que tenían relaciones familiares o respectuales con la familia real. Con la creación del régimen democrático la función pública ha adquirido otro papel que se basa en el servicio público. Así ha sido imposible dejarla en mano de una clase social, ya que todo ciudadano tiene derecho a ello. Y el ejercicio del servicio público se ha considerado como un derecho político que pertenece por igual a todos

los ciudadanos. Como la mayoría de los ciudadanos en Iraq viven principalmente de sus salarios de trabajo, es necesario dotar de mejores salarios a la función pública con un nivel conveniente según los precios que hay en el país. Hay que asegurar una vida adecuada para el funcionario, mejorándole el salario al subir los precios y el nivel de vida, para permitir una vida mejor para el funcionario por una parte y para alejarlo del soborno y de la corrupción por otra.

II.- Creación y ordenación de la Función Pública

A. Creación de la Función Pública

La creación de función públicas se basa en la ordenación administrativa y de ello se encargan los sectores especializados, pero la exageración en la creación de dichos puestos implica un aumento en los gastos públicos que representa una carga para el presupuesto general del estado. Aunque la limitación de tal creación conlleva un retraso en el desarrollo del trabajo, ambas consecuencias son peligrosas para el estado. Por ello es necesario crear un sistema en el que estos dos peligros puedan ser controlados, de manera que se sigan creando puestos de trabajo sin que ello afecte al presupuesto estatal. Así, se ha encargado a cada Ministerio o administración independiente de crear los puestos que necesite

para su funcionamiento, desde el punto de vista numérico y de calidad, sobre la base de una mayor información sobre lo que son los empleos necesarios.

Pero si dejamos que se ocupe de este asunto con una gran independencia, quizás seguirá los procedimientos tratados por el ministerio, sin tener en cuenta el interés público, y si dejamos el asunto en manos de los dirigentes administrativos, quizá exageren en la creación de muchos puestos satisfaciendo a los obreros y también abriéndoles horizontes para el ascenso. También, si se deja la creación de puestos para el trabajo político, eso podría tener como consecuencia que los obreros se interesaran mucho por la política llegando a lograr el ascenso.

En ambos casos, ese comportamiento tendrá como consecuencia la creación de muchas autoridades y puestos importantes que no son necesarios. Y eso complica el desarrollo del trabajo, por una parte, y aumenta los gastos por otra. Así hay que tener en cuenta ciertas precauciones en la creación de los puestos públicos para conseguir la igualdad teniendo en cuenta el interés público y según las demandas necesarias.

El Ministerio publica un informe de directivo y lo dirige a los sectores, que le siguen explicando su necesidad de funcionarios y al aparecer las demandas se da una orden mi

nisterial para formar una asamblea presidida por un representante del ministerio y formada por directores generales para discutir las necesidades de puestos siguiendo los nuevos criterios del Ministerio, con la presencia de todos los directores de departamentos y del presidente del Desarrollo Administrativo. Después de estudiar la creación de nuevos puestos, se pide la opinión de la asamblea y este ministerio celebra una reunión, en la que hay miembros de la asamblea, para estudiar los nuevos puestos y los gastos y según lo que hayan aumentado se reduce o no el número de puestos y luego se preparan unas tablas donde aparecen el número de plazas ocupadas y el número de puestos que van a ser creados. Se dan al ministerio de Asuntos Financieros para firmarlo.

La discusión se desarrolla entre el Ministerio de Asuntos Financieros y el representante del ministerio interesado en la creación de nuevos puestos. Si después de un año esto no da resultado, es suprimido por el Ministerio de Asuntos Financieros y después de llegar a un acuerdo, se envía el presupuesto a la presidencia de la República. Así se celebra una reunión de los miembros del Consejo de Dirección de la Revolución y la Dirección Política del Partido "El Bat Arabe y Socialista" y los ministros y todos los grandes funcionarios encargados de asuntos financieros.

Tras la correspondiente discusión deciden el presu-

puesto y así se lo presentan a la Junta Nacional para legalizarlo. Tienen que estar presentes el Ministro de Asuntos Financieros y el Ministro de Planificación para enterarse de todos los detalles necesarios y, en caso de acuerdo, llevan el presupuesto al presidente de la República para que lo firme y luego lo publican en el Periódico Oficial del Estado que es válido solamente para un año y hay que respetar esos procedimientos, y después de la legalización de la creación de varios puestos piden del Ministerio de Planificación sus necesidades de funcionarios de diversas facultades.

B. Ordenación de puestos públicos

Siempre lo más importante es conceder los puestos a personas competentes, por eso, para lograr esta meta, hay que ordenar los puestos según el siguiente modelo:

-Crear una política determinada para la concesión de los puestos públicos. Hay que conocer todas las responsabilidades y los deberes de cada puesto y las capacidades necesarias para todo funcionario, también se tienen que ofrecer unas condiciones mínimas para quien va ejercer el puesto.

-Crear una base adecuada para los salarios que tienen que ser proporcionales a los deberes, las responsabilidades y las condiciones que tienen relación con cada función.

-Ordenar los puestos verticalmente permitiendo a los

que tienen puestos sencillos llegar a ocupar grandes puestos.

-Llegar a objetivo determinado, que consiste en ocupar puestos públicos con el mínimo número de funcionarios posible, también con el mínimo gasto que se pueda, en el tiempo más corto posible.

Se ha seguido en la ordenación de los puestos públicos en Iraq la clasificación obrera iraquí del año 1975, que es la siguiente(52):

1. La primera clase: Especialistas y los que tienen relación con ellos. Los funcionarios de esta sección investigan y ponen en práctica los conocimientos científicos para resolver diversos problemas técnicos, económicos, sociales y culturales, realizando al mismo tiempo los trabajos especializados y técnicos que entran en el campo de las ciencias naturales, de la técnica, del derecho, de la medicina, de la religión, de la enseñanza, del arte, del ocio y del deporte.

2. La segunda clase: Legisladores, presidentes administrativos y directores; en esta sección están las personas elegidas por sufragio o las designadas, tales como presi-

---

(52) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Unión General de Trabajo y de Ascenso. Guía de clasificación obrera iraquí de 1975 que fue realizada por la organización de clasificación obrera.

dente o miembros del gobierno al nivel del estado o al nivel de la provincia. Normalmente son las que se encargan de crear las políticas generales para el gobierno o bien participan en su creación; también llevan a la práctica los sistemas y las leyes, dirigen la ejecución de leyes, las indicaciones y los procedimientos explicando todo esto con la participación de los directores administrativos; también los que actúan como presidentes en las asambleas administrativas de las empresas públicas y privadas o bien los que son miembros de ellas o responsables dirigiendo, planificando y ordenando las iniciativas, los trabajos y las actividades de aquellas empresas.

3. La tercera clase: Los funcionarios que llevan a la práctica los derechos, los secretarios y los que tienen relación con ellos. En esta división están los funcionarios que ponen en ejecución las leyes, las indicaciones, los sistemas, los informes propuestos por el gobierno central o las provincias y se encargan de controlar los trabajos escritos, etc. También de controlar los servicios de transporte, también ordenan y conservan los registros financieros y los tratos comerciales, también se encargan de los asuntos financieros registrando los textos ya escritos por medio de máquinas de escribir o fotocopiar o con otros medios, usan también máquinas de escribir, calculadoras, las llamadas telefónicas, el télex, se ocupan de los servicios del transporte de los

viajeros, participan en los servicios de correos y la distribución de correo y al mismo tiempo realizan los trabajos que le dan a ellos.

4. La cuarta clase: Los funcionarios del comercio. Los que trabajan en esta sección tienen relación directa con la compra y venta de mercancía, favorecen los servicios comerciales de toda especie y dirigen los trabajos comerciales al por mayor, lo que no es al por mayor lo dejan o bi bien para ellos o para cualquier otro interés.

5. La quinta clase: Los trabajadores de los servicios. En esta sección están los funcionarios que dirigen, controlan y ordenan los servicios de alojamiento y hostelería o se ocupan de los servicios personales. También los que defienden las personas y la sociedad, también pueden realizar otros servicios.

6. La sexta clase: Los trabajadores de la agricultura, de la ganadería, los pescadores, los cazadores; en esta sección están los trabajadores que se encargan de las fincas y las dirigen por su cuenta, o bien participan o se ayudan con los demás o representan el sector público. Controlan trabajos que tienen relación con la agricultura, los bosques, la ganadería, la pesca, la caza y otros trabajos.

7. La séptima clase: Trabajadores de la producción y relacionados con ella, trabajadores del transporte en gene-

ral y del transporte en las ciudades en particular. En esta sección están los funcionarios que trabajan directamente en la extracción de petróleo, de minerales, de gases naturales de la tierra y los analizan o trabajan en la industria, controlan y arreglan las diferentes autopistas, edificios, lugares, trabajan como conductores de transporte y de otras máquinas como cargar o descargar diversas materias y también ejercen trabajos duros que piden grandes esfuerzos físicos.

8. La octaba clase. Funcionarios que no se pueden clasificar. Los funcionarios en esta sección son los nuevos trabajadores que están buscando trabajo o los funcionarios que tienen diplomas, los cuales no se pueden clasificar en una de las fivisiones ya citadas, también en esta sección entran los trabajadores que no saben ejercer ninguna profesión.

La función es un conjunto limitado de deberes y responsabilidades que consiste en ejercer un trabajo dado por una autoridad responsable, y hay puestos que son muy semejantes por sus puntos de responsabilidad de deber y por su nivel de dificultad y podemos nombrarlas con el siguiente nombre: Sección funcional. Y hay funciones que podermos clasificarlos en una serie, como los puestos obreros, y que ocupa el gran número en el servicio público que se divide en varias clases tales como puestos de ingeniería con sus especialidades, también hay puestos que tienen variados nombres pero que podemos

denominar con el siguiente nombre: Puestos profesionales.

III.- Condiciones generales para la designación de los puestos estatales en Iraq

No se puede nombrar un funcionario en los puestos de trabajo del estado si no reúne las siguientes condiciones que se dividen en dos clases:

A. Condiciones personales que se refieren a los candidatos.

B. Condiciones objetivas que se refieren a los puestos y a los nombramientos.

A. Condiciones personales

El legislador iraquí ha estudiado las condiciones personales en el artículo séptimo de la ley del Servicio Civil número 24 del año 1960, que, para el nombramiento, exigió como condiciones para ejercer los puestos estatales, las siguientes(53):

1. Ser iraquí o tener la nacionalidad iraquí. El

(53) Ley del Servicio Civil, nº 24, 1960.

ciudadano árabe tiene a esos efectos la nacionalidad iraquí según el decreto del Consejo de Dirección de la Revolución nº 384 de 29 de marzo de 1977. Las condiciones de trabajo de los iraquíes también le corresponden al designarle para puestos y empresas del estado, teniendo los mismos derechos y los mismos deberes, incluso los derechos de jubilación, que los iraquíes(54).

2. Tener más de 18 años, acreditando la edad con el certificado de nacimiento o un registro oficial. Hay un decreto iraquí para un caso particular en que se puede trabajar teniendo menos de 18 años, es el caso de las enfermeras que pueden hacerlo a partir de los 16 años (párrafo 2 del artículo 7º de la Ley del Servicio Civil).

3. No tener ninguna enfermedad contagiosa y no padecer ningún defecto físico o mental que le impida ejercer su función, según un decreto de las autoridades médicas seguido de una orden especial(55).

4. Tener un comportamiento moral correcto y no ha-

---

(54) El legislador iraquí ha permitido eso antes para los palestinos según el decreto nº 366 de 1969 y esa excepción se ha permitido a los palestinos al volver a sus tierras.

(55) Véase: el Sistema de Aptitud Física nº 5 de 1962 publicado en "Wakaíe", nº 830 de 17 de julio de 1963.

ber sido condenado políticamente o de otra forma que le deje mal visto por los demás, como por robo, falsificación, etc. Para ello tiene que obtener un certificado que asegure que esa persona nunca ha sido condenada y el certificado debe tener más de 3 meses.

5. Para los chicos, es necesario acabar el servicio militar o bien tener dispensa para no hacerlo. La ley del Servicio Militar obliga en el nº 65 de 1969 a los sectores del estado a no nombrar a ningún funcionario (chico) que no posea un certificado que le exima del servicio militar expedido por la administración que se encarga de ese servicio.(56)

6. Que no sea destituido ni despedido del servicio, sin que se cumpla el plazo del despido.

7. No estar casado con una extranjera que no sea árabe (esto es solamente para los chicos). Esta decisión se tomó en el decreto de la Asamblea del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 197 de 1968 y su decreto numerado 620 de 1974. El decreto indicaba que el matrimonio tiene que ser después de 31 de diciembre de 1968, porque el decreto ha querido ofrecer un tiempo a los ciudadanos entre la fecha de publicación del decreto y la fecha de entrada en vigor(57). La

---

(56) Ley del Servicio Militar, nº 65, 1969.

(57) Decreto del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 197, 1968 y nº 620, 1974.

mujer que trabaja y está casada con un extranjero no tiene problemas ya que ha habido cambios citados en la asamblea del Consejo de Dirección de la Revolución, número M.q. 24/2/1043 de 1 de marzo de 1974. Actualmente esta condición la aplican nada más que en ciertas administraciones de seguridad.

8. No haber dimitido de alguna de las administraciones o de las empresas del estado. Tiene que pasar por la asamblea del Consejo de Dirección de la Revolución, por un decreto de la secretaría de Seguridad Secreta número 4854 de 13 de diciembre de 1973, que dice que no hay que nombrar a un funcionario dimitido. Se puede, sin embargo, si tiene permiso de la administración de la cual dimitió.

9. La persona que va a ser nombrada tiene que poseer un título reconocido por el estado. Actualmente el título mínimo con el cual se puede trabajar es el título de Enseñanza Media, según el decreto del Consejo de Dirección de la Revolución número 510 de 8 de mayo de 1974(58).

B. Condiciones objetivas

1. Existencia de puestos vacantes en los registros legalizados. En ningún sector del estado se aceptan funcionarios si no hay puestos vacantes en él.

---

(58) Véase: Decreto del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 510, 1974.

2. Establecimiento del decreto de nombramiento por los que tienen la autoridad correspondiente; el nombramiento de los funcionarios según el párrafo 2º del artículo 8º de la Ley del Servicio Civil se cumple anteriormente por el consejo del Servicio Civil, y actualmente se cumple por los ministerios y las administraciones independientes por la anulación del consejo, otorgándole la validez del nombramiento a cada administración independiente y hay una distribución central para el nombramiento ordenado por el Ministerio de Planificación.

3. Hay ocasiones decretadas por el Consejo de Dirección de la Revolución "en que se limita el trabajo de los funcionarios en ciertas administraciones". En este caso hay que renovar el grado y se pide del Ministerio de Hacienda, dándole validez total teniendo en cuenta los decretos del Consejo de la Revolución "como si fueran la ley".

4. No existe ningún requisito que impida el nombramiento en los puestos de trabajo.

Existen algunos puestos vacantes apoyados por el presupuesto, pero para el nombramiento en ellos, se debe obtener la aceptación de la dirección de seguridad, y algunas veces se asigna el presupuesto necesario en el balance a estos puestos con la condición de tener la aprobación del Ministerio de Hacienda. Esto ocurrió exactamente en los informes de

instrucción del Balance de 1969-70.

El párrafo B del artículo 30 de la Constitución iraquí con número 792 del año 1970 declara que la igualdad de todos los ciudadanos para ocupar puestos públicos(59).

En el artículo 19 declara que los ciudadanos son iguales ante la ley sin ninguna distinción de sexo, raza, idioma, religión o situación social, todos los ciudadanos tienen el mismo derecho ante la ley para obtener cargos públicos.

La equivalencia de ocasiones está para todos los ciudadanos siguiendo unos límites en la ley.

Y la ley obliga a todos los ministerios, las instituciones públicas y a las provincias a anunciar los puestos vacantes antes del nombramiento. Esto se hace a través de los periódicos locales con detalles tales como los límites de los salarios, los títulos necesarios, el lugar del trabajo, el plazo para pedir la solicitud, etc.

IV.- Ascenso de los funcionarios

El sistema de ascenso es uno de los principios más importantes en que se basa el sistema del funcionariado en

---

(59) La Constitución Iraquí, nº 792, 1970.

los países tales como Iraq, donde se consideran estos puestos como un trabajo al cual el funcionario tiene que dedicarse durante toda la jornada de trabajo.

En este sistema se acepta que la persona que se nombra para un cargo que coincide con el primer grado administrativo, tenga la esperanza de llegar en poco tiempo al puesto más elevado. Esto se puede conseguir sólo con un sistema sano de ascenso.

Por eso los ascensos son necesarios en el sistema de funcionariado siendo además un estímulo que anima a las personas a volcar todo su esfuerzo en el trabajo. También permite elegir funcionarios competentes para trabajar en el gobierno.

Además, esa es la manera natural para elegir dirigentes administrativos capaces entre los trabajadores. Por esta razón el sistema de ascensos tiene que basarse en principios sanos para conseguir las metas citadas. Si el sistema aplicado es malo, esc al final tendrá como consecuencia la disminución de su capacidad productiva.

Si no se tiene un sistema adecuado para el ascenso, se extenderá la corrupción en la administración y también se producirá el desorden. Así que el ascenso es un objetivo de cada funcionario, ya que en él se unen las ventajas morales, aumentando el nivel educativo respecto de sus compañeros, y

las ventajas materiales aumentando su salario, y por supuesto aumentando su nivel de vida.

Y si el sistema del ascenso no es sano, dando lugar a recomendaciones, favoritismos y a amistades, nadie trabajará con fidelidad.

El que no tiene enchufe sabe que no puede ascender aunque haga todos los esfuerzos posibles. Mientras que el que está enchufado, no se preocupa por ascender ya que sabe que el ascenso no consiste en trabajar duramente, sino que consiste en otra cosa. Y hay otro caso, a evitar, el caso de aquel que trahaja con fidelidad, y por cometer algunos errores la ley lo castiga, y eso retarda su ascenso, aunque trabaje mucho. En cambio hay personas rutinarias que, como están arraigadas en la ley, adquieren rápidamente el ascenso por no estar castigados por la ley, aunque a veces su trahajo puede aumentar los problemas de la administración.

El ascenso de los funcionarios en Irac tiene el nombre de "aumento de sueldo", como se cita en la ley, es decir, aumento en los salarios de los funcionarios desde el grado inferior hasta llegar al grado más elevado que existe, después de perfeccionar el tiempo señalado en la ley Civil nº 24 del año 1960 y en las reformas hechas en ella. Se ha dividido la graduación en el trabajo en nueve grados en que los funcionarios pueden llegar hasta el primer grado, con primas anuales

que difieren según los grados.

Con el índice siguiente se puede explicar lo anterior:

1. El Cuadro número 1 muestra los salarios oficiales, las primas y el periodo del ascenso:(60)

Grado	Salarios en dinares	Número de primas	Periodo de ascenso en años
Primero A	160-180	6	-
Primero B	130-150	6	5
Segundo	100-125	5	5
Tercero	70- 90	4	5
Cuarto	50- 65	3	4
Quinto	36- 45	2	5
Sexto	28- 35	2	3
Séptimo	18- 25	1	4
Octavo	15- 17	1	3
Noveno	12- 14	1	2

2. El cuadro número 2 muestra el sistema de ajuste de salarios por causa de la subida de precios. La ley conside

(60) Según el artículo tercero de la ley del trabajo establecida por el primer artículo de la ley número 44 del año 1974.

ra una cantidad de dinero que se otorga al funcionario además de su salario, teniendo en cuenta la existencia de subida de precios, según el decreto ley del Consejo de Dirección de la Revolución. El total se considera como el salario mensual del funcionario, y al otorgar cualquier tipo de crédito, se le considera como el salario oficial fijo, véase el cuadro número 1. También se añaden al salario dos dinares para la persona casada, y dos dinares por cada hijo hasta tres niños y por el cuarto se añaden cuatro dinares y así se aumenta cada vez más.

Cuadro nº 2. Ajuste por subida de precios

Límite del salario	Persona soltera o viuda	Persona casada que no tiene hijos	Límite del salario	Persona soltera o viuda	Persona casada que no tiene hijos
135 o más	40	42	45 - 54	25	26,500
120 - 134	37	39	35 - 44	24	26
105 - 119	35	37	27 - 34	22	25
100 - 104	33	35	25 - 26	22	23
92 - 99	32	34	20 - 24	21	22
85 - 91	31	33	17 - 19	21	22
75 - 84	30	32	13 - 16	20	21
64 - 74	28	30	12	20	21
55 - 63	27	28	-	-	-

Se han adjuntado otros aumentos a este ajuste por subida de precios, con una media de 17,500 dinares en el año 1979, que ha llegado a entre 20 y 25 dinares en 1980.

Condiciones del ascenso

Se eligen los funcionarios para el ascenso dependiendo de su competencia, y del tiempo que llevan trabajando, excepto para los puestos de enseñanza, puestos médicos, o de ingenieros en los que los funcionarios deben obtener los títulos científicos correspondientes a los cargos obtenidos. También los profesores de las facultades, a los que regula la Ley del Servicio Universitario, para obtener el ascenso deben presentar investigaciones científicas en número no menor de tres. La ley para el ascenso exige lo siguiente:

A.- Existencia de un puesto vacante equivalente al puesto al que se aspira.

B.- Constancia de su capacidad para manejar el puesto y de su mayor competencia con respecto a los demás funcionarios. El comité que se encarga del ascenso está establecido por el Ministerio y por los sectores independientes, mientras que los puestos de carácter dirigente son nombrados a través de un decreto republicano. Su ascenso es ordenado por el presidente.

C.- Cumplir un periodo de trabajo no menor de cin-

co años en el segundo, tercero y quinto grados, de cuatro años en el cuarto y séptimo grado, de tres años en el sexto y octavo grado y de dos años en el noveno grado. Se nota que este sistema se dirige a disminuir el periodo de ascenso en los grados inferiores, y quizá es debido a que se llega rápidamente a adquirir un buen nivel, para los funcionarios que no ganan mucho y para aquellos que están en el grado inferior.

Para animar a los funcionarios a hacer práctica, la ley ha otorgado el servicio civil para cada funcionario que no ha trabajado menos de seis meses seguidos, y al terminarlos se le otorga el ascenso durante seis meses. También se toma en consideración la experiencia en caso de ascender a un funcionario, así que para el funcionario ascendido a un puesto que difiere del suyo, se queda bajo experiencia durante un periodo de seis meses desde la fecha del ascenso. Sólo se puede publicar su grado después de esos seis meses, después de ver su capacidad al practicar en el puesto en que ha sido ascendido. Si no, se extiende su periodo de práctica como máximo durante otros seis meses. Si se nota su incapacidad al practicar su puesto, vuelve otra vez a ocupar su anterior puesto.

La potestad de ascender

El funcionario es ascendido por un decreto promulga

do por un comité que se encarga de los ascensos, después de la legalización por el presidente del distrito o el ministro, excepto para aquellos que son nombrados por un decreto republicano. Se asciende también por un decreto republicano, artículo 11 párrafo primero (B) del artículo 19 de la ley del Servicio Civil.

Las indicaciones del ascenso: Antes de que el funcionario ascienda, durante cierto periodo, la administración donde trabaja estudia el ascenso. La mayoría de las veces se encarga de este asunto el personal administrativo y se toman precauciones para ordenar sus servicios para adquirir el grado deseado, señalando a través de un informe sus actividades durante el trabajo, sus competencias, primas que ha recibido y las sesiones en que ha participado en las prácticas y el grado del informe secreto establecido por el jefe responsable de su puesto. También se señalan su aplicación, sus relaciones con sus compañeros funcionarios, y todo lo que se relacione con su aspecto, su carácter, su creatividad y su inventiva. Todo esto le es presentado al comité encargado de los ascensos.

El comité para los ascensos(61)

Es un consejo que se constituye en todos los ministerios por orden del ministro, por funcionarios capacitados y sus miembros no tienen que ser menos de tres personas y un secretario, responsable de las solicitudes para el ascenso, y también encargado de requerir al presidente del consejo para establecer las fechas del consejo, para estudiar la solicitudes y, una vez estudiadas, junto con todas las informaciones dadas, publica el decreto de ascenso.

Después se pide del presidente superior la legalización del ascenso y al aceptar este último se notifica a los funcionarios: a aquellos que han sido presentados como candidatos por el consejo o aquellos que han sido aprobados por el decreto, pero atrasados por cierto periodo para llegar al ascenso. Se da a los funcionarios el derecho de recurrir el decreto ya publicado, en caso de desacuerdo, al ministro ocupado de ese asunto, durante los diez días posteriores al día del avido, y después la decisión será definitiva. Después de todo eso la administración publica el orden administrativo del ascenso en la que figura la fecha correspondiente al aumento del salario.

---

(61) Véase: Artículo 23 de la Ley del Servicio Civil Reformado, número 119, del año 1974.

Por otro lado, en cuanto a los funcionarios nombrados mediante un decreto republicano, al terminar el periodo señalado para el ascenso, se dan informes de su trahajo donde se exhiben sus méritos para ascender. Después que el ministro ocupado de ese asunto apoya el ascenso y lo presenta a la presidencia, tras ponerse de acuerdo, la administración correspondiente, publica la orden necesaria.

V.- La dimisión, el traslado y el préstamo

La dimisión

Es el abandono por parte del funcionario de su puesto, por su propia voluntad y con el acuerdo de la administración donde trabaja. El abandono es definitivo una vez que la administración estudia las advertencias señaladas por la ley del trabajo y se pide al funcionario que quiere dimitir la presentación de una solicitud donde conste por escrito su dimisión. Una vez aprobada se considera ya dimitido, y la administración ocupada de este asunto debe registrar la dimisión para que no pueda trabajar en ningún sector del estado, excepto si pide un permiso para ello.

Según el decreto del Consejo de Dirección de la Revolución nº 4854 de 13 de diciembre de 1973, como la dimisión es un derecho que pertenece a cualquier funcionario, sólo el

hecho de que el funcionario abandone su trabajo es suficiente para considerarle dimitido. Como muchos funcionarios prefieren abandonar sus trabajos y dimiten para trabajar en el sector privado, el Consejo de Dirección de la Revolución ha decidido según los decretos números 521 del año 1983 y número 200 del año 1984 lo siguiente: "cada funcionario dimitido de su administración sin tener la aprobación correspondiente deberá pagar al estado todo el dinero gastado durante todo su periodo de enseñanza (ya que la enseñanza es gratuita)"(62).

Existen otras consideraciones relativas a la dimisión tal como el abandono del funcionario después de acabar sus vacaciones, o su ausencia en el nuevo puesto al cual ha sido trasladado, por un periodo superior a cinco días. La administración tiene que advertir al funcionario de que vuelva a su puesto por medio de los periódicos locales durante siete días en Iraq y treinta días si está fuera. Al terminar el plazo del aviso se considera dimitido.

El traslado

Para la concesión de traslado a un funcionario tiene que pasar en su puesto un periodo de tres años, en casos

---

(62) Véase: Decreto del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 521, 1983 y decreto nº 200, 1984.

normales, y de un año y medio, en el caso de obtener créditos locales. No puede trasladarse sin pedir antes permiso de la autoridad pública. También se le puede trasladar a causa de su estado de salud, basándose en circunstancias de interés público. En todo caso debe constar el motivo del traslado, mientras que en el caso de urgencia, se debe argumentar con certificados médicos que sean oficiales.

El traslado de una administración a otra

El funcionario se puede trasladar de un sector de la administración a otro. Si los dos sectores tienen el mismo sistema de salarios, el funcionario queda con su salario anterior, pero si se traslada a un sector donde el sistema de salarios es diferente, se la asigna su salario de nuevo, según el sistema de los salarios del nuevo sector. Se hace el traslado después de que los dos sectores se ponen de acuerdo. Por otro lado, los funcionarios que tienen títulos, para trasladarse deben rellenar un impreso indicando el grado de interés de su ministerio y del ministerio al cual quieren trasladarse. Se firma el impreso por los dos ministerios y si es avalado por el ministerio de Planificación, que se considera responsable de la distribución de obreros, se presenta a la presidencia de la Secretaría de Estado. Si ella está de acuerdo se puede trasladar. No hay necesidad de un acuerdo escrito.

También, el funcionario cuyo puesto ha sido anulado y para el que existe un puesto vacante que equivale al anterior, se considera trasladado sin solicitud de traslado.

El préstamo

Se puede prestar un funcionario fuera de su servicio habitual en el estado teniendo un acuerdo escrito con él, y una aprobación de la jefatura republicana. El periodo del préstamo no puede exceder de cinco años, y el sector por el cual ha sido prestado el funcionario, tiene que ocuparse de proporcionar los salarios adecuados, además de los salarios que recibe del distrito donde trabaja. Si el sector al cual ha sido prestado el funcionario lo devuelve, el que lo prestó debería darle sus salarios al recobrar su puesto.

El distrito que ha prestado el funcionario debería devolverlo al mismo puesto o a un puesto equivalente a su grado después de acabar el periodo del préstamo y tomar en consideración el periodo de préstamo como un servicio a la hora de pedir un nombramiento o alguna prima.

VI.- Las vacaciones de los funcionarios

1. Las vacaciones normales

Para permitir al funcionario que deje su trabajo durante cierto periodo tiene que solicitarlo, indicando el periodo de vacaciones que desea y la fecha de cese en el trabajo. De esta forma, puede pedir aclaraciones el funcionario coupado de las vacaciones, que suele tener una lista de aquellos que solicitan las vacaciones y al llegar a un acuerdo, puede dejar su trabajo. Se pueden pedir las vacaciones normales, en cualquier tiempo, a condición que eso no produzca ningún daño al interés general. La ley ha señalado las circunstancias en las que el funcionario puede pedir las vacaciones, según los criterios siguientes:(63)

A. El duncionario merece vacaciones normales con salario completo por un periodo de un día por cada diez de trabajo. Se pueden acumular las vacaciones durante 180 días hasta que se paga la jubilación, y lo que queda se le acumula para intereses del servicio de jubilación.

---

(63) Véase, el artículo 43 de la Ley del Servicio Civil nº 24 del año 1960, artículo 44 reformado según la ley nº 72 del año 1977.

B. No se otorga a un funcionario, cada vez, un periodo de más de 120 días con salario completo.

C. Se pueden otorgar al funcionario vacaciones normales sin salario cuando no hay saldo para las vacaciones.

D. La funcionaria merece vacaciones especiales con salario completo durante un mes antes del parto y seis meses después del parto.

E. A la funcionaria que diera a luz gemelos se le dan vacaciones especiales con salario completo durante un año.

Por otro lado, los funcionarios que trabajan en la enseñanza, tales como maestros, profesores y catedráticos, gozan de las vacaciones escolares que son al menos de cuarenta y cinco días en cada año escolar. Además de eso pueden gozar de vacaciones especiales con salario completo durante siete días en cada año escolar y se puede considerar el caso de acumulación.

2. Las vaciones en caso de enfermedad

Es el permiso dado al funcionario para que deje su trabajo y sus deberes de funcionario, durante cierto tiempo, por las autoridades sanitarias. El certificado médico tiene que señalar el tipo de enfermedad y el tiempo de vacaciones

señalado. El funcionario tiene derecho a vacaciones por estar enfermo con salario completo, durante treinta días por cada año entero de trabajo, y durante cuarenta y cinco días con medio salario. Además tiene derecho a que se acumulen sus vacaciones al no gozar de ellas. Así puede obtener vacaciones en caso de enfermedad por un periodo que llega hasta 120 días.

VII.- Responsabilidades y deberes de los funcionarios

Todo funcionario tiene determinados deberes dentro del sistema administrativo del gobierno que debe respetar, además de tener las responsabilidades propias de su puesto. Esos deberes se encierran en los puntos siguientes:

1. Cumplir los deberes establecidos según las leyes, los sistemas y las indicaciones, obedeciendo las órdenes de los jefes dentro de las ocupaciones de su trabajo.

2. Guardar los secretos propios de su trabajo, para no dañar ni al estado ni a las personas al revelar esos secretos, incluso después de cesar en ese trabajo.

3. Se prohíbe utilizar los poderes oficiales para ayudarse en asuntos personales. También se prohíbe realizar cualquier acción que degrade el valor del trabajo durante él

o fuera, públicamente.

4. Y se prohibe lo siguiente para los funcionarios(64):

A. Pedir préstamos fuera del salario anual sin conocimiento de su jefe. Prestar dinero con interés o trabajar en la agricultura, en la industria, el comercio o en el sector privado para conseguir beneficios, excepto la participación en acciones de empresas o ahorrar dinero en bancos, dirigir o cultivar sus propiedades y tierras, o las propiedades que sean de sus hermanos, de su esposa o de aquellos que están bajo su obediencia.

B. Su participación en subastas oficiales cuando esté encargado de hacerlas y su participación en subastas a la baja.

C. Frecuentar los sitios públicos no convenientes a su personalidad y a su puesto.

D. Participar en juegos de azar en sus diferentes tipos.

E. Aparecer en estado de embriaguez en un sitio público.

F. Nombrar a sus familiares que trabajen en el primer

---

(64) Dr. Ḥamdī Amīn ʿAbdúl Hadī, "La administración comparada", Bagdad, 1970, pág. 372.

grado, o segundo, o el tercero, para puestos que estén bajo su dirección.

5. El funcionario tiene que residir en la zona donde se desarrolla su trabajo, y no se puede residir lejos, salvo si tiene motivos justificados establecidos por el Ministerio.

6. Realizar el trabajo encomendado con fidelidad, aprovechando tiempo oficial del trabajo, para cumplir con las obligaciones, correspondientes. No se pueden aumentar las horas laborales, salvo si hay necesidad de ello y pagando un salario suplementario.

7. Para la dirección de la Secretaría de la República, se permite a los funcionarios trabajar en aquella, solo los que tienen la especialidad de un cierto trabajo en caso de necesidad, o en caso de realizar un servicio público, a condición que el trabajo no esté en el distrito oficial, ni siquiera durante horas de servicio, y no hay que provocar perturbaciones a los deberes del trabajo.

8. El funcionario debe cumplir con todos los deberes señalados por sus jefes, pero tiene derecho a dar su opinión en contra de la opinión de su director sobre el cumplimiento de esos deberes explicándole si son equivocados o difíciles. Si no se ponen de acuerdo los dos, el funcionario tiene que aceptar la opinión de su jefe, cualquiera que sea la

situación. Y si las órdenes que da el jefe al funcionario difieren totalmente de las leyes del estado, en ese caso tiene que dirigirse a su jefe explicándole su error, y tiene que rechazarlo, y pedir del jefe un escrito donde conste su rechazo hacia la actitud de su director en el caso de un enjuiciamiento en el futuro(65).

9. Respetar los horarios laborales y no ausentarse, del trabajo salvo si se tiene la aprobación del director correspondiente en una orden escrita.

10. Hay que velar por el dinero público y evitar cualquier descuido o negligencia que tenga como consecuencia la pérdida de derechos financieros del Estado.

11. El funcionario no debe retener los documentos oficiales más tiempo del necesario con el pretexto de que los está estudiando, guardando o han sido aplazados para estudiarlos. No sólo no tiene derecho a hacer todo eso, sino que al contrario, debe tener una actitud sólida y clara hacia cualquier asunto que se le propone, y se pide de la jefatura que dé la aprobación al asunto que ha sido visto por él. Si encuentra que aquel asunto no pertenece a su especialidad debe-

---

(65) Dr. ʿAdīl Ḥásān, Dr. Múṣtáfá Zuheīr y Dr. ʿAtīf ʿUbayd, "La administración pública", Dār al-Nahḍā al-ʿArābīyyā, Beirut, 1972, pág. 343.

ría transmitirlo al servicio especializado con rapidez y presentarlo a su jefe directo para que encuentre una forma de hacerlo.

12. El funcionario tiene derecho a dimitir y abandonar su trabajo en cierto sector definitivamente.

VIII.- Los castigos

La ley los ha dividido en castigos disciplinarios, que son los castigos simples que impone la dirección administrativa, y en castigos de corrección, que son los castigos duros impuestos por las comisiones de corrección que tienen el nombre de "Consejo de Disciplina" o también por el "Consejo o Asamblea General de Disciplina".

Los castigos disciplinarios son lo siguiente: advertencia de descontar el salario, durante un periodo no mayor de diez días y otro tipo de castigos.

Por otro lado, los castigos de corrección, pueden ser los siguientes: descuento de salario, descenso de grado, expulsión y destitución. No se puede imponer más de un castigo por un solo error (o falta). La ley obliga al registro de esos castigos, e indica lo siguiente para aquellos que han cometido faltas:

A. Para el castigo de advertencia, se envía un escrito al funcionario, en el cual se citan los errores cometidos por él, advirtiéndole que no los cometa de nuevo y que mejore su trabajo en el futuro. Se puede castigar con la advertencia sólo dos veces, ya que después se exige un castigo más duro.

B. Para el castigo de reprensión se envía un escrito al funcionario en el que consta el error cometido y si hay motivos que han puesto de manifiesto que su comportamiento no es bueno.

C. Cada reprensión dirigida a un funcionario retrasa la mejora de su salario, o el nombramiento para otro grado durante un año sobre la fecha que determina el periodo legal.

D. El descuento del salario: Se castiga al funcionario descontado una cantidad de su salario mensual que no exceda del 10% durante un periodo no menor de un año, ni mayor de dos años. Así el funcionario castigado no puede ser ascendido durante dos años desde la fecha del decreto si ha cumplido el tiempo legal, sino después de terminarlo.

E. El castigar bajando el grado es asignar un grado inferior al que se tiene, y no se puede nombrar para otro grado salvo si consigue las condiciones de nuevo para

el nombramiento según la Ley del Servicio Civil.

F. El castigo de expulsión consiste en exluir al funcionario durante un periodo no menor de dos años y que no supere los cinco años, desde la fecha de obtención de la estabilidad en el grado definitivo y se puede devolver a su puesto después que termine la fecha señalada.

Se expulsa al funcionario de su trabajo en los siguientes casos:

1. Si se aplica uno de los castigos de corrección por dos veces, al cometer el tercer error se debe castigar otra vez con la expulsión.
2. Si se demuestra su incapacidad para ejercer el trabajo correspondiente a su especialidad.
3. Si comete ctro error más según el Consejo General debería ser castigado.
4. Si se le condena a alguna pena de cárcel.

G. El castigo de destitución.

Consiste en expulsar al funcionario de su puesto, e incapacitarlo para trabajar en cualquier puesto en el estado.

Y se destituye al funcionario en los siguientes casos:

1. Si comete errores tan graves que la permanencia en su puesto origina daños irreparables.

2. Si se toma una decisión por la cual hay que destituirle a causa de un juicio disciplinario y al volver a trabajar comete otro error, que llevaría a destituirle en un nuevo juicio, o al cometer un crimen.

3. Si ha sido juzgado por un motivo penal, no político, o ha sido castigado por indignidad.

Las autoridades disciplinarias

A. Las autoridades presidenciales imponen los castigos disciplinarios por medio del ministro o del dirigente del sector o por algún funcionario a quien le otorga esa misión el ministro. El ministro debe notificarlo a los dirigentes de los sectores y constituir el Consejo General de Disciplina.

B. El Consejo de Disciplina se constituye en cada ministerio. El consejo está formado por un jefe y dos miembros nombrados por el ministro y suelen ser importantes funcionarios de su ministerio. Ese consejo tiene por misión firmar los castigos de corrección, y recibir las impugnaciones

sobre las decisiones de corrección hechas por los dirigentes.

C. El Consejo General de Disciplina tiene por misión juzgar a los dirigentes de los distritos, y se impugnan ante él las decisiones de corrección de los consejos de disciplina, y todos estos consejos tienen el aspecto administrativo(66).

---

(66) Viene con más detalles según la ley de disciplina para los Funcionarios del Estado, nº 69 del año 1936.

BIBLIOGRAFIA

DR. ʿAADĪL ḤASÁN, DR. MÚSṬAFÁ ZŪHEĪR y DR. ʿAAṬIF ʿUBAYD, "La Administración Pública", Dāī al-Nahḍa alʿArábīyyā, Beirut, 1974.

DR. ʿABDÚL KARĪM DĀRWIŠ y LAYLĀ TAKLĀ, "Los Fundamentos de la Administración Pública", Egipto, 1980.

DR. ʿABDÚL MELEK ʿÁÚDA, "La Administración Pública y Política", Estudios en la burocratización y la aplicación socialista, 1ª edic., Maktebet al-Enjelo al-Masrīyā, 1963.

DR. AḤMÁD RAŠĪD, "La teoría de la Administración Pública", 3ª edic., El Cairo, 1974.

DR. AL-DÚRÍ ḤUSÁYN, DR. ʿASIM ALʿAARAĴĪ y ʿABDÚL RAZZÁQ AL-ŠÁYJLĪ, "La Administración Pública en Irak", 1ª edic., Bagdad, 1979.

DR. ʿALĪ ʿABDÚL ʿALĪM MAḤŶUB, "La Administración Pública y el desarrollo de la sociedad", El Cairo, 1962.

DR. AL-ĶUBAYSĪ ʿAAMĪR, "La Administración Pública entre la teoría y la aplicación", 2ª parte, 2ª edic., Dar al-Ḥurīya, Bagdad, 1975.

AL-ŠĀYJLĪ ʿABDÚL RÁZZĀQ IBRAHĪM, "La selección de los funcionarios del Consejo del Servicio Público", Rev. de la Administración Pública, nº 1, Bagdad, 1978.

DR. AL-ṬAMMAWĪ SŪLAYMĀN, "Principios del Derecho Administrativo", Al-Masrī wal ʿAárabī, 4ª edic.

DR. AL-ṬAMMAWĪ SŪLAYMĀN, "Principios de la ciencia de la Administración Pública", 1ª edic., Dar al-Fikr al-Arabi, El Cairo, 1960.

DR. ḤAMDĪ AMĪN ʿABDŪL HADĪ, "La Administración comparada", Bagdad, 1970.

HERBERT A. SIMON, "Administrativo Behavior", N.Y., 1947.

DR. IBRAHĪM ʿABDŪL ʿAZIZ ŠĪHA, "La Administración Pública", Fundación de Juventud de la Universidad de Alejandría, Egipto.

GLADDEN, E.N., "Essentials of public administration", 2 nd ed. London, 1958.

LEONARD D. WHITE, "Introduction to the study of publica administration", 3rd ed. N.Y., 1954.

DR. MUHAMMAD TOWFĪQ RAMZĪ, "Ciencia de la Administración", El Cairo, 1956.

DR. ŠĀB TOMĀ MANSUR, "Legislación Administrativa", Primera Parte, Facultad de Derecho de Bagdad.

DR. ŠARĪF YUSUF SALMĀN, "La evolución del sistema administrativo en Irak", Rev. de la Facultad de la Administración, Universidad de Bagdad, nº 2, 1969.

DR. ṬAREQ SUKRĪ MAHMŪD, "Las economías en los países exportadores de petróleo", Bagdad, 1979.

LAS LEYES

-La Constitución Iraquí de 1925.

-La Constitución Iraquí de 1958.

-La Constitución Iraquí de 1959.

-La Constitución Iraquí de 1970.

-Ley de la Reforma Agraria, nº 30, 1958.

-Ley del Poder Ejecutivo, nº 74, 1959.

-Ley del Servicio Civil, nº 24, 1960.

-Ley de la Autoridad Ejecutiva, nº 50, 1964.

-Ley de las Instituciones, nº 166, 1965.

-Ley del Servicio Militar, nº 65, 1969.

-Ley del Ministerio de Educación, nº 124, 1971.

-Ley del Servicio Civil, nº 119, 1974.

-Ley del Informe Político del VIII Congreso Regional del Partido Bát Arabe Socialista, 1974.

-Decreto del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 333, 1972.

-Decreto del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 510, 1974.

-Decreto del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 197, 1968 y nº 620, 1974.

-Decreto del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 1622, 1982.

-Decreto del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 521, 1983 y nº 200, 1984.

-Sistema del Ministerio de Educación, nº 13, 1972.

-Sistema del Ministerio de Obras y Vivienda, nº 39, 1968.

-Sistema de Aptitud Física, nº 5, 1962.

CAPITULO III

LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO, EN ESPECIAL EL CASO DE IRAK

La administración en los países subdesarrollados

La administración en los países subdesarrollados difiere mucho de los países desarrollados, en muchos aspectos. Los cuales nacen de la necesidad del desarrollo administrativo más imprescindible, ya que los países subdesarrollados carecen de principio de profesión a los necesarios para la dirección de las actividades económicas. Además el conocimiento administrativo en los países subdesarrollados no está completado de forma que hace a estos países considerar la importancia de la administración en conseguir el desarrollo, porque la mayoría de estos países entienden el desarrollo en su significado global, no solamente el desarrollo es construir fábricas(1), olvidando que construir fábricas solamente no se consiguen los objetivos de desarrollo, ya que el verdadero éxito para el plan de desarrollo se mide en conseguir que las actuales y las nuevas instalaciones cumplan con su cometido en la producción, comercialización y empleo(2).

Y en estos países las empresas públicas empeñan mi-

---

(1) Dr. Aḥmád Raŝíd, "Los problemas prácticos de las instituciones públicas", 2ª edic., Dar al-Maʿarif, El Cairo, 1971, págs. 199-200.

(2) Dr. ʿÁáṭíf ʿAubáyd, "La administración de personal", 1965, pág. 643.

siones relacionadas con el desarrollo y planificación económicos, y por consiguiente se confunden e intermezclan muchos los trabajos de la administración en la planificación y en la política económica, cayendo sobre la administración nuevas y diferentes responsabilidades.

También el trabajo de la administración en los países subdesarrollados se condiciona por la dura situación de retraso social que sufren estos países y los estudios económicos y políticos de los países subdesarrollados dan un aspecto de la dificultades del ambiente en la cual la administración tiene que trabajar y conseguir su poderío humano. Y en este ambiente encontramos hasta los pocos que hayan estudiado representan grupos con problemas de complicadas conductas.

El sistema de educación que se sigue en estos países esta basado en destinar a los licenciados a tareas de rutina como escribir y no a trabajos técnicos y especializados(3), y así es insuficiente el número de técnicos y profesionales que se necesitan para la administración.

Los países subdesarrollados son:(4)

---

(3) Youssef Kotb, "Science and Science Education in Egyptian", Society, London, 1954.

(4) Dr. Aḥmád Rāšíd, "La administración de los miembros del gobierno y del sector público", Dár al-Máarel, El Cairo, 1975, págs. 17-18.

Subdesarrollados, ya que el problema del subdesarrollo es lo más destacado en su constitución contemporánea.

Pobres, los que no son suficientes sus ingresos económicos y humanos o que estos recursos no están explotados economicamente.

Los nuevos en independencia política, estos están bajo intentos de presión del nuevo imperialismo para tenerlos bajo su dominio.

Todos estos factores hacen que los países subdesarrollados dependan intensamente y se apoyen en sus órganos administración para conseguir sus objerivos en el desarrollo o aligerar para explotar sus recursos económicamente y para fortalecer el estado y proteger la política nacional de las presiones internacionales.

Y esto exige un gran cambio en la administración, pero cambiar la ideología de desarrollo en el sistema administrativo de los países subdesarrollado el investigador encuentra muchas dificultades que le impiden poder generalizar los resultados del estudio de un país a los demás países, esto no significa que los países subdesarrollados que reunan condiciones generales y comunes no tengan el mismo comprendido en el desarrollo. La realidad es que los investigadores están de acuerdo en que los países subdesarrollados siguen de una forma u otra algo de la ideología nacional y común.

La necesidad de intervención del estado y jugar un papel principal significa que el sistema del desarrollo no es el capitalista, pero este sistema es más bien nacionalista que internacional cuando explicamos el socialismo y el capitalismo, ya que mana de las condiciones de cada país con su historia y desarrollo más que de otra cosa, por esto encontramos diferentes sistemas de política nacional en estos países. Algunos ven que el desarrollo de estos países los empujará en el camino del socialismo mientras otros no ven necesariamente esto, ya que el problema principal es el desarrollo económico, es posible entonces plantar la ideología de los países subdesarrollados durante el desarrollo económico con determinados intereses sociales que deciden el tipo de ideología de estos países(5).

Excepto algunos países que anuncian su compromiso con la ideología capitalista, como Turquía, y con el socialismo, como la China Popular.

Y para que los países subdesarrollados tomen su papel en conseguir el desarrollo administrativo, se exige lo siguiente:

---

(5) Véase: H.H. Honson, "Public Enterprise and Economic Development", London, 1959.

1.- Dominio nacional total y absoluto sobre los recursos naturales después de su independencia política, y como mejor ejemplo los países del petróleo especialmente los países árabes que dominan sus riquezas de petróleo después de nacionalizar las grandes compañías y dominar sus explotaciones y tasar los precios en colaboración con la O.P.E.P., y así dieron un ejemplo a todos los países que desean y trabajan por sus intereses, siendo países exportadores o países pobres comparados con los que les importan el petróleo(6).

2.- Enfocar estas riquezas con todos los recursos humanos y financieros para desarrollar la producción de necesidades principales para la población y así no quedarse pendiente del exterior y sus presiones políticas.

El problema administrativo en los países subdesarrollados

Al múltiple papel de la administración en los países subdesarrollados y el estar ligado con las operaciones de desarrollo económico no invita a preguntar sobre el éxito del

---

(6) Dr. Náyíb ʿIsá, "La evolución en el Golfo Arabe", Instituto de Desarrollo Arabe, pág. 24.

desarrollo en los países subdesarrollados, observamos que esto depende de muchos asuntos que no hay acuerdo sobre algunos de ellos, pero podemos conocer algunos términos que admiten una explicación científica, ya que la administración del desarrollo necesita planificación científica que se aplica en todos los países subdesarrollados.

La dependencia del aparato de administración en dirigir el desarrollo con la debilidad de este aparato, y en un ambiente social contrario para el desarrollo en sus aspectos culturales, sociales y económicos. Y que la multiplicación de trabajo para el desarrollo puede ser un problema para la administración hasta en los países desarrollados, así peor sería en los subdesarrollados.

Este problema crece más por la anterior dependencia de una administración imperialista, de una parte el desarrollo significa un cambio total para el trabajo de la administración y de otra parte significa la época de independencia y el cambio de dirección extranjera por una nacional(7). Hasta en los países subdesarrollados que tuvieron una capaz administración nacional vemos que esta administración baja en su capacidad después de la independencia por ocupar otros trabajos dis

---

(7) Véase: J.S. Furnivall, "The Governmento of Modern Burma", London, 1950.

tintos completamente para conservar y proteger el gobierno, por esto se necesita la ayuda de los antiguos hombres de la administración pero con mucho recelo y duda por ser hombres de la administración de antes de la independencia.

Es posible dividir los problemas administrativos en los países subdesarrollados como sigue:(8)

1.- Problemas históricos, principalmente por el rápido cambio en los puestos del aparato administrativo, ya que estas funciones son costumbres para proteger el gobierno y la seguridad que cambian por otras funciones económicas y educativas, culturales, sociales, y esto significa que los recursos históricos no son válidos para el aparato administrativo en los países subdesarrollados y no benefician muchos en conseguir los objetivos del desarrollo.

2.- Problemas de organización, su origen es la carencia de organización en la administración y no seguir el sistema científico en muchos campos, determinar las funciones y poner un plan conveniente para el nuevo trabajo que se le pide a la aparato administrativo y no mezclar entre la política y administración.

---

(8) Dr. Ahmád Rásíd, "La teoría de la Administración Pública", 3ª edic., Dár al-Máaref, Egipto, 1974, pág. 579.

También la organización administrativa no puede perseguir los decretos políticos muchas veces, así resulta difícil sucederse la organización adecuada para enfrentar la ejecución de aquellos decretos y muchos son los decretos políticos que no hay una coordinación entre ellos y la organización administrativa o los decretos organizados. Y existen otros problemas debido a los variedades de reglamentos de administración necesarios para la administración de desarrollo. La administración del gobierno que es tradicional y el sector público y la administración local, cada una de estas necesita de sistemas administrativos diversos, eso que produce la dificultad de crear la organización administrativa adecuada.

3.- La política sindical entra dentro de los programas y los planes para el desarrollo y se dirigen los planes según las atmósferas políticas (sindicales), y también en los países subdesarrollados no sindicalistas, la presión política existe, pero tiene formas distintas que son en la mayoría de las veces más peligrosas, por ejemplo utilizar el sistema administrativo para realizar ganancias políticas para la comunidad que gobierna; así que se adapta la administración a las malas costumbres tales como la exageración en representar los intereses, disminución de la conciencia en el concepto económico dentro de la administración y santificación de las autoridades estatales sin mérito.

4.- La ausencia de un control público claro sobre el sistema administrativo, en el largo periodo en el cual han sido sometidos la mayoría de los países subdesarrollados para marcar la presencia del colonialismo extranjero ha producido un subdesarrollo en el sistema político en muchos aspectos. Entre ellos el sistema de la vigilancia pública y se ha vuelto la imagen clara para la mayoría de los funcionarios sobre la función social del sistema administrativo, una imagen que no es tan clara y el sistema administrativo ha sido durante mucho tiempo sistema de las autoridades del colonizador, y no ha nacido durante el periodo de la colonización ninguna relación entre sistema por una parte y entre autoridades políticas para el pueblo para otra. Y la ausencia de la unión ha provocado la ausencia de cualquier tipo de vigilancia pública sobre el sistema administrativo y su competencia y se cree que el sistema administrativo es un sistema falso en verdadero sentido, es un sistema en el cual se divulga (la corrupción) y se divulga en su profundo (el favoritismo), y no existen uniones sólidas entre los movimientos nacionales, antes de la endependencia y entre sistema en su conjunto y se considera dentro de los valores sociales grabados en esta atmósfera, que el sistema administrativo va a ser entre los interesantes obstáculos del sistema político después de la independencia, y así se puede ser correcto, pero es correcto relativamente, no absolutamente.

Ya que el sistema administrativo en sí mismo es un instrumento que pertenece a los instrumentos de la política nacional después de la independencia, pero orientarle y dominarle es el peligroso problema al dirigirse el desarrollo, ya que orientando el sistema administrativo significa insistir en la importancia del desarrollo de aquel sistema en los países subdesarrollados después de la independencia, mientras que la dominación del sistema administrativo significa dejarse de considerar el gran papel que desempeña el sistema administrativo, y los estudios especiales para los países subdesarrollados demuestra que el sistema administrativo tiene un papel importante en realizar el desarrollo, y no se puede realizar el desarrollo económico sin sistema administrativo, y que los peligrosos problemas de los países subdesarrollados son la necesidad de un sistema administrativo competente.

5.- La práctica inadecuada para los principios científicos de la administración,

En el campo de la coordinación, el sistema administrativo en los países subdesarrollados pierde la coordinación que guarda la prohibición de la repetición, el acoplamiento, inconciliación, peleas y competencias o diferencia en el comportamiento entre las actividades y los decretos y las advertencias en que se basan los sistemas administrativos, y eso se debe a la debilidad del sistema de comunicación y del espíritu de indiferencia que hay en todos los sistemas y la ausencia de

sistema especiales en la operación de coordinación.

Mientras, en el caso de ordenación, quizá los países subdesarrollados se interesarían por la organización completa con respecto a su sistema administrativo, también se interesará por el repaso anual al sistema, ya que estos países conocen ahora un periodo de cambio radical, y eso se refleja en el número de ministerios y también se reflejan en las reformas tomadas, tal como la construcción o la anulación al introducirlo.

Mientras que son muy pocas las veces en que se estudia la influencia de aquellas reformas sobre los sistemas administrativos relacionadas con los ministerios variados, y eso es lo que produce interferencias y peleas entre aquellos sobre las reformas ya citadas.

Mientras en el caso de planificación, los países subdesarrollados conocen una carencia enorme en el campo de las planificaciones, no solamente en las planificaciones del Estado, sino también, en las planificaciones privadas de los sistemas administrativos y económicos seguidores del Estado.

Es evidente que las causas de esta carencia radican en la escasa experiencia de estos países en el proceso de planificación y en la necesidad de un potencial humano capacitado para una adecuada ejecución. A pesar de lo mencionado anteriormente, esto no debería formar ningún obstáculo para la

determinación de los objetivos deseados por los planes, ni debería servir de excusa para el descuido de un adecuado estudio de los medios de realización de estos objetivos a nivel humano y material. Está claro que la mayoría de las estadísticas se preparan de una forma precipitada y equivocada. Esto conlleva errores en la determinación de los objetivos y los medios de su realización. La ausencia de una relación entre los planes del desarrollo administrativo y los planes del desarrollo social obstaculizaría la marcha de estos planes de una forma u otra(9).

6.- Los países subdesarrollados en general carecen de profesionales para ocupar altos cargos administrativos, y si hubiera algún que otro profesional este carecería de experiencia y esto es debido al periodo de ocupación extranjera, ya que el invasor asignaba a personal extranjero para realizar las funciones de dirección administrativa y debido a la multitud de revoluciones y golpes de estado habidos en estos países ya que se encargaba de las direcciones administrativas personal cercano y favorable a los gobiernos y partidos gobernantes sin ser capacitado para ello y con la consideración de ser favorables al sistema político. En esto radica el fraca-

---

(9) Dr. Fúad al-Ŷumáy'í, "Las teorías de la evolución administrativa", Bagdad, 1982, pág. 30.

so de la administración en estos países.

7.- La carencia de administrativos técnicos y especializados necesarios para la dirección del proceso de desarrollo, especialmente en campos de mantenimiento, almacenamiento, compra y supervisión, ya que en la mayoría de los países subdesarrollado no existían instituciones de preparación que pudieran proporcionar el adecuado adiestramiento para que pudieran realizar estas funciones. Así observamos que los problemas administrativos del desarrollo son de varias naturalezas que se podrían solucionar a través de un estudio profundo y este es el método a seguir por la Dirección del Desarrollo y Reforma Administrativa y por toda la Administración Pública en general.

8.- El aparato administrativo en los países subdesarrollados, es un aparato rígido y poco elástico y se denominó (Burocracia de la ley y del orden)(10) y esto procede del pasado de estos países. La subordinación a las potencias del imperialismo de estos países los hizo vivir en el seno de un aparato administrativo estancado y atrasado y que fue acompañado con la opresión practicada por el invasor durante su do-

---

(10) Véase: United Nations, Technical Assistance Administration standards and techniques of public administration with special reference to underloped countries, N.Y., 1957.

minación.

El aparato administrativo en la mayoría de los países subdesarrollados recientemente independizados, no es un aparato burocrático rígido, sino un aparato burocrático de intimidación utilizado contra los ciudadanos. El grupo de intimidación de la autoridad de este aparato varía de un país a otro, según el tipo de administración imperialista que fue impuesto en cada país.

Esto creó unos valores sociales difíciles de determinar. La función de intimidación era la misión del aparato administrativo con el fin de reforzar la autoridad del poder.

Transcurrieron los días y el poder se pasó de la administración imperialista a la administración patriótica, siendo muy difícil acabar con estos valores sociales sin un cambio radical y total(11).

9.- Factores de entorno y ambiente influyentes en el problema de atraso administrativo en los países subdesarrollados: sería difícil entender los aspectos y las causas del problema de atraso administrativo sin que nos detuvieramos en el ambiente y en el entorno que rodea al aparato administrati

---

(11) H. Maddick, "Democracy, Decentralization and Development ", London, 1966, pág. 12.

vo, ya que este aparato es un retrato del sistema administrativo de este entorno, pero este sistema no es el único existente sino le acompañan varios sistemas, entre ellos, social, económico y cultural, y a pesar de que todos estos sistemas son secundarios de un sistema global y general, determinado y limitado por el sistema de la sociedad en el que existe, cada sistema posee sus reglas, normas y limitaciones que representan en su totalidad los factores que marca su estilo de trabajo y la conducta de sus individuos. Por eso es necesario el estudio de estos factores que son:

a) Factores sociales(12)

La estructura social difiere de un país subdesarrollado a otro, pues esta se basa en algunos países, en la tribu o en el clan, mientras en otros se basa en la familia y que esta a su vez está formada por varias familias unidas por firmes vínculos.

Esta estructura social -en algunos países subdesarrollados- repercutió en el aparato administrativo y se convirtió en uno de los factores de su atraso. Por un lado algunos de estos países encontraron en los jefes de los clanes,

---

(12) Dr. ʿAsám al-ʿAráŷí, Dr. Fuʾád al-Ŷumáyí y Dr. Husáyn al-Dure y Dr. Muhámmád Mujtár ʿUṯmán, "Las teorías del desarrollo administrativo en Irak", Bagdad, 1982, págs. 43-48.

las tribus y las familias intermediarias entre la autoridad y los ciudadanos concediéndoles un cierto poder efectivo que obstaculizaría el desarrollo del aparato administrativo y por otro lado estos jefes imponían su poder a la administración, que lo admitía o por miedo a sus poderes adquiridos gracias a sus riquezas, o por el deber de la obediencia. Estas consideraciones encontraron en el seno de la incultura y el feudalismo una tierra fértil para su crecimiento. En algunos de estos países estas células sociales manejan la administración a través de sus miembros que ocupaban los puestos del aparato administrativo y lo ponían a su servicio, intercambiando así entre ellos las ventajas, los beneficios y los servicios.

La población de la mayoría de estos países la forman nacionalidades y religiones varias. Algunos de estos países se vieron incapaces de lograr la total igualdad entre la población, con respecto a la ocupación de cargos administrativos olvidando su pertenencia religiosa y su nacionalidad, lo que privó la administración de aptitudes y capacidades y participó en el problema de atraso administrativo.

Las costumbres y las tradiciones participan de una forma clara en el problema del atraso administrativo, ya que algunas de estas costumbres y tradiciones se basan en un contenido oscuro, debido a la utilización por el miembro al poder de su cargo para el servicio de los familiares y conocidos y

por miedo al enfrentamiento con ellos en casos negativos. Otra parte de estas costumbres y tradiciones se basa en la necesidad de comprometerse -de una forma perjudicial para el bien público- a recibir visitantes en el lugar de trabajo y ofrecerles bebidas aunque esto requiera negligencia y pérdida de tiempo.

b) Factores económicos

Hubo una tendencia en la mayoría de los países subdesarrollados hacia la realización de una reforma revolucionaria y de arreglo en su situación económica. Esta reforma repercutió en la situación del aparato administrativo de cada uno de estos países. Optaron estos países por la nacionalización de todas las instituciones económicas y de servicio que estaban en poder de la clase social que aceptó la colaboración con el invasor y creó nuevas instituciones y organizaciones, lejos del sistema de propiedades individualistas. Esto produjo la dependencia de las organizaciones de producción del aparato administrativo y la necesidad de que este aparato realizara la planificación y la supervisión y de que creara organizaciones especializadas para la realización de esta misión, entre ellas, instituciones públicas y consejos regionales o específicos y a pesar de todas estas dificultades, los aparatos administrativos de algunos de estos países pudieron cumplir con estas nuevas responsabilidades. Pero sigue ha-

biendo en el resto de estos países, problemas que requieren grandes esfuerzos para superarlos, entre ellos, el reparto de autoridades entre las instituciones y los consejos públicos, las unidades de producción y las normas a seguir con respecto a los salarios y la necesidad o no de la existencia de la igualdad total entre los funcionarios de estas organizaciones de servicio y el resto de los funcionarios de las otras organizaciones, o que la naturaleza del proceso de producción requería otro sistema de salarios y ¿qué porcentaje de diferencia se permitiría en el segundo caso?

La incapacidad de encontrar soluciones a estos problemas fomentaría el atraso administrativo y causaría debilidad en el aparato administrativo y le obstaculizaría de la realización de sus objetivos.

Hoy en día siguen existiendo algunos países que padecen del pensamiento capitalista con todo lo que abarca de la distribución injusta de los ingresos nacionales.

El pensamiento capitalista fortalece el problema del atraso administrativo en estos países.

Los miembros de este aparato administrativo en especial los que ocupan cargos administrativos medianos y cargos ejecutivos, en la clase social que recibe los ingresos más bajos y que sufre realmente por alcanzar el límite del nivel más bajo de vivir y que su crueldad aumenta con la inflacción

que va paralelamente con el capitalismo, que implica la absorción de los salarios de estos individuos.

A consecuencia de esta situación la clase capitalista lleva a cabo el desarrollo del aparato administrativo y de sus miembros según sus beneficios ilegales, mediante el establecimiento de relaciones extraoficiales que provoca la desviación de las organizaciones administrativas de sus objetivos y un total alejamiento del servicio de los ciudadanos. Esta clase es capaz de ocupar a través de sus miembros, los altos cargos administrativos y puede intervenir en los procesos de traslado y ascenso a favor de sus conocidos, familiares y amigos.

Los países subdesarrollados en general -excepto los países del petróleo- no aprovechan las fuentes naturales de riqueza, lo que implica una reducción de los recursos de estos países, esto alimenta el problema del atraso administrativo. Es obvio que la escasez de los recursos influye gravemente en la libertad y en la movilidad de la administración, ya que en el seno de la escasez, se reducen las posibilidades materiales que permite remediar las causas de atraso del aparato administrativo, pues la administración no podría disponer de un sistema interno real de comunicación, ni externo por

carencia de líneas telefónicas o telex[13], ni podría disponer de un sistema moderno de información, con lo que exige de adquisición de computadoras y el adiestramiento de personal, y la administración se ve incapaz de resolver los problemas relacionados con los salarios y las motivaciones de su personal.

Podríamos añadir, que la escasez de recursos reduce las posibilidades de la administración de adquirir medios materiales necesarios para desarrollar los aparatos destinados para el servicio de los ciudadanos, como la construcción de edificios para la administración cerca de ellos y la modernización de colegios, universidades y hospitales.

La escasez de recursos no sólo obstaculizaría el funcionamiento de la administración sino dificultaría también la determinación por el gobierno, de los objetivos a conseguir por la administración. Los gobiernos de estos países afrontan problemas administrativos ya que se les exige realizar misiones de desarrollo que requieren grandes recursos, pero debido al subdesarrollo económico escasean estos recur-

---

(13) Dr. Sáyyid Máhmud al-Háwárí, "Los fundamentos de la administración científica", 3ª edic. Edit. Beirut, 1966, pág. 152.

sos[14].

Finalmente, observamos que el reparto de las actividades económicas entre los dos sectores agrícola e industrial repercute en el problema del atraso administrativo en los países subdesarrollados. El sector agrícola representa la principal actividad de la población de aquellos países, y el sector industrial atraviesa sus primeras etapas y se concentra principalmente en los alrededores de la ciudades o en sus interiores. La industrialización produjo un aumento en la emigración de los pueblos hacia las ciudades con el fin de trabajar en las nuevas factorías, al mismo tiempo que no abundaban redes de servicios para sus naturales habitantes. Así el aparato administrativo afronta nuevos problemas y de naturaleza emergente, entre ellos, la construcción de nuevas zonas residenciales, creación de redes de electricidad y de agua y medios modernos de transporte y construcción de colegios, universidades y parvularios. El fracaso del aparato administrativo en cambiar sus medios y medidas de su planificación implicaría su caída en el abismo del atraso y su incapacidad de afrontar los nuevos cambics.

---

(14) Dr. Aḥmád Rášíd, "La administración pública en los países subdesarrollados", Dar al-Náhdá al-ʿArábíyyá, El Cairo, 1975, pág. 27.

c) Factores culturales y morales

Una parte de la población de algunos países subdesarrollados no valora el trabajo como trabajo en sí y esto se debe a la expansión de la incultura y los residuos corruptos heredados del invasor. Algunos menosvaloran el trabajo profesional y manual lo que produce poca aceptación social de estos trabajos y anima a las familias a que manden a sus hijos a escuelas no profesionales aunque esto no concuerde con sus vocaciones. Esto conduce a algunas deficiencias en la educación a nivel universitario. Esto repercute en la administración que sufre de una aglomeración de miles de funcionarios que no reunen las condiciones necesarias para ocupar algunos cargos, lo que colabora en el problema del atraso administrativo.

El fomento de la preocupación por el factor tiempo por parte de las nuevas generaciones y la dedicación de este tiempo al trabajo fructifero, se ve influenciado por la actividad agríccla predominante en los países subdesarrollados y a que el campesino se encuentra pendiente de pocas fechas relacionadas con el arado, siembra, riego y segado de la cosecha. Esta relación débil entre el campesino y el factor tiempo se transfiere de padres a hijos que se incorporan a la administración con escasa preocupación por el factor tiempo lo que repercute en el aparato administrativo ya que su buen

funcionamiento depende el esfuerzo de sus funcionarios.

En algunos de estos países sigue adoptándose una postura drástica hacia la educación de la mujer y su incorporación al trabajo.

A pesar de que la mujer no dejó de trabajar en el sector agrícola junto a su esposo y desde hace miles de años en estos países existe un sentimiento de preocupación por la incorporación de la mujer a las organizaciones económicas y de servicio lo que provoca en el aparato administrativo en los países de poca población una carencia en la mano de obra necesaria o el bajo número de mujeres incorporadas a la administración y la práctica de presiones con el fin de aumento de salarios como consecuencia de que la familia depende del salario del conyuge.

Prevalece entre los habitantes de algunos países subdesarrollados sentimientos oscuros que se basan en la falta de respeto hacia la propiedad pública, estos sentimientos residen principalmente en la falta de utilización de los recursos del país para el bien de los ciudadanos y por consiguiente el sentimieto de respetar o no la propiedad pública no cambiaría su situación. Los miembros de la administración a la hora de incorporarse al trabajo llevan consigo estos sentimientos y así a los pocos meses los edificios administrativos se convierten en habitaciones necesitadas de limpieza e

instalaciones electricas e incluye restos de muebles y alfombras deterioradas, los coches modernos se convierten casi en chatarra por falta de mantenimiento y sus aporreamientos a la interperie. Los almacenes se encuentran sobrecargados con artículos innecesarios y la existencia de aparatos y artículos abandonados en la vía pública de los edificios administrativos exponiéndose a la corrosión y robo.

Siguen existiendo en algunos de estos países sentimiento de temor hacia la autoridad, heredados del invasor que plantó esa semilla y la regó con represión y violencia hacia la población. Así una parte de la población sigue viendo en la administración un medio de dominio y no un medio para su servicio y los funcionarios llevan la misma idea a la hora de incorporarse al trabajo, lo que repercute en sus conductos y sus comportamientos ya que tienden a ser estáticos, rígidos y faltos de iniciativas y proporcionan decretos falsos y equívocos y cargan al gobierno y no al aparato administrativo con la responsabilidad.

Los Problemas Administrativos en Irak

Irak, como uno de los países subdesarrollados, y a causa de su pasado, afronta diversos cambios para realizar la deseada transformación de la sociedad y el desarrollo de los sistemas administrativos, desde el punto de vista científico y realista, representados en la creación de un aparato administrativo eficaz que se responsabilice de su puesta en marcha. Por esto es necesario diagnosticar los problemas que padece el sistema administrativo de manera general pero profunda y detenerse ante sus principales y radicales causas. Este interés se dió a través de varias posturas y decisiones, entre ellas se destaca el informe político dado a conocer en la VIII Conferencia Nacional del Partido al-B`at Arabe Socialista, en enero de 1974, que insistía en la construcción de un estado moderno que mantuviera los logros conseguidos por la revolución, que continuara su andadura, que estrechara sus lazos con el pueblo y que venciera los contratiempos que sufren los aparatos administrativos estatales, que llegan a convertirse en actitudes burocráticas de desfase e indiferencia(15).

---

(15) El Partido B'aṯ Árábe Socialista, "El informe de VIII Congreso Regional", Bagdad, pág. 238.

Por eso se clasificaron los problemas administrativos en Irak en dos secciones principales, que son:

A.- Los problemas del medio ambiente, históricos, políticos, y aquellos derivados de la civilización.

B.- Las nuevas responsabilidades que afronta el aparato administrativo en el gran papel que representa en el proceso de desarrollo(16).

A.- Los problemas del medio ambiente, históricos, políticos y aquellos heredados de la civilización

Los factores del medio ambiente, históricos, políticos y sociales constituyen la herencia del sistema administrativo en Irak. El dominio Otomano y la ocupación Británica dejaron huellas negativas en el actual panorama de los aparatos administrativos. El sector administrativo estaba lejos de intentar la comprensión de las cuestiones del desarrollo, era un aparato encargado de mantener el orden y de aplicar la ley. El invasor, para su seguridad y estabilidad, se basó en el fortalecimiento de las tradiciones y costumbres antiguasde la so-

---

(16) Dr. Al-Durī Ḥusáyn, "Preparación y adiestramiento del potencial humano", 2ª edic., Bagdad, pág. 441.

ciedad, organizó el aparato administrativo y lo utilizó como medio para la permanencia de esta situación y por consiguiente tendió a fomentar las administraciones tradicionales y receló de las modernas(17).

I.- Los problemas más importantes del aparato administrativo en Irak de ámbito histórico son:

a) El centralismo y falta de autorización

Uno de los problemas más destacados de la administración iraquí era su tendencia al fuerte centralismo(18), de ello procede la impotencia de los administradores y la falta de autoridad de los funcionarios de menor grado dentro de su especialidad. Un aspecto del centralismo se presentaba en las múltiples firmas y concesiones que condicionaban la consecución de los objetivos deseados y la necesidad de exponer toda pequeñez al superior. Uno de los resultados de lo expuesto es el predominio de la rutina y el espíritu burocrático que siempre va unido al centralismo estático(19).

---

(17) Dr. Aḥmád Rāšíd, "Los problemas prácticos de la instituciones públicas", 2ª edic., El Cairo, 1971, pág. 52.

(18) Véase: A hand book of public administration current concepts, New York, U.N.D.C.S. AFF., 1961, pág. 7.

(19) Dr. Ibrahim Dārwīš, "La administración gubernamental en Egipto y los medios para la elevación de la productividad," El Cairo, 1966, pág. 83.

Las sucesivas ocupaciones que aparecen a lo largo de la historia no cabe duda que fomentaron y reafirmaron el fenómeno anterior, debido a que cada invasor pretendía monopolizar los asuntos. Por otro lado la naturaleza de la sociedad iraquí está condicionada por el carácter hidrográfico de su geografía por lo que necesita, de forma contraria a la sociedad desértica, la existencia de una fuerte autoridad que organice sus asuntos, que la proteja de los peligros de las riadas y que se preocupe de aprovechar las aguas de los ríos como recurso económico de la sociedad.

Las sociedades atrasadas se distinguen por las débiles relaciones entre los grandes y pequeños funcionarios de la administración, lo que es un reflejo natural de la jerarquización que sufre la gran sociedad, de la que la administración se considera una parte. Los ostentadores del poder eran contrarios a conceder autoridad a jerarquías inferiores dentre de la escala administrativa por temor a su incapacidad. Se observa que el uso de la autoridad en una sociedad desarrollada no es el mismo que en una sociedad en vías de desarrollo (los países árabes), puesto que en las últimas el poder va ligado a quien lo posee.

Es característico en un alto funcionario administrativo árabe su apego al poder y al dominio; esto es una visión generalizada con respecto a la administración árabe, y

puede que este comportamiento exista en las distintas clases de educación en la sociedad árabe, puesto que hay un número indeterminado de individuos que han crecido entre el respeto, el temor y la sumisión a los superiores(20). Esta situación hacía que la concesión de autoridad fuera inusitada mientras se pudiera disfrutar de ella y conceder así más respetabilidad y poder a los cargos mediante la acaparación de la autoridad. El centralismo se manifiesta en la posesión de autoridad por parte de los líderes y la privación de la misma a las clases medias e inferiores; este fenómeno es paralelo a la concentración de poder en las capitales y la privación de la misma en otras zonas geográficas. Esto se considera como un defecto y una carencia en el aparato administrativo que sufre de abundantes aspectos negativos, de los cuales son el debilitamiento del espíritu de creación y la iniciativa, la falta de responsabilidad de la clase trabajadora, la obstaculización para las ocupaciones, la pérdida del tiempo, la creación de centros de autoridad, el predominio y el monopolio.

La peligrosidad del centralismo se manifiesta en su poder de continuidad y la dificultad de realización de cambios. En realidad los dirigentes deberían tener el deseo y

---

(20) Dr. Farid Ragb Al-Náyyár, "Los sistemas y las operaciones administrativas y organizativas", Kuwait, 1972, pág. 73.

la preparación psicológica para delegar alguna autoridad en sus subordinados. Por otra parte sería necesario que se diesen la capacidad y el afán de poder delegar la responsabilidad en los subordinados. Se debería concienciar a los dirigentes para que concedieran poderes empleando para ello ejemplificación al caso, tertulias, charlas y otras acciones que enseñaran la importancia de la concesión de autoridad e informar de los aspectos negativos del autoritarismo a través de posturas vivas, que pudieran incidir en el comportamiento administrativo de la clase trabajadora.(21) La concesión de autoridad, en este caso, debe cursarse según la legislación y las normas oficiales y legales(22).

b) Aplicación estricta de las leyes y normas y evasión de la responsabilidad

Los aparatos administrativos en Irak por la aplicación estricta de los procedimientos determinados que se van sucediendo son procedimientos variados que se caracterizan

---

(21) Dr. Al-Durí Ḥusáyn y Dr. ʿAsám al-Aʿráyí ʿAbdulrázak al-Šáyjlí, "El desarrollo de la administración pública en Irak", Boletines de la Universidad de al-Mustanseriya, Bagdad, 1979, pág. 169.

(22) Dr. Al-Kubáysí ʿAmír, "La administración pública entre la teoría y la aplicación", Bagdad, 1975, pág. 191.

por su estatismo, complejidad y esterilidad(23), sin intentar situaciones de norma legal de una forma que pudiera facilitar la marcha de los procesos. Esto es lo que se denomina rutina en los procedimientos gubernamentales, que predomina sobre todos los aparatos administrativos y paraliza sus esfuerzos a causa de la exagerada aplicación de las normas, que radican en el deseo de prevalecimiento de la ley. El error no reside en la ley sino en quien la aplica, del mismo modo que no reside en la organización, sino en quien vela por ella(24). La aplicación del texto de la ley, las instrucciones y las normas es adecuada con respecto a los procesos gubernamentales y no existe ninguna oposición como principio generalizado, pero esta aplicación debería ir acompañada de una comprensión más amplia de las pretensiones de la ley. La aplicación estricta de la ley perjudica al beneficio de la colectividad, además este comportamiento, en el funcionario estatal, el deseo de pensar y su capacidad creativa, que no la pueda ejercitar conduce a la destrucción de su personalidad llevándolo a una desviación en su comportamiento que se manifiesta en una actitud de lentitud y dejadez en el trabajo.

---

(23) Dr. Bákr Al-Qábbání, "Guía de la administración pública", Egipto, 1980, pág. 59.

(24) Dr. ʿAdíl Ḥásán y Dr. Mustáfá Zuheír y Dr. ʿAṭíf ʿUbáyd, La administración pública, edit. Dar al-Nanda al-misriya, El Cairo, 1974, pág. 191.

Se observa que las normas organizativas que rigen la administración gubernamental se caracterizan por el predominio de la amenaza y el castigo, si un funcionario comete un error. Esto induce al funcionario a no realizar acciones de responsabilidad y que puedan comprometerle, por ello envía los procesos en trámite a otras dependencias distintas, necesitando así las tramitaciones más tiempo, viéndose la administración obligada al retraso de las mismas, incluso hasta el recibo de respuesta en caso de reclamaciones, y recayendo sobre el pueblo las consecuencias de estos fallos.

Los procesos administrativos se han visto afectados por formalidades obligatorias debido a la existencia de relaciones entre los departamentos y administraciones dentro de una misma dependencia: incluso las gestiones referidas a los asuntos relacionado con el trabajo cotidiano se realizan mediante autorizaciones hasta para los más simples asuntos. También se caracteriza por el registro de las tramitaciones que se suceden entre los distintos departamentos con el fin de hacerlos legales y asegurar su conservación(25).

El fenómeno de la rutina permanente en el aparato administrativo iraquí se relaciona con etapas pasadas de la historia. En época del dominio Otomano y de la ocupación Bri

---

(25) Dr. Al.Durí Husáyn, Preparación y adiestramiento del humano, 2a edic., Bagdad, 1985, pág. 264.

tánica aparece una misma aplicación estricta de las normas y posteriormente con la monarquía(26). Con la revolución del 14 de julio de 1958, Irak padeció una serie de conflictos políticos y partidistas que llevaron a los funcionarios de la administración iraquí a una estricta aplicación de las normas y leyes por temor a perder sus cargos. Este proceso apagó en ellos el espíritu de la iniciativa y el atrevimiento en sus funciones administrativas(27).

A pesar de las múltiples motivaciones que se han venido realizando para combatir este fenómeno en los funcionarios y estimular el espíritu de creatividad, la complejidad y la permanencia de la rutnina sigue siendo el problema más importante de la administración iraquí. Esto indujo al presidente de la República a emitir una serie de instrucciones para la disminución en los procesos rutinarios relacionados con las tramitaciones públicas en todas las administraciones del Estado. Se formó una comisión bajo la presidencia del ministro de Asuntos Exteriores, que incluía representantes de todos los ministerios, para clasificar todas las tramitaciones públicas y para el estudio del fenómeno de la rutina y su disminución

---

(26) Náji Al-Bássám, La administración de la evolución en Irak y Egipto, edit. Dár al-Nahḍa al-ʿArábíyyá, Beirut, 1975, pág. 264.

(27) Dr. ʿAmer Al-Kubáísy, Administrativa Development in news Nations, Al-Ḥuríyáh printing House, Bagdad, 1974, págs. 136-137.

al máximo, de manera que facilitara la conclusión de las tramitaciones, evitara los inconvenientes de las reclmaciones y mejorara el nivel de las estructuras estatales. Esta comisión sigue en su trabajo desde el mes de agosto de 1981.

Para superar la práctica sistematizada de la rutina el mejor remedio es la preparación de la administración que se concentra en el cambio de imagen del funcionario; debido a que el actual aparato administrativo se caracteriza por ser el aparato que impulsa el desarrollo del país, necesita funcionarios creativos y audaces que comprendan la esencia de los textos legales y actúen según las circunstancias que rodean a la organización administrativa y sus objetivos.

II.- Problemas políticos.

El aparato administrativo iraquí que precedió a la revolución sufrió múltiples cambios políticos que adoptaron formas revolucionarias populares, de golpes de Estado y cambios ministeriales y llegó a caracterizarse por su inestabilidad política, que a su vez se manifestó en la realidad económica del país, del mismo modo que en la realidad de las organizaciones administrativas estatales, poniendo con ello de manifiesto varios aspectos negativos, entre ellos:

a) Promulgación de leyes para el aislamiento y expulsión del cargo a los individuos contrarios al régimen ac-

tual y que estaban a favor del anterior. Surge un movimiento partidarios de la erradicación de los altos funcionarios, a pesar de su capacidad administrativa y técnica, que habían contribuído en los asuntos estatales del régimen anterior.

Con la llegada del nuevo régimen aparecen nuevos funcionarios encargados de gestionar los asuntos políticos y administrativos; dichos funcionarios no tenían la suficiente vocación ni la experiencia necesaria. Era necesario distinguir entre los malos funcionarios y aquellos que no habían cometido error en su vida y que su preocupación era la sumisión política o intelectual a otros funcionarios; la llegada de un nuevo régimen difícilmente podía desprenderse de ellos. La estrechez de horizonte y el fanatismo obstaculizaba el estudio objetivo de los asuntos.

Después de llevar a cabo las legislaciones funcionales que se denominaron saneadoras o reorganizadoras del sistema gubernamental, los aparatos administrativos y productivos pierden sus más eficaces elementos. El nuevo régimen comienza con elementos leales pero que carecen de experiencia y eficacia; la lealtad sola, como sabemos, no puede construir un Estado, son la experiencia y la eficacia las que realizan el proceso constructivo(28).

---

(28) Dr. ʿAbdul Qáder Al-Šáyjlí, Los impedimentos del desarrollo de los sistemas y aparato del servicio civil en los países árabes, ʿAmmán, 1982, pág. 33.

b) Los nuevos ministros comenzaron sus funciones en sus departamentos desde cero omitiendo intencionadamente todos los estudios, investigaciones y resultados conseguidos por los anteriores ministros, como si todo lo que había pertenecido al régimen anterior fuera erróneo y de necesaria desaparición. Esta situación no existe en los países de régimen democrático, ya que la marcha del Estado continúa y su administración sigue desarrollándose, progresando y prestando sus servicios al público, lo que cambia es la estrategia del nuevo partido gobernante a partir de las elecciones parlamentarias.

Quizás la ausencia de las tradiciones democráticas y la tendencia del nuevo régimen al menosprecio de todo lo anterior, sean las dos causas directas que inducen a los nuevos ministros a descartar las experiencias, resultados e informaciones de los anteriores ministros. Por eso tenemos que poner limite a este fenómeno, si hubiera cooperación entre los gobiernos sucesivos, los aparatos administrativos estatales se encontrarían en el más alto nivel de eficacia y rendimiento; lo que está pasando en la actualidad es la herencia de aparatos cargados de defectos de conducta en la administración.

Cuando tuvo lugar la revolución del 17 de julio de 1968, re readmitió a los expulsados del servicio y no se con-

sideró su periodo de ausencia como tal, para poder así escalar puestos y alcanzar antes la jubilación. Tuvo lugar después del 68 una estabilidad política, ya que el aparato administrativo se convirtió en un medio ejecutor de la política estructural que era proyectada por la clase dirigente. A pesar de esto existe la necesidad de encontrar la fórmula verdadera para diferenciar entre los dirigentes políticos y los administrativos, a la sombre de ideas y circunstancias alterables, y llegar a un nuevo principio que fije la relación entre los altos cargos administrativos y los políticos, y que considere las necesidades en aumento de la administración general para el proceso de desarrollo.

III.- Los problemas relacionados con la estructura de la administración del Gobierno.

La estructura predominante en la administración general en Irak hasta la revolución del 14 de julio de 1958, consistía en organizar las actividades del Gobierno en forma de unos cuantos ministerios. Estos ministerios aparecieron en etapas diferentes, según la necesidad que se tenía de ellos. Con el mero hecho de la creación de los ministerios sus propias administraciones y sus dependencias se desarrollaban, siendo aquéllos inalterables ante el cambio de las circunstancias. La estructura de la organización de estos ministerios, influía en las decisiones relacionadas con los problemas me-

diante la creación de aparatos superiores a los niveles de los ministerios y otros aparatos relacionado con el Presidente del Gobierno, especializados en tratar los problemas que surgen entre los ministerios y en limitar o distribuir las nuevas responsabilidades entre los distintos ministerios. Pero estos aparatos juegan un débil papel y solucionan los problemas sencillos, ya que no poseían elementos capacitados.

La estructura organizativa de la administración gubernamental conservaba su sello clásico en forma de ministerios tradicionales; no existía entre ellos un ministerio que se encargara de la totalidad de los nuevos problemas que aparecieron; y debido a la preocupación por las cuestiones del desarrollo, surgió la necesidad de efectuar cambios en la administración del gobierno. Después del año 1958 y como resultado de la intervención del Estado en la actividad económica y social, el Gobierno cargó con la responsabilidad de orientar y utilizar los recursos humanos y los recursos naturales. Esta expansión tuvo sus justificaciones, pero aparecieron nuevos problemas, entre ellos:

a) Creación de organizaciones administrativas sin detenerse en las especialidades de las administraciones existentes(29).

---

(29) Dr. Fú'ad Al-Ŷumáyí, Las teorias de la evolución administrativa, Bagdad, 1982, pág. 8.

La precipitación en la creación de nuevas organizaciones administrativa, que sirvieran para el mismo fin que una organización administrativa existente, pero incapaz de realizar determinados objetivos, produjo complicaciones administrativas(30). Entre estas complicaciones está la doble especialización y los dobles poderes de la organización innovadora y de la antigua, y además el desperdicio de las posibilidades humanas y materiales.

b) Intervención en las organizaciones administrativas creadas por causas personales.

El proceso de reorganización de algunos aparatos administrativos, se somete a consideraciones no científicas cuando la intervención en la organización se utiliza como objetivo para escalar, por parte de algunos miembros, puestos superiores.

Las subdivisiones administrativas se reconsideran elevando el nivel de las dependencias o administraciones, y posteriormente a direcciones generales para destacar su importancia. A menudo se crean nuevas dependencias por consideraciones personales, ocupando el puesto de director general una persona recomendada, o se clausuran otras dependencias por mo

---

(30) Istífán Ráád Náṣúrí, La planificación para la evolución administrativa en Irak, pág. 103.

tivos de venganza a su director. Para supervisar estas subdivisiones organizativas y la realidad de sus obligaciones y responsabilidades (a pesar de la revolución del 17 de julio de 1968, del hecho de que el antiguo aparato estatal permaneciera en la misma situación, y de los múltiples obstáculos que surgieron en el proceso de reconversión socialista se pudo controlar la cúpula del Estado y sus principales centros[31] hasta 1970), el 14 de mayo de 1970 el Consejo de Dirección de la Revolución promulgó una ley para formar la comisión que reconsiderara la estructura organizativa del Estado y del sector público, bajo la presidencia del vicepresidente del Consejo Direccional de la Revolución, con la participación de algunos miembros especializados en economía, finanzas y administración. De esta comisión surgen otras siete comisiones, entre ellas está la comisión que reconsidera la estructura organizativa del Estado y del sector público. Dicha comisión estudió los problemas que padecía la estructura organizativa del Estado y sus campos discordantes con las reconversiones, propuestas por la Revolución que atravesaba el país, es decir, estudió la situación existente y sus posibles remedios. La comisión reunió informaciones sobre las estructuras organizativas de los sectores estatales y reflejó, a través de ellas,

---

(31) El informe político del VIII Congreso Regional, Bagdad, 1974.

la realidad del funcionamiento de las subdivisiones administrativas, desde el nivel más elemental hasta las unidades administrativas de todos los ministerios, alcaldías y administraciones generales, y también hasta las dependencias de las administraciones.

Se construyó la estructura organizativa propuesta en su forma elemental, se fijaron las etapas de su ejecución con órdenes claras y se encargó de la misma la central nacional de orientación y desarrollo administrativo, según la ley 10 promulgada por el consejo de Planificación el 15 de marzo de 1977 (hasta ahora no se ha llevado a la práctica más que un pequeño matiz). Se propone la celeridad en las propuestas de la comisión, que incluían la organización de las estructuras organizativas, y el inicio, con proyectos de desarrollo, de la administración, con la condición de que las estructuras organizativas sean compajinables con la existencia de centros encargados de la realización de los objetivos que sirvan al desarrollo administrativo.

IV.- Los problemas relacionados con los miembros de la organización

Cuando una administración fracasa, es fácil imaginar o conocer las causas del fracaso en la organización admi-

nistrativa. Cuando el fracaso reside en el comportamiento de los miembros de la organización, la modificación de las mentalidades y el desarrollo de la conducta administrativa se hace más difícil y complicado que el cambio o la modificación de la organización; porque no es fácil modificar la conducta del ser humano, siendo solamente posible de una manera paulatina y con un gran esfuerzo. Este es el principal campo de batalla de los países subdesarrollados, entre ellos Irak(32).

En realidad el aparato administrativo no puede prescindir del proceso de preparación de los miembros capacitados para poner en funcionamiento el proceso de organización e impulsarlo hacia la consecución de sus objetivos. Los esfuerzos humanos, juegan un papel muy importante dentro de la administración para conseguir sus objetivos en la sociedad; según la capacidad de influencia varía la eficacia de la administración. Desde este punto de vista, la administración la constituyen una serie de reacciones que proceden de las comunicaciones y relaciones entre los miembros de la organización(33).

Ha habido una mejora de la valoración de la administración debido a su adaptación al papel que juega el factor humano, como principal criterio para valorar la eficacia de

---

(32) Véase: U.N. Public Industrial management in Asia.

(33) Dr. Aḥmád Rášíd, La administración de los miembros del gobierno y del sector público, El Cairo, 1975, pág. 24.

la administración(34). Por eso no se puede ignorar el factor humano. La prosperidad de la organización radica en sus componentes activos, por lo que es necesario conocer las motivaciones de los miembros de la organización, sean motivos psicológicos u otros diferentes, sus necesidades, sus componentes, sus personalidades, sus inclinaciones psicológicas, los fenómenos reactivos del subconsciente y sus efectos en la conducta, así como las formas de pensar de los miembros(35). Como el aparato administrativo trata con seres humanos que poseen objetivos, necesidades, motivaciones, valores, sentimientos, reacciones, emociones y costumbres, es necesario considerar todo esto.

Se puede determinar los problemas relacionados con los miembros en el aparato administrativo en Irak, a partir de lo siguiente:

a) Negligencia e indiferencia(36), se destaca del comportamiento de los miembros activos en el aparato adminis-

---

(34) Véase: Dr. ʿAlí Al-Sálámí, La conducta humana en la administración, Edit. Dár al-Maʿaréf, El Cairo, 1973.

(35) Dr. Záki Máhmud Hašám, Los aspectos de la conducta en la administración, Kuwait, 1980, pág. 13.

(36) Dr. ʿAmmár Búhúš, Los efectos de la burocración en las sociedades contemporáneas, La organización árabe de las ciencias administrativas, ʿAmman, nº 260.

trativo en Irak la preocupación por sus bienes, quedando relegados a un segundo lugar la preocupación por el ciudadano y la prestación de servicios al mismo. Parece que el problema es un problema moral más que de organización o problema funcional. Muchos de los funcionarios malgastan el tiempo en sus oficinas, según las normas de la ley, en vez de ocuparse de los problemas de los ciudadanos.

b) La no realización de planes y programas en las fechas fijadas(37).

Esto lo causa, principalmente, la falta de capacidad coordinadora en todo lo relacionado con la puntualidad a la hora de ejecutar los distintos procesos que incluye un proyecto. Se lleva a cabo la compra o importación de aparatos destinados a una organización sin que se haya cumplido la construcción del edificio necesario a la preparación adecuada de elementos para la colocación del funcionario ante estos aparatos; esto amenaza el deterioro de los aparatos y la inadaptación al desarrollo técnico cuando se cumplan las construcciones(38).

---

(37) Sher Wood F., Leader Ship, Organisation and time, ed. by Owight Waldo, Juke Univ. Ersity Press., 1970, pág. 22.

(38) Dr. Fú'ád Al-Yumáy'í, op.cit., pág. 12.

c) La falta de puntualidad con relación al tiempo fijado para el trabajo.

Esto se representa en la impuntualidad en el trabajo, la marcha antes de la finalización de la jornada y el no emplear el tiempo en la realización de los propósitos del trabajo, debido a que malgastan el tiempo en conversaciones estériles y en el recibo de visitas en sus oficinas. El número de visitantes fue tan elevado en algunos ministerios que llevó a la prohibición de las mismas; hay algunas administraciones que prohibieron la entrada del público en los despachos de los funcionarios, creándose una oficina para recibir al público y estudiar sus quejas; pusieron carteles en las administraciones que indicaban la prohibición de realizar visitas a los funcionarios en sus despachos(39).

d) La tendencia a las apariencias y el despilfarro del dinero.

Los altos funcionarios tienden a decorar sus despachos con muebles, alfombras y tapices de lujo, a equiparlos con sistemas de refrigeración dispendiosos y con un gran número de aparatos telefónicos; utilizan medios de transporte de

---

(39) Dr. ʿAdīl Ḥásán y Dr. Muṣṭáfá Zúheír y Dr. ʿAṭíf ʿUbáyd, La administración pública, Beirut, 1974, págs. 194-197.

altos costes, agrupan un gran número de miembros en sus secretarías o despachos privados y a alquilar edificios sin preocuparse de su costo. A esto hay que añadir la inexistencia de criterios para valorar la cantidad destinada a la administración, lo que se representa en la petición de aumentos en el presupuesto, sin haber realizado actividad alguna; cuando estas peticiones son concedidas, se ven obligados los últimos meses del año financiero a malgastar estos aumentos sin ninguna necesidad, por temor al control. Esto se considera como un despilfarro injustificable. Es posible gastar el dinero en las necesidades reales y emplear el superavit en otras administraciones.

e) Ausencias en el trabajo.

La ausencia en el trabajo se produce al faltar un grupo de elementos activos por cualquier causa (permiso normal, enfermedad o causa injustificada). Esto incide directamente en la eficacia y en la productividad de los elementos activos, también en el gasto inadecuado del tiempo y de los esfuerzos. Este fenómeno se produce por varias causas, entre ellas: las malas relaciones entre los jefes y los subordinados o entre los subordinados mismos, la intensidad del trabajo, la inexistencia de motivaciones, los bajos salarios, etc..

Estas características del funcionario estatal no

son heredadas, sino que se adquieren a través del ambiente en el que vive dentro de las administraciones gubernamentales. Cuando se le concede un puesto estatal, por primera vez, a un funcionario, hay en él una disposición total para el trabajo y para aprovechar sus recursos productivos para el beneficio público; el ambiente de trabajo y el tipo de compañeros y jefes que van a colaborar con él, puede que disminuyan, tarde o temprano, sus disposiciones de seguir trabajando; se amoldará a ellos y seguirá la filosofía de sus compañeros de trabajo, que se resume en: ¿Por qué esforzarse uno en su trabajo si va a cobrar su salario a final de mes?, ¿por qué va a esforzarse en su trabajo si de esta manera puede poner en evidencia a los compañeros incumplidores?, ¿por qué trabajar si el trabajo puede inducirle a errores, ser responsable de ellos, y ser posteriormente castigado?

El individuo iraquí, por su heredada naturaleza, es honrado y amante de la justicia y la rectitud, pero los años de dominio y opresión extranjeros, su intromisión en todos los aspectos como: la corrupción, el debilitamiento de la conciencia nacional, y la multitud de aspectos negativos que incidieron en la conducta de anteriores gobernantes, se reflejaron, hasta cierto punto, en la sociedad y en el comportamiento del individuo. Todo ello persistió hasta la Revolución de 1968, ya que se creó un nuevo clima en la sociedad iraquí que participó en el proceso de cambio, desarrollo y en la radical

y total formación de un nuevo individuo y una nueva sociedad conectado fuertemente con sus prósperas y creativas tradicionales. También la Revolución colaboró intensamente en el presente y el futuro, y concentró sus esfuerzos en el trabajo colectivo, dejando atrás los esfuerzos individuales en todos los campos. Alzó el principio de justicia y consideró el soborno y la inmoralidad como un crimen social que merecía el más duro de los castigos. La dirección de la Revolución estima al funcionario, al trabajador y al jefe administrativo competentes; el individuo incumplidor y poco productivo es considerado como un fenómeno no deseado y un caso desechable castigado por la ley.

A pesar de estas medidas la productividad del individuo iraquí resultó inferior a la esperada. La productividad puede ser más alta pero sigue habiendo fallos en la misma, al igual que una pérdida del tiempo del horario laboral y un despilfarro del dinero. Por ello se propone la preparación administrativa de los individuos, levantar la moral de la clase trabajadora y considerar el trabajo como una responsabilidad y no como un puesto honorífico(40).

---

(40) El informe central del IX Congreso Regional del Partido Ba'ṯ Árabe Socialista, Bagdad, 1982.

f) Costumbres ancestrales

Las costumbres son hábitos sociales en la conducta de los individuos y un fenómeno natural que va unido al desarrollo de las sociedades humanas; pero la importancia no reside en la forma ni en la estructura, sino en la esencia funcional, ya que se realiza la observación del aspecto positivo o negativo de estas costumbres. El factor humano es, en el aparato administrativo estatal, un grupo de individuos que pertenece a sociedades que padecen males, (antes de la inserción a sus cargos en el Estado) y transmiten sus costumbres sociales perjudiciales afectando así al medio administrativo al que pertenecen y a la conducta del personal activo de la administración(41).

Las costumbres y valores sociales decadentes incidieron en el retraso del aparato administrativo y también en la conducta del personal activo. Las tendencias tribales y sectariales eran dos de los males de mayor gravedad que predominaban en el país, por lo que el jefe administrativo se preocupaba de atender las necesidades y el bienestar de la familia, descuidando los derechos de la colectividad. Además la falta de tradiciones democráticas desde el dominio Otomano y

---

(41) Dr. ʿAbdúl Qáder Al-Šáyjlí, op. cit., pág. 26.

la ocupación británica hasta la Revolución del 17 de julio de 1968, favoreció el predominio de las tendencias individualistas de los jefes administrativos, descuidando el derecho de intervención de los funcionarios y el prevalecimiento de los sentimientos de desconfianza entre ambas partes. Las costumbres sociales decadentes se resumen en:

1.- Preferencia a que los parientes ocupen los cargos sin considerar su capacidad o eficacia administrativa.

2.- Reparto de puestos entre partidarios y parientes.

3.- Dar privilegios y derechos a los parientes a pesar de la existencia de individuos más eficaces.

Por ejemplo, el hecho de concederse oportunidades para participar en conferencias, realizar viajes de placer y un expléndido expediente para asegurarle mejor porvenir, encubriendo su negligencia o posibles fallos en el trabajo.

La naturaleza de estas costumbres es de carácter emocional, que a menudo es la base del trato entre los jefes y los subordinados, lo que provoca la falta de objetividad y de precisión por parte de los jefes a la hora de valorar el

trabajo de los subordinados(42). La falta de objetividad procede de la parcialidad, algunos valoran a sus partidarios de forma exagerada concediéndoles más de los merecido e infravaloran a sus detractores suprimiendo las concesiones. Este fenómeno que es condenado tanto por los jefes como por los subordinados, es común en los países subdesarrollados, entre ellos Irak; prueba de ello es que los individuos caracterizados por un bajo grado de capacidad no sobrepasa el número de unas decenas entre cientos de miles que forman el aparato administrativo. De manera contraria, se opina, que el sistema administrativo esrá retrasado y que se caracteriza por un bajo nivel de productividad por parte de sus integrantes. Otra observación es, que las costumbres, las tradiciones y las relaciones sociales predominantes en el aparato administrativo, convierten algunas leyes o resoluciones en simples símbolos, que se cuelgan en las paredes de las oficinas, sin que influyan en la conducta de los funcionarios. Las órdenes que prohiben las visitas privadas, el uso personal de los aparatos de teléfono, no significan nada en la mayoría de las administraciones y se convierten en tinta sobre papel. A esto se añade la intermediación y la utilización de las relaciones personales para facilitar la marcha de las tramitaciones, y la promulgación de

---

(42) Dr. Al-Kubáysí ʿAmír, La administración de los funcionarios y miembros activos del servicio civil, Boletines de la Universidad de Bagdad, 1980, pág. 151.

resoluciones administrativas o la privación de otras que perjudican a algunos individuos, aunque esto sea contrario al beneficio público y a la primacía de la ley(43).

Gracias al desarrollo cultural conseguido en la sociedad iraquí se obtuvieron nuevos valores, y las costumbres y tradiciones heredadas se consideraron como un fenómeno no apto que tendría que ser evitado. El Estado insistió en la justicia, dignidad e igualdad entre los ciudadanos, referidas a los valores humanos, cualquiera que sea su procedencia y el papel que realice en la sociedad. El informe político del Partido Árabe Socialista Al-Ba'aṯ en su IX Conferencia Nacional insistió en dichas ideas: "El concepto de la justicia y la igualdad de los valores humanos entre los ciudadanos, ocupa un puesto relevante en el proceso de culturización y en la práctica de la nueva sociedad bajo la tutela del partido; que es la organización que vela por los beneficios, derechos y dignidades de los ciudadanos, bajo la supervisión directa del secretario general del Partido, el Presidente de la República. Esta supervisión llega hasta el lugar más recóndito de la sociedad, siendo además una supervisión continua. Si un ciudadano afronta un problema que las leyes se ven incapacitadas para su resolución, este ciudadano puede hacer llegar sus que

---

(43) Dr. Al-Kubáysí 'Amír, La administración pública entre la teoría y la aplicación, 2ª parte, Bagdad, 1975, pág. 16.

jas hasta los más altos niveles e incluso al Presidente de la República, que a menudo se ocupa, en persona, de las quejas, haciendo justicia y teniendo para ello dos líneas telefónicas dedicadas al propósito de tratar los problemas de los ciudadanos que quieran hablar con él directamente. Cada persona con responsabilidades dentro del Partido tiene conocimiento de esta realidad, sabiendo que su cargo no le otorga privilegios legales en sus tratos con los ciudadanos y que será responsable de cualquier fallo que cometa".

Se creó en la sociedad un equilibrio entre derechos y obligaciones y se insistió en la oposición al favoritismo, que tendía a otorgar a los favorecidos derechos ilegales, descuidando los derechos de los ciudadanos, concediendo los cargos a las personas adecuadas atendiendo a su capacidad. Esto requiere el empleo de tiempo y de tremendos esfuerzos en la educación y en la preparación para erradicar estas costumbres definitivamente.

g) La desmoralización.

El aparato administrativo en Irak padece este problema, que influye en la formación psicológica de la clase trabajadora. Sus efectos se reflejan en la actividad de este aparato y se manifiestan en aspectos negativos, en la disminución de la productividad y en la evitación de responsabilida-

des. También influye en la manera en la que los administrativos se comportan con los ciudadanos, extendiéndose los fenómenos de despreocupación y dejadez por los derechos de los ciudadanos, que pasan a ser elementos dignos de compasión, no de derecho(44).

El problema de la desmoralización proviene del aparato administrativo de la época del dominio otomano y de la ocupación británica. El cargo era un privilegio que estaba unido a la autoridad y como ésta siempre va unida al privilegiado por un lado, y al hecho de la inactividad económica e industrial por otro, incitó a muchas personas cultivadas a introducirse en el cuerpo de los servicios civiles.

Pero después de la Revolución del 14 de julio de 1958, a pesar de los golpes de Estado y conflictos políticos que sufrió Irak, resurgió la actividad industrial, técnica e intelectual por lo que la población ya no ve al aparato administrativo como único campo posible de trabajo(45). Apareció un alejamiento entre la burocracia general y el proceso polí-

---

(44) Suláymán Dmíer, La importancia del adiestramiento en la administración del desarrollo, La Universidad de El Cairo, 1973, pág. 84.

(45) Náji Al-Báṣṣám, La administración del desarrollo en Irak y Egipto, Edit., Dár al-Náhḍá al-ᶜArábíyyá, Beirut, 1975, pág. 269.

tico, ya que el aparato administrativo perdía relaciones con la sociedad a pesar de estar sometido a sus cambios(46). Perduró esta tendencia hasta la Revolución del 17 de julio de 1968, ya que el aparato administrativo se convirtió en el medio ejecutor de la política estructural que proyectaba la dirección del régimen, y debido a que la política general se convirtió en campo para los nuevos líderes que aportaban nuevas ideas sobre la naturaleza de la autoridad política y los sectores dependientes de ella, y el papel que juega el aparato administrativo como medio ejecutor de los objetivos propuestos por dicha autoridad(47).

Bajo la sombra del nuevo régimen y dentro del marco de esta situación, los funcionarios del aparato administrativo se encontraron en una posición social menos privilegiada que la que poseían anteriormente, de manera especial después de que las nuevas instrucciones y normas legales decretaran que el cargo era una responsabilidad y no un cargo honorífico; añadiendo a ésto la expansión que experimentó el aparato después de la aplicación de la política socialista planificadora.

---

(46) Dr. Ḥámdí Amin ʿAbdúl Hádí, La teoria de la suficiencia en la función pública, Universidad de El Cairo, 1967, pág. 268.

(47) Dr. Al-Duri Ḥusáyn, Preparación y adiestramiento del potencial humano, 2ª edic., Bagdad, 1985, pág. 448.

Esta expansión no reflejó el aumento de la importancia política del aparato administrativo, referida a su capacidad de obtención de privilegios económicos o relacionados con el aparato; sino todo lo contrario, se puede decir que la expansión que experimentó el aparato administrativo agravó más el problema que se sintió después de la resolución 103 adoptada el 7 de febrero de 1974 por el consejo de dirección de la Revolución. Esta decretaba la concesión de trabajo a todos los parados partiendo del hecho de que esto es una obligación del Estado hacia todo ciudadano, según su especialidad, para aprovechar sus capacidades. Todo ello condujo a la desmoralización.

Las causas de esta desmoralización son:

1.- Los salarios del aparato administrativo no son proporcionales al mínimo del nivel de vida y los altos costos de la misma. Debido a que el cargo ha pasado a ser una profesión de hecho y el funcionario se dedica a ella desde su integración en el aparato hasta su jubilación, el salario debería estar adecuado a su posición, y proteger su dignidad social, puesto que el promedio salarial no es proporcional al nivel económico del país.

2.- El aumento del número de funcionarios del aparato administrativo se caracteriza por su errónea distribución. El funcionario no fue colocado en el lugar conveniente a su

especialidad, para poder aprovechar de manera satisfactoria su capacidad y sus recursos. Consecuencia de ello fue un sentimiento de disconformidad que influyó negativamente en el espíritu de trabajo del funcionario, problema grave e importante con efectos sobre la eficacia de este aparato y que es necesario remediar.

La desmoralización de los funcionarios del aparato administrativo es un grave e importante problema que se puede solucionar acelerando el mejoramiento de la posición de los funcionarios y aumentando sus salarios.

V.- Problemas relacionados con la legislación

Las leyes y las instrucciones administrativas juegan un papel importante en la organización del aparato administrativo y de sus funcionarios.

La realidad del aparato administrativo en Irak muestra que las leyes heredadas de etapas anteriores, que se promulgaron a la luz de una mentalidad liberal que no comprendía la intervención del Estado en los asuntos sociales y cuya formulación beneficiaba a las clases dirigentes y privilegiadas, chocaron con el régimen revolucionario que representaba el beneficio de las clases pobres y que se basaba en una teoría nacionalista y socialista.

La carencia de programas científicos con horizontes políticos, legislativos y administrativos, incidió negativamente en la realidad del aparato administrativo y en su eficacia, y en los decretos legales o legislativos relacionados con la formación de los aparatos administrativos y sus especialidades. Incidió también en los diferentes modos de realización de las funciones según las normas decretadas en las legislaciones. El retraso en este campo se manifiesta en la carencia de una ortanización administrativa clara y sana de las funciones administrativas, ya que la estructura de la organización del servicio civil y de funcionamiento de las formas de trabajo no se basan en reglas claras, no hay elasticidad a la hora de su interpretación.

La mayoría de las leyes que se aplican regulan los servicios u obligaciones que el aparato administrativo tiene que realizar en favor de los ciudadanos, pero a la hora de la relación de la administración con el ciudadano, éste se enfrenta con muchas dificultades y obstáculos, a pesar de las resoluciones políticas que obligan a facilitar el funcionamiento de los asuntos relacionados con los ciudadanos, debido a su hábito rutinario.

La ley 43 promulgada en el año 1974, insistió en la reconsideración de las leyes y legislaciones heredadas, para cambiar, reformar y derogar en ellas lo necesario de manera que defiendan los bienes de las clases pobres, según las nor-

mas del socialismo y de la democracia.

La dificultad de la aplicación en la sociedad de leyes anteriores reside, en que éstas, crean una situación de desequilibrio que provoca, en parte, la incapacidad de la Revolución para dirigir el país con dichas leyes. Por ello el Consejo de Dirección de la Revolución se encargó de la promulgación de leyes, que fortaleció sus decisiones legales.

Con esta medida tajante, el Estado, pudo resolver una parte importante de este problema y avanzar en el proceso del cambio social y económico. Pero esta medida no basta para afrontar este problema, ya que siguen vigentes la mayoría de las antiguas leyes, a pesar de la promulgación de leyes nuevas, como la ley de la Reforma Agraria y la del Trabajo, permanecieron otras como las leyes del Servicio Civil (normas para regular el trabajo y la jubilación) ajenas a toda modificación. Se requiere por ello la aceleración en la promulgación de una ley unificada pra el servicio público, aplicable a todos los funcionarios del Estadc y que se basaría en principios científicos que relacionaran la función con la producción.

Los aspectos negativos del servicio civil y las leyes relacionadas con ellos.

a) La carencia de una legislación unificada.

Los elementos activos en los aparatos estatales sufren la inexistencia de una legislación que reúna todas las normas relacionadas con el cargo y quienes lo desempeñan, para todas las organizaciones del Estado.

Se crearon legislaciones particulares junto con la legislación general (como la ley del servicio civil), que no respondían a los nuevos progresos, y quizá el hecho de que las legislaciones particulares, abarquen un conjunto de peculiaridades, derechos y prestaciones, que no tuvieran ninguna similitud con la legislación general del servicio público, provoca el trasvase de las capacidades técnicas especializadas de las organizaciones administrativas ordinarias a las nuevas organizaciones denominadas instituciones, ya que las últimas pagaron salarios más altos y otorgaron más derechos y más prestaciones.

El Consejo de Dirección de la Revolución promulgó leyes para la disminución de las diferencias entre las dependencias oficiales, que aplicaban la ley del servicio civil, y las dependencias que aplicaban leyes particulares, elevando los salarios destinados a la primera y concediendo los mismos salarios a aquellos que deseaban cambiar de institución. A pesar de todo seguía habiendo otras diferencias, entre ellas, el hecho de que el ascenso en las instituciones particulares se conseguía en un corto periodo de tiempo.

b) La inestabilidad de las leyes.

La precipitación en la promulgación de leyes es la causa de sus imperfecciones que conllevan contradicciones a la hora de su aplicación, lo que provoca su forzosa modificación al poco tiempo de su promulgación, existiendo así multitud de leyes modificadas, de modo que le es difícil al funcionario ordinario estar al corriente de las normas legales vigentes, lo que da lugar a problemas en la función administrativa.

c) La diversidad de interpretaciones.

Esta diversidad tiene su origen en la carencia de un organismo central y único responsable de una interpretación convincente. Esta diversidad se extiende al campo de los individuos activos, beneficiándose algunos de la elasticidad de la interpretación y perjudicándose otros del efecto contrario. Esto se debe a la aplicación estricta del texto legal y a que las leyes promulgadas no limitaban los principios generales, sino que incluían muchos detalles e instrucciones. Este hecho requería un esfuerzo en la interpretación. A menudo las interpretaciones legales relacionadas con un determinado caso se modificaron con el cambio de los encargados en dicho caso, llegando a ser las resoluciones de los nuevos encargados contradictorias respecto a las de los anteriores.

d) La falta de clasificación de los textos legales.

A menudo los componentes de la administración no están al corriente de los nuevos textos legales, de sus modificaciones y sus derogaciones. Esto es debido a que dichos textos no están clasificados de una manera científica que facilite su comprensión por parte de quien las aplica. No es de extrañar que algunos componentes de la administración sigan aplicando textos, normas o instrucciones que ya habían sido derogadas, o que se vean incapacitados para la comprensión de las modificaciones que han sufrido sus derechos u obligaciones.

Consecuencia obligada de la inexistencia de una legislación unificada es la inestabilidad de las leyes y la diversidad en las interpretaciones de las mismas, así como la falta de claridad de las leyes (las legislaciones promulgadas se caracterizan por su ambigüedad). La multitud de modificaciones dificulta el conocimiento de las leyes vigentes, a la hora de aplicarlas y de las leyes derogadas para eliminarlas. La diversidad de interpretaciones del propósito de las leyes provoca una confusión.

e) La carencia de reglas científicas claras dentro de los sistemas del servicio civil, en los siguientes puntos(48).

---

(48) Reforma del Sistema Legal en Irak. Un informe del trabajo presentado en Bagdad en 1976, pág. 46.

1.- La política seguida en la concesión de cargos según unas reglas de selección y colocación.

No existen bases científicas objetivas en las que puedan basarse los jefes administrativos a la hora de seleccionar los altos y medianos niveles y los ejecutivos, sino que está basado en opiniones personales susceptibles de acierto y error.

2.- Un sistema de clasificación de las funciones.

Debido a que estas legislaciones olvidaron que la reforma de los asuntos de la función pública empezaba en su análisis, clasificación y ordenación y cuya inexistencia ha provocado la confusión dentro del servicio civil.

3.- La falta de estipulación en los salarios.

No concediéndose según la productividad y las circunstancias del trabajo sino según el título, a pesar de que el título no es el único criterio para la estipulación de salarios.

4.- La vigilancia en la aplicación de las leyes del servicio público por parte de aparatos judiciales que consideren todas las infracciones de las leyes.

5.- La inexistencia de reglas que rijan la concesión de primas según la productividad y el periodo de trabajo.

6.- La inexistencia de criterios científicos para

la valoración de la eficacia del trabajo del funcionario.

7.- Sentar las bases que remedien el fenómeno de la burocracia mediante la eliminación del sentimiento de superioridad con respecto al pueblo, lo que provoca el dejamiento de los problemas de los pobres y el conformismo con el trabajo de oficina, que considera los problemas a través de trámites burocráticos, lejos de la toma de contacto con la realidad de la vida y su complejidad.

8.- La inexistencia de unas circunstancias materiales y morales convenientes al funcionario.

Durante su vida laboral y posteriormente en su jubilación, para asegurarle recursos racionales a su familia.

9.- El Estado es responsable de los accidentes de trabajo que sufren los funcionarios durante la realización de sus funciones.

10.- La responsabilidad del funcionario en su trabajo mediante su concienciación y su convencimiento, y la adopción de normas correctivas para los funcionarios negligentes.

11.- La unificación de las reglas que afecten a los funcionarios civiles y a los miembros de las administraciones del Estado y de las instituciones del sector público.

12.- Implantación de criterios unificados acerca de los salarios adicionales.

13.- La distinción entre los ascensos merecidos y aquellos debidos a una situación privilegiada.

14.- La necesidad del seguimiento del trabajo colectivo.

VI.- Los problemas relacionados con los ciudadanos

Se pueden englobar en los siguientes:

a) La desconfianza de los ciudadanos con respecto a la administración.

La causa de la existencia de la administración es la prestación de servicios a los ciudadanos: cuando la administración olvida este objetivo aparece la desconfianza entre los ciudadanos y la administración y el odio por parte de aquellos a los funcionarios de la administración. Los ciudadanos, de manera intuitiva, detectan el desdén de la administración a la hora de realizar sus objetivos, que es debido a su complejidad y a su lentitud en el trabajo. Todo ello provoca un distanciamiento psicológico entre los ciudadanos y la organización administrativa y sus objetivos:

1.- La pérdida de la esperanza ante los problemas de la administración de desarrollar sus sistemas

y los modos de funcionamiento.

Los ciudadanos perciben la falta de credibilidad y de capacidad en la realización de las promesas de reforma y desarrollo hechas por la administración, por lo que ésta procura la difusión de una falsa satisfacción en la sociedad o la realización de una campaña propagandística de los altos funcionarios de la administración.

2.- Los ciudadanos se desentienden de sus obligaciones hacia el Estado, como la obligación de pagar impuestos o los plazos de devolución de los créditos concedidos por los bancos del Estado.

3.- La falta de respeto de los ciudadanos hacia los sistemas de la administración y sus instrucciones.

Cuando los ciudadanos perciben la falta de objetividad por parte de la administración y la influencia de las consideraciones personales para la finalización de las tramitaciones, tienden a despreocuparse por la observancia de las normas e instrucciones a la hora de tratar con esta administración, dando lugar a discusiones estériles con los funcionarios de la administración. Exigen la intervención de una comisión especializada para resolver los problemas más nimios, u obligan a que el jefe de la dependencia tome partido en su resolución; realizan visitas a los funcionarios durante su

trabajo y utilizan las relaciones sociales tradicionales para la consecución de prigilegios difíciles de obtener para otros(49).

4.- El sentimiento por parte de los ciudadanos de la superioridad de los miembros de la administración.

Los ciudadanos perciben un comportamiento altivo y una falta de respeto por parte de la administración hacia sus derechos y el hecho de que sus miembros formen un grupo especial caracterizado por un sentimiento de superioridad, que se hace más profundo cuando tratan de manera despectiva a los ciudadanos mandándoles a otros despachos sin preocuparse de explicarles los procesos necesarios para la finalización de las tramitaciones, citándolos otros días sin motivos justificados o haciéndoles esperar durante muchas horas sin preocuparse de reconsiderar sus propuestas. Además, algunos miembros de la administración pueden llegar a herir los sentimientos de los ciudadanos a causa de sus acciones, lo que aumenta el distanciamiento de los ciudadanos respecto de los aparatos administrativos y su personal(50).

---

(49) Dr. Fú'ád el-Ŷumáy'í, op. cit., pág. 22.

(50) Dr. Ismaïl Ṣabrí Muqállád, Estudios en la administración pública, 2ª edic., Editora, Dar al-Ma'ar f, El Cairo, 1973, pág. 70.

b) El aumento de la influencia de grupos de presión y el manejo por su parte de las resoluciones administrativas.

La sociedad iraquí está compuesta por varias organizaciones como: los sindicatos profesionales y de los trabajadores y las federaciones de las cámaras de industria, agricultura y comercio, unidas todas ellas por conceptos y beneficios comunes. Estos grupos de presión tratan siempre de influir en las decisiones de la administración basándose en su conveniencia. Dichas influencias pueden ser limitas cuando la administración pretende conceder beneficios generales sin tener en cuenta la presión de estos grupos que pueden obstaculizar su gestión.

La debilidad y el retraso de la administración provocan el aumento de la influencia de estos grupos y les permite practicar presiones reales para manejar las decisiones de la administración y que estas sirvan para su propio beneficio, que es contrario al beneficio de la sociedad.

Para solucionar el problema relacionado con los ciudadanos, el Estado promulgó una serie de leyes entre ellas: el castigo a quienes pretendían eludir el pago de los impuestos y la aplicación de multas por el retraso en el pago de los mismos. Se destaca así el beneficio general en detrimento del beneficio particular. Los aparatos administrativos y su perso-

nal activo son medios al servicio de la sociedad para la consecución de la prosperidad.

Se tomaron medidas para corregir la falta de rectitud de los ciudadanos y de los aparatos administrativos, entre ellos está la crítica pública de los funcionarios de la administración, tanto los ciudadanos como los responsables de estos aparatos están informados de los problemas y críticas que se publican en los periódicos y revistas, y la exigencia de una contestación a las críticas por parte de los responsables de la administración.

Después de haber analizado los problemas del aparato administrativo en Irak y los factores históricos, políticos y relacionados con la civilización que influyeron en él, y después de haber ilustrado el estudio con pruebas claras de estos problemas, se sugiera para su tratamiento lo siguiente:

1.- La erradicación de las costumbres erróneas sociales y tradicionales y su modificación según principios científicos mediante la utilización de todas las fuerzas de las organizaciones, sindicatos y otros.

2.- Trabajar para la realización de programas y políticas de desarrollo de la administración desde el centro de los sistemas del aparato administrativo.

3.- La entera concesión a los funcionarios y al resto del personal activo de sus derechos y los límites de sus

cargos.

4.- Reconsideración de las leyes y normas relacionadas con el trabajo y las crecientes necesidades de los ciudadanos.

5.- El estudio de las estructuras organizarivas de algunos ministerios y su reorganización para la realización de sus objetivos evolucionados.

6.- Intento de simplificación de las normas y modos de las tramitaciones para lograr una disminución de la rutina.

7.- Elevar la eficacia de la productividad del personal activo mediante todos los medios.

8.- Establecimiento de criterios y medios para la preparación y selección de los jefes administrativos.

9.- Establecimiento de bases correctas y justas para la distribución de los funcionarios (colocación de la persona adecuada en el lugar adecuado).

10.- El estudio de las distintas situaciones y niveles, de la influencia del ambiente social del aparato administrativo y, de la política adecuada para la determinación de sus fallos y su tratamiento.

11.- Dirigir la autocrítica y la crítica objetiva hacia todos los niveles del aparato administrativo y a la contribución colectiva en la responsabilidad para la formulación de las decisiones administrativas.

12.- La concesión al personal activo de confianza y su participación en la marcha de los asuntos de la organización para poder evitar el centralismo en el trabajo.

B.- Los problemas administrativos en Irak procedentes de la expansión del desarrollo

Han aparecido en Irak nuevos problemas administrativos después del aumento de los recursos en el sector financiero y la expansión en los proyectos de desarrollo. De ellos:

1) La escasa coordinación y la mala planificación(51)

Este problema se considera como uno de los más destacados que afronta el aparato administrativo iraquí, (el aparato administrativo del desarrollo, desde el punto de vista científico) porque la planificación y sus necesidades de coordinación debido a la diversidad de aparatos, es un fenómeno paralelo al movimiento de desarrollo. No cabe duda de que el método socialista conlleva la general planificación, siendo el método administrativo la alternativa para la orientación de las actividades económicas hacia la realización de sus fi-

---

(51) Dr. Al-Durí Husáyn, op. cit., págs. 450 y 456.

nes sociales.

Irak es uno de los países de sistema socialista, esto determina la existencia de un sector socialista fuerte, responsable de la realización exitosa del plan de desarrollo, y la existencia paralela de un sector de poder limitado. La clase de planificación adoptada por Irak es una planificación general que dirije toda clase de actividad productiva. Esto constituye, al mismo tiempo, una gran carga para el aparato administrativo que se ocupa de ello. Este aparato administrativo debe ser contrario al aparato gubernamental tradicional ya que estaba incluido dentro del marco de la planificación general y englobaba todos los aparatos administrativos.

El proceso de planificación irá acompañado de problemas de carácter administrativo. Para que la planificación general sea satisfactoria, es necesario que el nivel de estudio de los problemas incluídos en ella, se haga con cierto grado de detalle y precisión, utilizando para ello las necesarias medidas administrativas y la posibilidad de realización de los proyectos con fines económicos(52).

Aparte del problema de la global preparación admi-

---

(52) Muḥámmád Ḥásán Yásín, Algunos de los aspectos de los problemas de la administración del desarrollo. Estudio comparado de la serie de estudios realizados por el Instituto Nacional de la Administración Superior, nº 237, El Cairo, 1969, págs. 19-21.

nistrativa, está el provocado por la planificación piramidal, que comienza desde el consejo superior de la planificación general hasta el nivel de la organización. Si examinamos los aparatos de planificación a nivel de la institución, compañía, ministerio y consejo superior de planificación, podemos percibir la inexistencia de relación y coordinación entre ellos, de una forma efectiva. Esto dió origen a la formación inminente de aparatos de planificación y seguimiento a nivel de unidades que no llegaron a conformarse en la realidad debido a que el aparato administrativo iraquí desconocía, hasta tiempos recientes, que el proceso de planificación tenía necesidades organizativas y de conducta y que el medio administrativo no estaba orientado hacia la planificación. Esta situación necesita el cambio de conceptos erróneos sobre la planificación ya que los problemas técnicos de la planificación los pueden resolver expertos técnicos.

Los medios administrativos de la planificación están relacionados con aquellos que serán responsables de la realización del plan, e incluyen la rapidez en la aplicación del contenido del plan, además del tratamiento inmediato e "in situ" de los problemas de planificación, porque la espera y la transferencia del asunto a los altos niveles podría provocar una acumulación de problemas y una complejidad en el

proceso de planificación(53).

El modo de planificación no sólo consiste en el establecimiento de planes, aunque esto es el punto de partida obligatorio, sino que va unido al plan, su marco, sus detalles y sus medios ramificados de ejecución. Existe la necesidad de formación de una mentalidad y una conciencia planificadora del personal activo que oriente su conducta y su comportamiento así como la necesidad de creación de una conciencia planificadora que se base en métodos científicos. Por eso, se considera que el principal papel que juegan algunos aparatos de planificación en Irak es la preparación de planes económicos sin preocuparse por los problemas de ejecución de los procesos. De igual manera se considera que la preparación de planes se traducirá en políticas y programas convenientes al trabajo; ejemplifica esto el gran número de organizaciones y administraciones participantes en el proceso de realización. Esta es la base del problema; es necesario corregir este concepto erróneo mediante la adopción de medidas necesarias y convenientes que aseguren la existencia de un marco organizativo necesario y la participación de todos los aparatos en el

---

(53) Suláymán Dmíer, El papel del adiestramiento en la administración del desarrollo, Universidad de El Cairo, pág. 88.

proceso de planificación(54). Consecuencia de ésto es la desaparición de los problemas de planificación del aparato administrativo que tenían conexión con el sector socialista, que con su aparición en el ambiente administrativo iraquí produjeron dificultades en la realización de la planificación general. El sector socialista afrontó problemas que se representaron por la necesidad de creación de un marco organizativo que velara por el proceso de realización de coordinación entre los esfuerzos de las divisiones del sector social y los ministerios responsables de ellas.

Menciona uno de los expertos administrativos egipcios que la existencia de una teoría organizativa del sector público en Egipto fue lo más difícil que afrontó la aparición de dicho sector(55). Se cree que esto describe la situación en Irak. Existen puntos principales en la planificación, entre ellos están la falta de medios de ordenación de la planificación a nivel de las administraciones y de los aparatos ejecutivos, y la frecuente falta de coordinación.

---

(54) Dr. Ṣábḥí Muḥárrám, El fortalecimiento de la administración pública para el desarrollo, Traducción del Informe de la O.N.U. La Organización Arabe de las Ciencias Administrativas, nº 234, Amman, 1980, pág. 19.

(55) Dr. Fú'ád Šáríf, La organización del sector público, Boletín emitido por los graduados del Instituto Nacional de la Administración Superior, El Cairo, Enero, 1980, pág. 9.

2) La expansión del aparato administrativo

El aparato administrativo en Irak sufre el problema de la acumulación o el aumento del personal activo, del número necesario con relación al trabajo. A esta acumulación se la denomina paro de contentamiento. Esto se refleja en la disminución de los niveles de la relación y también en la complejidad y alargamiento de los procesos administrativos que se podrían realizar mediante un número más reducido de personal activo.

Hay una reanimación del sector privado y la aparición de algunas industrias nacionales a principios de los años 60 y la prosperidad de algunas profesiones liberales como la medicina, la abogacía y la ingeniería, que competían con los cargos gubernamentales. La petición de integración a los servicios gubernamentales es superior a la demanda de dichos servicios; esto se debía a la respetable posición que distinguía el servicio gubernamental en la sociedad, lo que es un resultado negativo de la ocupación extranjera que concienció a la sociedad de que la ocupación de un puesto en el aparato administrativo estaba ligado al poder.

La política educativa que planeó el dominio británico y que fue llevada a cabo por los seguidores de los dirigentes, se basaba en la graduación de funcionarios no especializados más que la preocupación por la creación de un sistema

educativo que fuera paralelo a las necesidades del desarrollo económico. Esta situación produjo una acumulación en el aparato gubernamental de distintos niveles de graduados en estudios teóricos y humanísticos, también provocó la existencia de un gran número de graduados en paro.

Después de la Revolución del 17 de julio de 1968 y debido a la adopción de la política socialista, se llevó a cabo la colocación de todos los parados partiendo del hecho de que la concesión de trabajo a todos los graduados, y a cada individuo apto para el trabajo, era una obligación del Estado. Para ello el Consejo de Dirección de la Revolución promulgó, el 7 de febrero de 1974, la resolución 103, que decretaba la concesión de trabajo a todos los parados, cada uno en su especialidad, ya que era una obligación del Estado y poder sacar así provecho de la capacidad de cada uno de los parados.

Debido a esta resolución el aparato administrativo está repleto de personal activo, sobrepasando los límites de sus necesidades. Este aumento en los aparatos administrativos podría seguir con porcentajes muy elevados debido al aumento de los presupuestos destinados a los aparatos educativos y a la existencia de una política educativa que concede la enseñanza gratuita a todos los ciudadanos, y en consecuencia, la graduación de una elevado número de estudiantes que

pretenden integrarse en los aparatos administrativos.

El problema de la acumulación de personal activo en los aparatos administrativos se convirtió en un problema relacionado con la alta política del Estado.

Las ofertas de trabajo del aparato administrativo deben ser proporcionales al alto número de demandas para la integración en dicho aparato, por un lado, y a las necesidades de desarrollo de las instituciones y organizaciones administrativas.

El problema de acumulación puede ir acompañado de otro problema que es la mala distribución del personal activo. Parece que el aparato administrativo en Irak empezó a padecer este problema debido a la existencia de un débil sistema de planificación del personal activo, según el cual se llevó a cabo una distribución de los graduados en los distintos ministerios e instituciones estatales; también es debido a la concentración de las autoridades y especialidades en la capital, así como a la falta de distribución de las responsabilidades del aparato administrativo de las decisiones locales en todo el país. Esto provocó la acumulación de un gran número de funcionarios en la capital. De lo expuesto se deduce que el problema de acumulación en el aparato administrativo no se puede separar de las consideraciones sociales y políticas.

No cabe duda de que el remedio a la obstaculización de la eficacia del aparato administrativo, está relacionada con la política educativa y el modo de integrarla en el plan de desarrollo y planificación del potencial humano; de modo que se pudiera limitar la necesidad de graduados de distintas especialidades para la realización de los objetivos de desarrollo económico y social, a través del establecimiento de una relación científica entre la política educativa y las necesidades de los planes de desarrollo que realiza el aparato administrativo y a través de la transferencia de los excedentes de personal de unas administraciones a otras con más necesidad de ellos, después de haberlos preparado según la nueva especialización. La existencia del número adecuado de personal activo es preferible para la realización del trabajo y el establecimiento de un criterio para la colocación de la persona adecuada en el lugar adecuado.

Para asegurar el óptimo aprovechamiento de las especialidades y capacidades del personal activo y para disminuir el paro de contentamiento, el Gobierno adoptó una serie de medidas y resoluciones especiales para la limitación de la necesidad de mano de obra, separar los excedentes, transferirlos y volver a prepararlos para aprovechar sus capacidades en otros campos.

Acompañaron a estas medidas procesos importantes

que limitaban las especializaciones necesarias en las distintas administraciones y que intentaban distribuir el personal activo según su especialidad. Algunos de estos procesos se llevaron a cabo según resoluciones o instrucciones del Gobierno central y el resto según las necesidades de los ministerios y administraciones. La resolución promulgada en el año 1979 que decretaba la reinserción de los especialistas en contabilidad, que no trabajaban en su especialidad, en los trabajos de contabilidad fue una de las más importantes resoluciones adoptadas por el Gobierno central(56).

3) La falta de capacidades técnicas y administrativas

Es resultado de la reciente gran expansión del aparato administrativo como aparato utilizado para el progreso y el desarrollo.

La existencia de capacidades administrativas y técnicas que rijan el proceso de la conversión económica y social se considera una de las principales necesidades para el desarrollo de la administración.

La trayectoria de la evolución de la política educa

---

(56) Informe Nacional sobre el desarrollo administrativo en Irak preparado por el Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo y presentado a la Organización Arabe de Ciencias Administrativas, Amman, enero, 1980, pág. 18.

tiva, estaba controlada por los ocupantes extranjeros que no permitían la aparición de grupos técnicos y administrativos con habilidad y capacidad técnica y administrativa, puesto que se consideraban el germen del resurgimiento económico.

Los que habían y los que tuvieron ocasión de realizar sus estudios tendieron a ocupar puestos estatales que se distinguían por su estabilidad y seguridad(57).

Después de la adopción en Irak de una política de desarrollo y planificación central se percibió que el peso del desarrollo era responsabilidad del aparato administrativo y del Estado. La falta de capacidades técnicas y administrativas se convirtió en un problema persisitente ya que el Gobierno afrontó la realización de nuevas actividades, entre ellas está el aprovechamiento de los recursos petrolíferos (después de su nacionalización), de los terrenos y la productividad, la industrialización y el descubrimiento de riquezas minerales.

El problema radica en encontrar personal capacitado para la realización de estos trabajos, por eso el consejo de Dirección de la Revolución promulgó la ley de capacidades y solicitó a los capacitados que trabajaban en el extranjero y

---

(57) Dr. Aḥmád Rášíd, Estudio de los Planes de Desarrollo, Revista de Las Ciencias Administrativas, nº 1, El Cairo, 1970, pág. 164.

que desearan volver a trabajar en los proyectos de desarrollo en Irak, su vuelta al país, concediéndoles múltiples privilegios, como; salarios, un coche de su elección, alojamiento en un terreno disponible para ser construido y préstamos bancarios sin interés. Dicho consejo promulgó también la ley 1153, el 24 de octubre de 1974, que decretaba el llamamiento a todos los expertos de los países árabes para trabajar en Irak y concederles una multitud de privilegios económicos y una situación de igualdad con respecto a los iraquíes en todos los derechos y obligaciones. Con ello se pretendió la existencia de personal técnico y administrativo capacitado que se encargara de la realización del plan de desarrollo.

Para la persistencia de la rápida realización del proceso de desarrollo e industrialización y la necesidad de encontrar dirigentes y personal capacitado para dicha realización y especialmente en el sector socialista gubernamental, que se creó para la demostración de la principal responsabilidad del Estado en la realización de los objetivos del plan nacional del progreso económico y social(58), se necesita la existencia de capacidades técnicas y administrativas que reme

---

(58) Dr. Ibráhím Dásuqí, El desarrollo en los campos de las industrias árabes, la investigación fue presentada al Congreso sobre el Desarrollo de la Industria en los Países Arabes, Kuwait, marzo, 1966.

dien dicha carencia a través de la preparación del personal activo en institutos y centros especializados en este campo (como el Centro Nacional de Consultas), y a través del desarrollo administrativo con ayuda de las universidades.

BIBLIOGRAFIA

-DR. ʿABDŪL QĀDĪR AL-ŠĀYJLĪ, Los impedimentos del desarrollo de los sistemas y aparato del servicio civil en los países árabes, ʿAmmān, 1982.

-DR. ʿADĪL ḤĀSÁN y DR. MUSTĀFĀ y DR. ʿATĪF ʿUBĀYD, La administración pública, edit. Dar al-Nahda al-Misriya, El Cairo, 1974.

-DR. ʿADĪL ḤĀSÁN y DR. MUSTĀFÁ ZUHEĪR y DR. ʿATĪF ʿUBĀYD, La administración pública, Beirut, 1974.

-A.H.N. HONSON, Public enterprise and economic development, London, 1959.

-DR. AHMÁD RĀŠĪD, Los problemas prácticos de las instituciones públicas, 2ª edic., Dār al-Maʿaref, El Cairo, 1971.

-DR. AḤMĀD RĀŠĪD, Teoría de la administración pública, 3ª edic. Dar al-Maaref, El Cairo, 1974.

-DR. AḤMĀD RĀŠĪD, La administración pública en los países subdesarrollados, Dar al-Náhḍá al-ʿArábīyyā, El Cairo, 1975.

-DR. AḤMĀD RĀŠĪD, La administración de los miembros del gobierno y del sector público, El Cairo, 1975.

-DR. AḤMĀD RĀŠĪD, Estudio de los planes de desarroll , Rev. Las Ciencias Administrativas, nº 1, El Cairo, 1970.

-DR. ʿAMER AL-KUBĀĪSY, Administrative development in new nations, al-Ḥurīyah printing house, Bagdad, 1974.

-DR. ʿAMMÁR BUḤUŠ, Los efectos de la burocratización en las sociedades contemporáneas. La Organización Arabe de las Ciencias Administrativas, ʿAmman, nº 260.

-DR. AL-AʿARĀJÎ ʿASĪM, Las teorías del desarrollo administrativo, Bagdad, 1982.

-DR. AL-DŪRĪ HUSĀYN, Preparación y adiestramiento del potencial humano, 2ª edic., Bagdad, 1985.

-DR. AL-DŪRĪ HUSĀYN, DR. ʿASĪM AL-AʿARAJĪ y ʿABDUL RĀZZĀQ IBRÁHĪM, Las teorías del desarrollo de la administración pública en Irak, Bagdad, 1979.

-DR. AL-KUBĀYSĪ ʿAMĪR, La administración pública entre la teoría y la aplicación, Bagdad, 1975.

-DR. AL-KUBĀYSĪ ʿAMĪR, La administración de los funcionarios y miembros activos del servicio civil, Boletines de la Universidad de Bagdad, 1980.

-DR. AL-KUBĀYSĪ ʿAMĪR, La administración pública entre la teoría y la aplicación, 2ª parte, 1975.

-DR. AL-SĀLĀMĪ ʿALĪ, La conducta humana en la administración, editora Dar al-Maʿaref, El Cairo, 1973.

-DR. ʿATĪF ʿUBĀYD, La administración de los miembros, El Cairo, 1965.

-DR. BĀKR AL-GABBANĪ, Guía de la administración pública, Egipto, 1980.

-DR. FERĪD RAGIB AL-NĀYYĀR, Los sistemas y las operaciones administrativas y organizativas, Kuwait, 1972.

-DR. FÚ'ĀD AL-ʿYUMAYʿĪ, Las teorías de la evolución administrativa en Irak, Bagdad, 1982.

-DR. FÚ'AD ŠARĪF, La organización del sector público, Boletín emitido por los graduados del Instituto Nacional de la Administración Superior, El Cairo, 1970.

-DR. ḤAMDĪ AMĪN ʿABDULHADĪ, La teoría de la suficiencia en la función pública, Universidad de El Cairo, 1967.

-H. MADDICK, Democracy, descentralization and development, London, 1966.

-DR. IBRĀHĪM DĀRWĪŠ, La administración gubernamental en Egipto y los medios para la elevación de la productividad, El Cairo, 1966.

-DR. IBRĀHĪM DASUQĪ, El desarrollo en los campos de la industria árabe. La investigación presentada al Congreso sobre el desarrollo de la industria en los países árabes, Kuwait, marzo, 1966.

-DR. ISMAIL ṢĀBBRĪ MUQĀLID, Estudios en la administración pública, 2ª edic. editora Dār al-Maʿaref, El Cairo, 1973.

-D. ISTIFAN RAʿAD NAṢURĪ, La planificación para la evolución administrativa en Irak.

-DR. MUḤÁMMÁD ḤÁSÁN YASSĪN, Algunos de los aspectos de los problemas de la administración del desarrollo. Estudio comparado de la serie de estudios realizados por el Instituto Nacional de la Administración Superior, nº

237, El Cairo.

-DR. NAĴĪ AL-BAṢṢÁM, La administración de la evolución en Irak y Egipto, editora Dar al-Náhḍa al-ʿArábīyyá, Beirut, 1975.

-DR. NAŶĪB ʿISÁ, La evolución en el Golfo Arabe, Estudios económicos.

-DR. SÁYYĪD MAḤMUD AL-HÁWARĪ, Los fundamentos de la administración científica, 3ª edic. Edit. Beirut, 1966.

-SHER WOOD F., Leader ship organization and timeed by Owight waldo, Duke University Press, 1970.

-SULÁYMÁN DMĪER, La importancia del adiestramiento en la administración del desarrollo, Universidad de El Cairo, 1973.

-DR. ṢÁBḤĪ MUḤÁRRÁM, El fortalecimiento de la administración pública para el desarrollo, traducción del informe de la O.N.U., La Organización Arabe de la Ciencias Administrativas, nº 234, ʿAmman, 1980.

-UNITED NATIONS, Tecnical Assistance administration Standards and techniques of public administration with special reference to underloped countries, N.Y., 1957.

-V.J.S. FURNIVAL, The Goverment of modern Burma, London, 1950.

-YOUSSEF KOTB, Science and science education in Egiptian Society, London, 1954.

-DR. ZAKĪ MÁḤMUD ḤAŠĪM, Los aspectos de la conducta en la ad-

ministración, Kuwait, 1980.

-EL PARTIDO BAT ARABE SOCIALISTA, El informe político del VIII Congreso Regional, Bagdad, 1974.

-EL PARTIDO BAT ARABE SOCIALISTA, El informe Central del IX Congreso Regional, Bagdad, 1982.

-Reforma del sistema legal en Irak, Un informe del trabajo presentado en Bagdad, 1976.

-Informe Nacional sobre el Desarrollo Administrativo en Irak, Preparado por el Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo y presentado a la Organización Arabe de las Ciencias Administrativas, Amman, enero, 1980.

C A P I T U L O IV

EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION EN IRAK

LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION EN IRAK

Debido a múltiples causas la cuestión de la evolución de la administración en IRAK ocupa una posición destacada.

La primera de ellas: el ir ligado al desarrollo económico. La segunda: el atraso que sufre la administración en IRAK. Y la tercera: los esfuerzos e intentos que realizan las partes espacializadas y la dirección política para el establecimiento de bases y normas científicas para la realización de este proceso. Se consideró el tema de desarrollo administrativo a todos los niveles del país, con todos sus aspectos y dimensiones para superar el atraso heredado del pasado y realizando un gran esfuerzo para alcanzar el nivel de los países industrializados o al menos disminuir la diferencia existente entre los dos niveles. Se reunieron excelentes condiciones para el país entre ellas: el gran aumento en los recursos financieros a causa de la nacionalización de las Compañías Petrolíferas y su directa explotación por el gobierno y la ambición y el deseo del pueblo y de los jefes de una correcta realización del proceso de desarrollo. Se movilizó al pueblo para la realización de dicho proceso.

Debido a estos esfuerzos se llevó a cabo la finalización de muchos proyectos de elevados costos antes de la fe-

cha fijada.

Con esto, IRAK superó los criterios utilizados en la valoración de los aniveles de los países subdesarrollados, acercandose a los niveles de los países industrializados y desarrollados. De aquí se destacó el tema del desarrollo administrativo que se define en la elevación del nivel de eficacia de los aparatos administrativos y económicos con objeto de recuperar el tiempo perdido y corregir la prosperidad para el pueblo.

Es necesario la deteminación de los aparatos centrales encargados del proceso de desarrollo administrativo, sus responsabilidades y sus posibilidades para la realización de sus objetivos.

Debido a los cambios producidos por la Revolución del 17 de julio de 1968, surgió la necesidad de desarrollar los aparatos administrativos estatales. Con el fin de una realización integra y rápida del proceso de desarrollo, el Consejo de Dirección de la Revolución, promulgó en el año 1972 la Ley 333 que decretaba la elevación del nivel de la habilidad y eficacia de los aparatos administrativos y la existencia de un plan de trabajo común entre el Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo y entre las partes responsables de dicho desarrollo. Dicha ley puso de manifiesto los objetivos y las obligaciones en este campo de la admi-

nistración y también el aprovechamiento de los recursos materiales y humanos. Los pasos principales a seguir para el desarrollo de los aparatos administrativos del Estado según la Ley 333 son:(1)

A) El plan de desarrollo administrativo constituye una parte del plan general de desarrollo.

B) El plan de desarrollo administrativo engloba todas las unidades organizativas del Estado incluyendo los ministerios, instituciones públicas, establecimientos, compañías y los departamentos oficiales y semi-oficiales.

C) Se encarga el Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo de la preparación del plan de desarrollo con la ayuda de departamentos organizativos que surgían en los Ministerios. Dichos departamentos se denominan, en los departamentos de productividad, (unidades de organización y productividad) y en los departamentos de servicio se denominan, (unidades de organización y medios).

---

(1) Decreto del Consejo de Dirección de la Revolución, nº 333, 1972.

PRIMERA PARTE

LOS APARATOS TECNICOS RESPONSABLES DEL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN IRAK

LOS APARATOS TECNICOS RESPONSABLES DEL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN IRAK

Se pueden clasificar los aparatos técnicos responsables del desarrollo administrativo según la misión que realizan en este campo en:

1.- En Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrarivo.

2.- Secciones de organización y productividad, (en los departamentos de productividad) y secciones de desarrollo administrativo en los departamentos de servicios existentes en los Ministerios y en los departamentos independientes.

1.- El Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo.

El Consejo de Dirección de la Revolución promulgó el 4 de marzo de 1970 la Ley 208 decretando la cancelación de la relación entre el Centro de Desarrollo de la Industria y el Ministerio de Industria y su anexión al Consejo de Planificación bajo el nombre del Centro Nacional de Consultas y Desa

rrollo Administrativo[2].

El 6 de septimebre de 1970 el Consejo de Dirección de la Revolución promulgó la ley 186 referente al Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo[3]. La necesidad de promulgación de esta Ley radica en la importancia de facilitar al Centro de Desarrollo de la Administración de la industria estudios técnicos, económicos y profesionales para el aprovechamiento de sus posibilidades. Era necesario reconsiderar esta Ley ampliando el campo de sus misiones para que abarcara la facilitación de consultas mediante estudios e investigaciones económicos, técnicos y profesionales relacionados con el proyecto de desarrollo nacional y para que abarcara también el desarrollo de los medios de trabajo en las distintas instituciones con el fin de mejorar su capacidad y la capacidad del personal activo.

Se promulgó esta Ley para sutituir la Ley 56 de 1962 que ya no era apropiada para la realización de los planes de desarrollo nacional[4].

Los objetivos y los medios de funcionamiento del

---

(2) La Ley nº 208 en (4) de marzo de 1970.

(3) La Ley del Centro Nacional de Consultas y desarrollo administrativo, nº 186 en 6 de septiembre de 1970.

(4) La Ley del Centro de desarrollo de la Industria nº 56 de 1962.

Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo están incluídos en el apartado 2, art. 3 de la Ley 168 de 1970(5).

A) Los objetivos del Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo:

El Centro procura la realización de los siguientes objetivos.

1.- La realización de estudios, investigaciones administrativas, económicas, técnicas y profesionales relacionadas con los procesos del desarrollo nacional.

2.- La elevación del nivel de las habilidades y capacidades técnicas y administrativas de todos los departamentos de producción y servicio y de todas las instituciones oficiales y semioficiales.

3.- El desarrollo y fortalecimiento de las profesiones administrativas científicas y el intento de preparación de directrices y profesionales administrativos y el mejoramiento de sus capacidades con el fin de poder aplicar las teorías modernas y poder participar de una forma efectiva en

---

(5) El Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo, 2º Anuario, Bagdad, 1971-1972, págs. 1-3.

la realización de los proyectos del desarrollo nacional.

4.- Mejorar las situaciones y los medios de trabajo en las instituciones con el fin de elevar sus capacidades productivas y aprovechar todo tipo de recursos para el desarrollo de sus propias capacidades.

5.- Cualquier asunto o proyecto que pueda servir al proceso del desarrollo nacional y que pueda servir a la realización de los objetivos del desarrollo administrativo, productivo y profesional.

B) Los medios utilizados por el Centro Nacional de Consultas y Desarrollo Administrativo para la realización de sus objetivos.

Procura el Centro para la realización de sus objetivos mediante la utilización de medios científicos y prácticos basándose en los artículos de la Ley referente a dicho centro según lo siguiente:

1.- La adecuada preparación teórica y prácticas de técnicos, administrativos y supervisores en los campos de la administración general, organización, administración de producción, ingeriería industrial y la contabilidad administrativa para la supervisión de los costes, la colocación en el