

**Reforma Administrativa:  
Experiencias  
Latinoamericanas**



## PRESENTACION

En septiembre de 1972 el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas llevó a cabo una mesa redonda que trabajó en torno a la realización del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. El lugar de reunión fue Caracas, y uno de los acuerdos concedió a México la sede del Congreso que debía llevarse a cabo en julio de 1974.

Sin embargo, el XVI Congreso no fue la única materia de la preocupación de los participantes en la mesa redonda de Caracas. El contacto entre los administradores latinoamericanos y la colaboración de la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, del Brasil, y del Instituto Nacional de Administración Pública, de México, hicieron posible la expresión de una necesidad que ha venido sintiéndose de un modo cada vez más explícito en nuestros países; esto es, la necesidad de examinar el camino que cada una de las naciones de América Latina ha tomado para adecuar su administración a las exigencias de todo Estado moderno. Este examen —se pensó— ayudaría a situar claramente a la administración pública como un instrumento indispensable en la viabilidad de los planes de desarrollo socio-económico de Latinoamérica, además de ofrecer una manera concreta de acercamiento y comprensión entre países que comparten una misma cultura.

El Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, fruto de este acercamiento, se realizó en dos etapas. La primera tuvo lugar en Río de Janeiro en diciembre de 1973 y contó con el auspicio económico del Ministerio de Planeación y Coordinación General de Brasil. Asistieron noventa y tres autoridades representantes de catorce países de América y expertos de siete organismos internacionales. Esta primera etapa estuvo orientada esencialmente hacia el acopio de material informativo y el intercambio de ideas lo cual permitió el detenido examen de las *experiencias* de cinco países —Brasil, Colombia, México, Panamá y Venezuela— como muestra de los obstáculos y realizaciones de la administración pública en Latinoamérica.

Con base en las postulaciones e inquietudes manifestadas durante los trabajos del Seminario en su primera etapa y recogiendo las principales preocupaciones en torno a la formalización y ejecución del proceso de reforma administrativa, la Escuela Interamericana de Administración Pública del Brasil y el Instituto Nacional de Administración Pública de México prepararon y definieron los temas y consecuentes documentos para llevar a cabo la segunda etapa del Seminario. Esta se realizó en México en julio de 1974. Fue organizada por el Instituto Nacional de Administración Pública y tuvo el patrocinio de la Secretaría de la Presidencia. Noventa y tres representantes de dieciocho países y de cuatro organismos internacionales estudiaron y dialogaron a propósito de los objetivos que dieron vida al Seminario: *La búsqueda de una administración pública en un Estado capaz de responder a las necesidades del desarrollo como un todo; la disposición de elementos que permitan adaptar la teoría y la enseñanza de la administración pública a la realidad regional; la presentación de documentos específicos que puedan ser adecuados en términos generales como indicadores básicos para el desempeño de los procesos de reforma; la secuencia entre las etapas del Seminario y las posibilidades concretas de colaboraciones duraderas.*

Por razón natural la segunda etapa del Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa se ocupó mayormente de categorías analíticas. La teoría general de la administración pública y la reforma administrativa; las similitudes y diferencias de reforma administrativa en cinco experiencias nacionales: objetivos y metodología adoptada; los programas de investigación para una reforma administrativa: investigación y desarrollo administrativo en América Latina, y la conceptualización y alcance de la reforma administrativa, fueron los temas de esta etapa. En su desarrollo se plantearon recomendaciones y consideraciones con el objeto de orientar, en el terreno conceptual, los esfuerzos de reforma administrativa que se está llevando a cabo en los distintos países de América Latina.

El Instituto Nacional de Administración Pública presenta en este volumen el material producido para el Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa. Hemos dispuesto este material en una forma orgánica; es decir, no necesariamente como una memoria o protocolo de reunión, sino tratando más bien de constituir una secuencia que permita a lector tener una visión nítida y global de la historia contemporánea y de los problemas de la administración en los países que fueron abordados. Para lograr este propósito hemos debido sacrificar una parte del material que los participantes aporta-



ron como anexos legislativos, bibliográficos o históricos. Proporcionamos, sin embargo, tanto al experto como al estudiante, una colección de textos de la mayor utilidad que de otra manera serían asequibles sólo a través de fuentes muy diversas.

El Instituto Nacional de Administración Pública, responsable de esta publicación, no puede dejar de reconocer la tarea de las personas encargadas de la organización del Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa. Al margen del apoyo institucional, las personas dan a los acontecimientos el impulso de su entusiasmo y su capacidad de organización. Es el caso de Athyr Guimaraes, Director de la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas del Brasil a quien se debe la idea de organizar este encuentro latinoamericano. Sin su aliento, dirección y apoyo el Seminario no hubiera tenido lugar. Asimismo, es necesario agradecer la tarea diligente del Sr. Nelson Mello e Sousa responsable de la organización de la primera etapa del Seminario en Río de Janeiro y de la Srita. Lidia Camarena Adame responsable eficaz de la organización de la segunda etapa en México.

*ANDRES CASO*



## INTRODUCCION

La Escuela Interamericana de Administración Pública, EIAP, ha dedicado sensibles esfuerzos, desde su creación, al examen de la problemática del sector público y a la necesidad de su modernización o reforma. Una de las principales tareas para lograr ese objetivo fue la realización, durante nueve años consecutivos de los Cursos de Administración para el Desarrollo, CADE, cuya temática básica siempre estuvo dirigida al examen teórico y práctico del proceso de cambio, los indicadores en que se fundamenta y las presiones endógenas y exógenas que sobre él influyen. Utilizo como sinónimos los términos reforma y modernización, con el propósito de no entrar en una polémica conceptual, indudablemente válida, pero que requiere tratamiento cuidadoso. Por ello considero, en términos generales, que ambas palabras se refieren a un esfuerzo de dinamización de la administración pública para adecuarla a las necesidades de un Estado Moderno.

Entre los CADE realizados, destaco el que se efectuó en 1971. Durante ese año, los trabajos individuales y de grupo fueron orientados hacia la elaboración de un documento que sintetizara los estudios y opiniones de todos los participantes. Su redacción final estuvo a cargo de los doctores Héctor Sanín, Miguel Angel Salazar y Guido Toledo. Fue titulado *Consideraciones para una estrategia de reforma administrativa*.\*

Señalo en la introducción al documento referido: "Sin duda una de las grandes preocupaciones latinoamericanas es el problema de la reforma administrativa. Nos parece innecesario destacar la relevancia de ese aspecto específico de la administración para el desarrollo. Las directrices, estrategias, tecnologías, problemas y variables de los trabajos de modernización de los sistemas administrativos, en sus diferentes niveles gubernamentales, constituyen un campo de preocupación prácticamente general en todos los países de América Latina".

---

\* Río de Janeiro, FGV/EIAP, 1971.

Y concluyo:

“Los conceptos aquí emitidos, aunque no son responsabilidad de la Escuela Interamericana de Administración Pública, EIAP, estamos ciertos que servirán al debate, contribuyendo para aclarar algunos de los problemas comunes a todos nuestros países, cuando se confrontan con la implantación de la reforma administrativa.

“Complace a la EIAP estimular, a través de la publicación y distribución del presente trabajo, el análisis más detenido del tema de la reforma administrativa, como uno de los factores decisivos para lograr un desarrollo más acelerado”.

Me permito referirme especialmente a ese documento porque el mismo demuestra el espíritu de laboratorio con que encaramos el adiestramiento en nuestra Escuela y porque lo considero un esfuerzo de indudables méritos académicos realizado por jóvenes profesionales del sector público del continente en la búsqueda de denominadores conceptuales comunes.

El tema del trabajo está centrado en la definición y las diferencias entre lo que sería una administración tradicional y una administración para el desarrollo —donde se percibe la influencia del pensamiento de Nelson Mello e Souza\*— y cómo ellas podrían ser permeables a un proceso de reforma o modernización. Al mismo tiempo, investiga las influencias externas de este proceso y las condiciones políticas nacionales exigidas para su implantación.

En función del documento antes citado y de la actualidad permanente del tema, creo conveniente referirme a los condicionantes externos que la administración pública de los países latinoamericanos ha sufrido durante el siglo XX. Uno de ellos fue, sin duda, la formulación económica de Keynes —tal vez la principal consecuencia teórica de la depresión de 1929— que fundamentó “en principios teóricos la filosofía moderna...”

Los sustanciales cambios económicos y políticos ocurridos en el mundo tras la II Guerra, la acción de la CEPAL en la década del 50, las exigencias de la Alianza para el Progreso y tantos otros acontecimientos de importancia para la región, hicieron que los gobiernos nacionales —impulsados también por presiones y necesidades internas— debieran buscar fórmulas adecuadas para ejercer eficazmente las nuevas atribuciones del Estado. Para ello, se tornaba imperiosa la dinamización del sector público y, consecuentemente, su reforma.

\* Nelson Mello e Souza. *Administração para desenvolvimento*. Rio de Janeiro. FGV/EIAP, 1969.

## INTRODUCCION

Casi totalmente desprovista de tecnología propia para ese proceso, América Latina fue a buscar sus fuentes de información y sus modelos de implantación en las doctrinas elaboradas en los grandes centros de investigación y estudio de Europa y los Estados Unidos. Ello provocó, lógicamente, distorsiones tan profundas como las que existen entre los países desarrollados y las naciones en vías de desarrollo.

Afortunadamente muchos países han realizado valiosos esfuerzos para adecuar dicha tecnología a sus características peculiares y para elaborar procesos atentos a las connotaciones nacionales.

La EIAP se ha ubicado en ese proceso de búsqueda constante. La realización de un vasto y ambicioso programa de adiestramiento e investigación nos ha colocado en una dialéctica permanente con las necesidades de reforma de América Latina.

El I Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, realizado en Río de Janeiro y en México, es sólo un hito en este largo derrotero. Sólo un clima de cooperación estrecha y de decidido empeño en mantener un intercambio fluido entre nuestras instituciones regionales y nacionales, permitirá acelerar etapas en ese camino hacia nuestros objetivos.

Por ello es que espero que todos acojan nuestro llamado para que seminarios como éste puedan ser repetidos sin límites de tiempo o recelos de agotamiento.

Inspirada en estas ideas e independientemente de los trabajos del Seminario ahora presentados, la EIAP espera publicar en 1975 un documento analítico, resultado del examen de los textos especialmente elaborados para la primera y segunda partes del Seminario. Está segura, también, de que continuará colaborando con los estudiosos de la materia y respaldando cuantos programas de reforma administrativa se implanten en nuestros países latinoamericanos.

La EIAP agradece, finalmente, a todos quienes apoyaron la realización de este evento, a los que concurrieron al mismo, a la colaboración inestimable del Instituto Nacional de Administración Pública de México y al patrocinio de los gobiernos del Brasil y de México.

*ATHYR GUIMARAES*

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a la Secretaría de la Presidencia de la República el apoyo que hizo posible la realización de la segunda etapa del Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, así como la edición de los documentos que integran el presente volumen.



INSTITUTO NACIONAL  
DE ADMINISTRACION  
PUBLICA

Sección Mexicana  
del Instituto Internacional  
de Ciencias Administrativas

CÓNSEJO DIRECTIVO

Presidente  
Andrés Caso

Vicepresidente  
Manuel Bravo Jiménez

Consejeros

Eugenio Méndez Docurro  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Enrique González Pedrero  
Norberto Agramonte Mier T.  
René Carvajal Ramírez  
Gustavo Martínez Cabañas  
Juan Víctor Verges X.

Tesorero  
Sealtiel Alatríste

Secretario Ejecutivo  
Luis García Cárdenas

Sección de Publicaciones  
y Divulgación  
Jaime del Palacio  
Katya Caso

Primera edición: enero, 1975  
© Instituto Nacional de Administración Pública  
Barranca del Muerto 210 P.B. Tel.: 524-57-88  
México 20, D. F.  
Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico



**Reforma Administrativa:  
Experiencias  
Latinoamericanas**

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**México 1975**

**VIGESIMO ANIVERSARIO**

MIEMBROS FUNDADORES DEL INSTITUTO NACIONAL  
DE ADMINISTRACION PUBLICA

ANTONIO CARRILLO FLORES

GABINO FRAGA

GILBERTO LOYO

JORGE GAXIOLA

RAFAEL MANCERA ORTIZ

JOSE ITURRIAGA

RICARDO TORRES GAITAN

ANTONIO MARTINEZ BAEZ

RAUL SALINAS LOZANO

LORENZO MAYORAL PARDO

ENRIQUE CAAMAÑO

ALFONSO NORIEGA, JR.

DANIEL ESCALANTE

MANUEL PALAVICINI

RAUL ORTIZ MENA

JESUS RODRIGUEZ Y  
RODRIGUEZ

RAFAEL URRUTIA MILLAN

ANDRES SERRA ROJAS

JOSE ATTOLINI

CATALINA SIERRA CASASUS

ALFREDO NAVARRETE

GUSTAVO R. VELASCO

FRANCISCO APODACA

MARIO CORDERA PASTOR

ALVARO RODRIGUEZ REYES

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

PEDRO PABLO MORCILLO

## CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

### ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO

Es un hecho evidente que las funciones del Estado se han acrecentando en extensión y profundidad de acuerdo con las expectativas y exigencias de la población, las cuales condicionan que el mismo ejerza con intensidad variable sus funciones de regulador de un sistema económico, interventor o promotor del desarrollo y prestador de servicios básicos para la comunidad.

En concordancia con la amplitud de las funciones del Estado, se hace necesaria una política de desarrollo institucional de la administración pública, su instrumento por excelencia, política que se concreta en el fin último de garantizar el cumplimiento de las funciones mencionadas a través de la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo económico y social por medio de los cuales se canaliza la acción del Estado. En consecuencia, la administración al servicio del Estado es un medio para que el mismo logre sus fines o cumpla sus funciones.

El mejoramiento de la administración, por lo tanto, adquiere su significado cuando tiende a la adecuación de la misma a estos fines, adecuación que ha de ser permanente por cuanto las respuestas a los requerimientos de los ciudadanos varían dentro de un proceso de evolución constante que en las últimas décadas ha sufrido aceleración

considerable gracias al incremento de la población y del uso de los medios de comunicación.

Por otra parte, si bien la administración pública debe ser la promotora del desarrollo, esta función sólo puede cumplirse si el aparato estatal actúa de manera coherente, eficiente y eficaz. Es decir, que la planificación del desarrollo debe apoyarse en un engranaje institucional con suficiente capacidad operativa y gerencial para la atención de los diferentes servicios públicos. En este sentido, se debe inquirir sobre la idoneidad de los organismos que integran la administración a fin de propiciar cambios macro y micro-organizacionales en función de los objetivos perseguidos en los planes generales de desarrollo.

### *Administración pública como sistema*

Para lograr la coherencia en la acción de la administración pública así como la eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios, es necesario considerarla como un sistema que actúa en interacción con otros sistemas del país, tales como el político, el económico, el social, el jurídico, el cultural; en síntesis, con todos los que caracterizan y tipifican el devenir histórico de la nación, sobre los cuales influye y de los que por su inserción natural recibe a su vez influencia orientadora.

En otras palabras, la administración pública como sistema debe ser un "todo integrado" que recibe las demandas o requerimientos de servicios de todo orden de la comunidad (enmarcadas naturalmente dentro de las funciones propias del Estado), las procesa mediante subsistemas (administrativos o de desarrollo propiamente dichos), utilizando los recursos que tiene a su disposición y las revierte a la sociedad en forma de bienes o servicios, en un ciclo permanente y continuo de entrada-salida.

Concebida la administración pública como sistema, los cambios macro-organizacionales que se esperan de una reforma administrativa difieren sustancialmente de los de carácter jurídico y estructural tradicionales. En efecto, la reforma administrativa así comprendida requiere un alto grado de armonización de las entidades que integran la administración, tanto desde el punto de vista de la redefinición de sus objetivos como de la especialización institucional según la clase de servicios prestados; como la racionalización según el proceso que se cumple en su seno como parte del proceso general que ha de cumplir la administración.

*Programa de actualización de la administración pública*

Las iniciativas y acciones de mejoramiento de la administración pública pueden cubrir tres áreas, a saber: 1.—el área de las estructuras u organizaciones administrativas, 2.—el área de los sistemas y procedimientos administrativos y 3.—el área de recursos humanos. Por el área de las estructuras se entiende todos los aspectos relacionados con el diseño de las organizaciones administrativas que definan claramente los componentes y niveles de autoridad, de asesoría, de operación y de apoyo de los organismos públicos. Por el área de los sistemas y procedimientos administrativos se comprende, a su vez dos subáreas, a saber: 1.—la subárea de concebir a la administración como un conjunto de sistemas, tanto de desarrollo como de administración propiamente dicha, según se dijo en el acápite anterior, que actúan en la práctica como un verdadero sistema cuyos elementos están interrelacionados entre sí para cumplir un fin común: así se tienen los sistemas de desarrollo relativos a salud, educación, obras públicas, defensa, agropecuario, manufacturero, etc., que constituyen el contenido u objeto mismo de la administración y los sistemas de administración que constituyen apoyos a los sistemas de desarrollo, tales como el sistema de planeación, de presupuesto, de personal, de control fiscal, de control de gestión, de compras y suministros, etc., y 2.—la subárea de procedimientos administrativos, que consiste en la racionalización o simplificación de los mismos con el fin de hacer mucho más eficaces y eficientes los trámites de los asuntos tanto internos de la administración como de ésta con los ciudadanos.

Por el área de recursos humanos se entiende la adquisición de conocimientos y de cambio de actitudes por parte de las personas vinculadas al servicio público, que es posiblemente el área más importante y más crítica en cuanto que sobre el personal descansa la dinámica del aparato administrativo, que no obstante sea diseñado con la mayor racionalidad posible, si los administradores no están en capacidad de manejarlo eficientemente dicho aparato no podrá rendir todo lo que se espera de él.

Hasta la presente, en las reformas de 1958, 1960, 1963 y 1968 se han tomado acciones en las tres áreas de que se ha hablado, aun cuando el énfasis mayor se haya puesto en el área de las estructuras u organizaciones administrativas. En los últimos años, durante la presente administración, mediante el Plan Nacional de Adiestramiento en Técnicas Administrativas se ha tratado de actuar sobre el área de recursos humanos.

Habiendo solicitado el gobierno nacional al Congreso de la República, tal como se explicará con detalle más adelante, facultades para introducir cambios en la administración, el criterio del gobierno no es el de tratar de hacer una nueva reforma administrativa sino el de efectuar los cambios, ajustes y adiciones que son necesarios para la actualización de la organización pública a los requerimientos técnicos de las nuevas circunstancias y políticas de desarrollo del país. Se trata pues de no hacer una nueva reforma administrativa sino de conservar, después de la evaluación correspondiente, los elementos que han probado ser eficaces en las organizaciones anteriores y de adicionarlos con otros nuevos que resulten de la aplicación de modernos conceptos administrativos. En otras palabras, se parte de la base de que el proceso de mejoramiento de la administración pública no debe ser intermitente, con motivo de cada reforma que autorice el Congreso de la República, sino un proceso continuo y permanente, de todos los días para que la administración permanezca en constante actitud de cambio.

La dinámica de mejoramiento de la administración pública depende en cierto modo del tipo o de la clase de acción que se adopte al respecto. Si se trata de una acción intermitente, que constituyen generalmente las reformas administrativas, la acción en gran medida es externa, o sea que su flujo dinámico viene de fuera de la administración hacia ella como resultado de movimientos políticos o ciudadanos que obligan a tomar medidas en la materia. Si se trata de un programa de actualización, la dinámica es generada por la misma administración desde adentro, como resultado de las acciones indirectas o colectivas que los mismos funcionarios adopten para responder a una de sus obligaciones primarias como es la de mantener el aparato administrativo con eficiencia y para responder a las demandas de servicios de la población. A nadie escapa que la primera clase de acción, la de la reforma administrativa, es mucho más fácil de generar, así como la de la actualización es más difícil porque está involucrada con problemas culturales y de actitudes del personal burocrático pero parecería ser la más efectiva en cuanto que es la misma administración la que se auto reforma, lo que no impide que este proceso de autorreformismo reciba del exterior elementos de cambio novedosos.

El Programa de Actualización de la Administración Nacional servirá para evaluar y hacer los cambios y adaptaciones correspondientes; pondrá énfasis en el área de sistemas y procedimientos administrativos ya mencionada, para estudiar la administración con el enfoque de análisis de sistemas. Según los resultados del análisis, se

procederá a diseñar estructuras u organizaciones administrativas y no a la inversa como hasta el presente se ha hecho. Paralelamente, se seguirán tomando acciones más incrementadas en el campo de los recursos humanos vinculados a la administración.

## PROBLEMATICA GENERAL DE LA REALIDAD NACIONAL

América Latina es una región del mundo con una problemática propia. No es correcto asimilarla al heterogéneo grupo de las regiones consideradas como subdesarrolladas, pues aunque los países latinoamericanos no han alcanzado los niveles de vida característicos de los países considerados como desarrollados, es evidente que estos países poseen rasgos, especialmente culturales, que distinguen a América Latina de otras zonas atrasadas de Asia y Africa.

La característica más típica de la realidad latinoamericana es la dualidad cultural como consecuencia de la super-imposición de las formas culturales hispanas o portuguesas sobre la cultura nativa. Con el pasar de los tiempos esa superposición es menor, pues la fusión es un proceso que ha avanzado bastante pero que aún no ha terminado. Esta dualidad cultural es una constante que afecta el conjunto del desarrollo latinoamericano en sus manifestaciones económicas, sociales y políticas.

Colombia como país latinoamericano comparte varias de las características de la problemática regional, pero a su vez como unidad social presenta sus propios problemas. La economía colombiana se caracteriza fundamentalmente por dos hechos. Es un sistema de economía mixta intervenido por el gobierno, elaborado precisamente, para dar respuesta a la otra de sus características como es la de tener una estructura dualista, pues existen dos sectores: uno avanzado de mercado y otro de subsistencia tradicional. En el sector avanzado los factores económicos se mueven por la acción de la oferta y demanda. En el sector tradicional operan diferentes fenómenos integrados de tipo estructural que impiden la movilidad y expansión de la economía causando, como es lógico, serios traumas al conjunto nacional.

Ante esta situación de dualidad económica la acción del gobierno es clara pero muy difícil por lo complejo del problema. Ante el sector avanzado por medio de su intervención busca enmendar los desequilibrios que genera la libre oferta y demanda por medio de políticas gubernamentales tales como la de estabilidad monetaria, valor adecuado de las tasas de inversión, etc. Con relación al interés social y a la infraestructura básica, económica y social, que requiere el país

para su desarrollo, las deficiencias que presenta el libre mercado se compensan con los proyectos gubernamentales de diferente orden tendientes a elevar los niveles de vida de la población que realiza el sector público y que permiten el mejoramiento progresivo de la distribución del ingreso.

Frente al sector tradicional, la política del gobierno es de promoción para inducir la adopción progresiva de métodos modernos de producción y mercadeo que permitan la asimilación de este sector a la economía de mercado. La expansión constante del producto interno bruto a precios de 1958 en los últimos cinco años refleja el esfuerzo sostenido que hace al país para ir superando las dificultades estructurales de su economía y que fueron descritas anteriormente. En 1969 la expansión fue del 6.4%; en 1970 del 6.7%; en 1971 bajó a un 5.5% como consecuencia de la baja producción agrícola debido al invierno que azotó al país; en 1972 se estima que el producto fue del 7% y en 1973 se espera que alcance el 7.1% o más, si la producción agropecuaria responde a los estímulos que se le han proporcionado últimamente.

Pese a los avances que en los últimos años se han logrado como resultado de las políticas del gobierno enunciadas anteriormente, la economía colombiana sigue afrontando graves problemas agudizados por la presión demográfica: la producción de los sectores no es óptima y va acompañada de bajos índices de productividad en el trabajo y el capital; persiste el desempleo y sub-empleo en los campos y ciudades, con que esta demostrando las deficiencias estructurales que aquejan al país y que no permiten utilizar eficientemente el recurso del trabajo, tan necesario para el aumento y mejor distribución del ingreso y del producto. Precisamente ante este problema del sub-empleo del actual plan general de desarrollo del país que se encuentra en vigencia, ha tomado como estrategia número uno el incremento de la industria de la construcción por considerar que ésta absorbe gran cantidad de mano de obra y no requiere de importación de insumos.

Merece destacarse el esfuerzo hecho por el país con relación al sector externo, que pese a lo frágil que es aun, ha logrado notorios avances en la exportación de productos no tradicionales, es decir, diferentes al café. La diversificación de nuestro comercio exterior se ha venido efectuando progresivamente a nivel de países y de productos dando como resultado una más satisfactoria balanza cambiaria y de pagos. Actualmente se manifiestan como inquietantes dos problemas más: uno es el relativo a la concentración del poder de crédito en intermediarios financieros que no favorecen la política credi-



ticia de fomento impulsada por el gobierno, pues lo concentran y encarecen, e irrigan con preferencia a las inversiones de mayor rendimiento económico que no son ciertamente las obras de interés social. El otro, es el que se refiere a la deficiente estructura de mercado que permite hacer grandes ganancias a los llamados intermediarios que encarecen los productos de consumo final y no aportan sustancialmente a la formación del Producto Nacional Bruto.

Socialmente, la situación del país refleja la característica dual: una sociedad que participa activa y pasivamente, en y de los bienes y servicios que produce, y otra sociedad atrasada cuya participación es menor y en algunos casos nula. Es la marginalidad con sus rasgos definitorios y característicos de desintegración, radicalidad e integridad que dificulta concebir al país como una nación pues en estas condiciones no se da fácilmente la unidad en términos político-económicos y psico-sociales.

Políticamente, Colombia vive una etapa por demás interesante: luego de quince años de alternación de los dos partidos tradicionales en el poder como medio de pacificación después de una época difícil de enfrentamiento partidista, el país se apresta a elegir un gobernante resultante, nuevamente, de la controversia abierta de los partidos políticos, tanto tradicionales como nuevos que han comenzado a surgir como consecuencia del pluralismo ideológico de nuestros tiempos.

Al terminar el Frente Nacional, que así se ha denominado el sistema de gobierno paritario y de alternación de los partidos, deja al país resultados satisfactorios; no sólo se le devolvió la paz interna sino que también transformó las instituciones nacionales para convertirla en instrumentos aptos para promover el desarrollo económico y social. La participación del Estado en la economía, por ejemplo, perdió su antiguo carácter desordenado y ocasional para convertirse en una metódica y consciente dirección de los asuntos públicos, por medio de la implantación definitiva y técnica de los mecanismos de planeación económica y social y el incremento y tecnificación de los programas de salud y educación.

La participación política de los colombianos se halla también afectada por la dualidad cultural. Dicha participación se reduce notoriamente en los sectores marginados de la sociedad y se manifiesta exclusivamente en el derecho al voto pero no se plasma en la participación y elección conscientes de los representantes de la comunidad en los diferentes medios de vocería y toma de decisiones con que cuenta ésta y que son característicos de la democracia.

El análisis de los anteriores aspectos permite concluir que la incidencia de éstos en la administración es grande y determina en ma-

yor parte sus características esenciales y accesorias. El desarrollo del país ha significado el mejoramiento sustancial de los sistemas de producción y, por consiguiente, de administración en la empresa privada. A su vez este mejoramiento administrativo ha exigido al sector público perfeccionar sus mecanismos tanto de producción como de administración. Por eso al estudiar el proceso de reforma administrativa en Colombia durante los últimos quince años se encuentra como característica el apoyo político<sup>1</sup> que éste ha tenido y que ha permitido implantarlo sin causar traumas a la marcha del país. También el desarrollo ha hecho consciente a las personas de muchos de sus derechos hasta ahora nominales y ha generado nuevas necesidades que deben ser satisfechas por la administración pública; esto también le ha exigido un perfeccionamiento más acelerado, y en algunos casos una revisión a fondo, para responder a las nuevas expectativas.

A pesar de los múltiples esfuerzos que se han hecho aun falta mucho por hacer en materia administrativa. El proceso continúa y es constante, se trabaja en todos los frentes del desarrollo, pese a las dificultades, por obtener mejores condiciones de vida de los colombianos que necesariamente van a incidir en la administración nacional, formulándole requerimientos de cambio o de actualización.

## PROBLEMATICA ESPECIFICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

### PROCESO DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

El proceso más reciente de organización de la rama ejecutiva del poder público en Colombia se ha desarrollado por medio de las reformas administrativas de 1958, 1960, 1963 y la de 1973, en uso de las facultades otorgadas por el Congreso al Ejecutivo como fruto de los acuerdos logrados entre los partidos políticos con el fin de adaptar la estructura de la administración a las necesidades del desarrollo económico y social del país.<sup>2</sup>

#### *Reforma administrativa de 1958*

Esta reforma fue ordenada por medio de la Ley 19 de 1958, que vino a sentar las bases fundamentales para la modernización de la administración pública dándole a la misma un carácter técnico y operativo.

### *Objetivos*

- a) Asegurar la coordinación y continuidad de la acción oficial de acuerdo a los planes de desarrollo progresivo, establecidos o que se establezcan por ley.
- b) Carrera administrativa y preparación técnica de funcionarios.
- c) Ordenamiento racional de los servicios públicos.
- d) Descentralización administrativa.

### *Organismos creados*

Para cumplir los objetivos anteriormente señalados se crearon los siguientes organismos:

- a) Para la planeación:

Consejo Nacional de Política y Económica y Planeación.

Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

A estos organismos se les fijó como función la de concebir, formular y ejecutar los planes de desarrollo (Plan Decenal y Cuatrienal de Inversiones Públicas).

- b) Carrera administrativa y preparación de funcionarios:

Comisión Nacional del Servicio Civil.

Comisión Nacional del Servicio Civil,

Sala del Servicio Civil en el Consejo de Estado,

Escuela Superior de Administración Pública.

La carrera administrativa se estableció como un sistema técnico de la administración de personal al servicio del Estado, mediante la implantación del sistema de mérito tanto para la selección como para la promoción de los funcionarios públicos y la seguridad de la estabilidad en el empleo siempre y cuando realicen eficientemente sus labores, para dar solución a uno de los principales problemas que afronta la administración pública en los países en proceso de desarrollo tales como el favoritismo político, la impreparación, el nepotismo, etc.

La Escuela Superior de Administración Pública se constituyó en uno de los pilares en la preparación de personal al servicio del Estado, impartiendo formación a los bachilleres en el campo de administración pública y la complementación de funcionarios vinculados a las entidades gubernamentales.

- c) Para el ordenamiento racional de los servicios públicos:

Secretaría de Organización y Métodos de la Presidencia de la República.

### Sección de Organización y Métodos en las oficinas de planeamiento de los ministerios.

Estas se crearon para corregir las siguientes fallas que se encontraron en los organismos públicos: confusa y excesiva legislación para cada organismo, inadecuada estructura orgánica, ausencia de coordinación y delegación de autoridad, excesivos controles y falta de claridad en la distribución de los negocios a nivel ministerial y en la determinación de las funciones a nivel de unidad y de cargo.

Estas fallas se quisieron solucionar a través de la uniformidad en los principios generales de organización para todas las unidades, en la constitución de los organismos de dirección, ejecución, coordinación y asesoría en la denominación de las dependencias y la previsión de la delegación interna de funciones. Principios que se plasmaron en el Decreto 550 de 1960, estatuto común a todos los ministerios y departamentos administrativos.

d) Para descentralización administrativa la Ley 19 de 1958 determinó los objetivos y forma de implantación de la descentralización por medio de delegación a los departamentos de servicios que estuvieran a cargo de la Nación, clasificando los municipios en categorías de acuerdo a sus recursos y población para determinar los servicios que deberían estar a su cargo, creación o reforma de organismos departamentales encargados de prestar cooperación técnica a los municipios o de administrar en sus territorios servicios nacionales, asignación de fondos y creación de impuestos para la atención de nuevas responsabilidades y la tutela administrativa.

### *Medidas adoptadas de 1962 a 1967*

La reforma de 1958 abarcó las estructuras del nivel central, ministerios y departamentos administrativos, tratando muy superficialmente a los establecimientos públicos a pesar de la gran importancia que tienen dentro del marco de la administración colombiana. Por otra parte, se hizo muy poco en lo relacionado con el mejoramiento de la administración departamental y municipal. Con base en lo anterior y de acuerdo a la evaluación de los resultados de la aplicación del Decreto 550 de 1960, efectuada por la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República a fines de 1961 y los problemas surgidos con la crisis económica por la devaluación de 1963, el Congreso Nacional expidió la Ley 1a. del mismo año por medio de la cual se dictaron normas sobre salarios y se dieron facultades al gobierno para que formulara recomendaciones y las pusie-

ra en práctica hasta el 31 de diciembre de 1963 sobre los siguientes aspectos:

a) Estudiar la posible duplicación de funciones en las distintas ramas de la administración pública, en los distintos niveles: nacional, departamental y municipal,

b) Estudiar la posible duplicación de cargos, refundición de los que resultaren excesivos, mediante la revisión de las nóminas con el objeto de corregir desequilibrios,

c) Establecer un escalafón de salarios para toda la administración pública.

d) Reglamentar las tarifas y condiciones que los institutos descentralizados puedan aplicar para su personal y fijar los requisitos para que puedan autorizarse viajes al exterior de funcionarios de tales establecimientos.

Para estudiar los aspectos anteriores se creó una Comisión Coordinadora de la Administración Pública, de los institutos descentralizados y corporaciones regionales, asesorada por entidades técnicas, e integrada por dos senadores, dos representantes y dos delegados del Presidente.

La acción de la misma fue muy limitada debido a la falta de precisión en las disposiciones de la ley que las creó, siendo el resultado de sus actividades el siguiente: revisión de la escala salarial sin estudios técnicos, ya que el aumento fue de una partida fija para todos los niveles y reglamentación de los viajes de funcionarios al exterior.

Posteriormente se expidió la Ley 21 de 1963 por la cual el Congreso dio nuevas facultades al Ejecutivo para efectuar reformas sustanciales de algunos campos de la administración con el fin de lograr "estabilidad fiscal, económica y social; prever los recursos necesarios para ejecución de los gastos de funcionamiento de las dependencias nacionales y adecuar su organización y funcionamiento a las necesidades del servicio". Estas facultades tuvieron vigencia del 20 de agosto al 31 de diciembre de 1963.

Para realizar esta reforma se constituyó un Comité Rector y Coordinador de la tarea encomendada por la Ley e integrada por cuatro personas: dos representantes de la Contraloría, uno del Departamento Administrativo de Planeación y otro de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República, habiendo quedado ésta como Oficina de la Secretaría Ejecutiva, con asesoría de expertos de los organismos internacionales que encontraban al servicio de la administración colombiana.

El Comité propuso una serie de reformas para mejorar la administración en aspectos de carácter general y preparar proyectos de

reorganización administrativa de algunas entidades que así lo requerían en forma inmediata tales como: Ministerio de Hacienda, Comunicaciones, Agricultura, Salud Pública y los Departamentos Administrativos de Planeación y Servicio Civil contando con la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia en el estudio e implantación de las recomendaciones.

A nivel regional la mencionada Secretaría en el periodo de 1963 a 1967 prestó asesoría permanente a la administración departamental para adecuar su estructura a las necesidades de la misma para la mejor prestación de los servicios. Fue así como se proyectaron reestructuraciones para los departamentos de Boyacá, Valle, Santander, Nariño, Bolívar, etc. Por otra parte, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública tuvo bajo su responsabilidad la preparación de estructuras para los departamentos creados en esa época; introduciendo las siguientes modificaciones:

a) Creación de unidades técnicas dependientes del despacho del Gobernador: Oficinas de Planeación, Oficina Financiera (en reemplazo de las tradicionales secretarías de hacienda) y Oficina de Servicios Administrativos.

b) Establecimiento de un mínimo de secretarías, generalmente dos, la de gobiernos locales y la de desarrollo económico y social, con funciones principalmente de dirección de los planes de desarrollo, ejecución de los servicios delegados y coordinación de todas las actividades que a nivel nacional se ejecutaban en forma independiente.

c) Traslado de la contabilidad oficial a la administración departamental y fortalecimiento de la contraloría para el control y evaluación de la ejecución financiera. Los resultados obtenidos en algunos han sido satisfactorios.

### *Reforma administrativa de 1968*

Teniendo en cuenta las exigencias cada vez mayores del Servicio Público, el 28 de diciembre de 1967, por medio de la Ley 65, se otorgaron por parte del Congreso facultades al Ejecutivo para realizar la Reforma de 1968.

Esta Reforma aunque tiene menos alcances que la de 1958, ya que no contempla la administración departamental y municipal tiene gran importancia puesto que persigue reestructurar la administración pública. Sus objetivos pueden resumirse así:

a) Mejor distribución de funciones entre las diferentes entidades de la administración pública nacional.

b) Fortalecimiento de la unidad gubernamental (a través de un mayor control de tutela sobre los organismos descentralizados).

c) Mayor coordinación de la política en los diferentes sectores administrativos (por intermedio de los consejos superiores de los ministerios).

d) Creación de las funciones de inspección en la Presidencia de la República.

e) Vigorización de la planeación general y sectorial (por la mayor intervención del Consejo de Política Económica y Social y las unidades de planeación de los ministerios).

f) Mejoramiento del régimen de administración de personal, por medio de los salarios, prestaciones sociales y bienestar social de los empleados públicos.

g) Superior flexibilidad de las normas de carrera administrativa, militar y diplomática.

### *Realizaciones*

a) Creación y supresión de algunos cargos, así como de las denominaciones de las unidades ministeriales.

b) Nuevos nombres de ministerios y aparición de nuevos organismos que reemplazaron algunas dependencias.

c) Precisión de las funciones de las unidades de enlace, Secretaría Jurídica y de Administración Pública de la Presidencia, Presupuesto y Servicio Civil.

d) Descentralización de servicios y "adscripción o vinculación" de las entidades descentralizadas a los Ministerios y Departamentos Administrativos de acuerdo con su actividad.

e) Señalamiento del régimen jurídico de las actividades de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

f) Modificación del régimen de administración de personal civil.

### *Actualización de la administración nacional*

El Congreso por medio de la Ley 2a. de 27 de marzo de 1973 concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias, por espacio de un año para revisar la organización administrativa nacional en los siguientes términos:

a) Suprimir, fusionar y crear dependencias en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, para reducir y

simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto;

b) Suprimir, fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quede reducido a los que sean estrictamente indispensables de acuerdo con la finalidad indicada en el numeral anterior.

Originalmente el gobierno había solicitado facultades extraordinarias más amplias en materia de organización, así como lo relacionado con el estudio de los sistemas de planeación, control fiscal, etc., para adelantar el estudio integral de la administración nacional.

#### PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Dentro del contenido de la función administrativa del Estado moderno, éste debe ser un ente dinámico preocupado no solamente por mantener el equilibrio social y el orden político institucional sino dedicado más bien a orientar, estimular y promover el desarrollo económico y social y a ordenar las reformas indispensables a este fin teniendo en cuenta los siguientes factores:

a) El acelerado ritmo de progreso técnico, los rápidos adelantos en la industrialización y el aumento del número y complejidad de las actividades gubernamentales han impuesto esfuerzos extraordinarios al aparato administrativo tradicional en el mundo entero, para hacer frente a las necesidades actuales y previsibles.

b) Que en la época actual la población aspira a un mejor nivel de vida y por lo tanto debe existir un crecimiento cualitativo y cuantitativo del Estado moderno, que exige la prestación de nuevos servicios por parte del Estado y la continua adecuación de los tradicionalmente prestados a los imperativos del desarrollo económico y social. Siguiendo este orden la administración pública para el desarrollo debe concebirse como un conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procesos y procedimientos administrativos, y de sistemas y estructuras institucionalizados que contribuyen al proceso de transformación y de progreso, a través de factores de carácter educativo, político, socio-cultural, económico y moral de cada individuo y de cada país para satisfacer las necesidades de la población y propender por mejorar cada vez el nivel de vida de la misma.

La administración pública enfocada de esta manera es el instrumento para que se ejecuten las políticas y planes públicos en forma deliberada, racional y sostenida, para lo cual se hace indispensable



una organización formal y humana adecuada, dirigida, coordinada y respaldada por personal competente y motivado especialmente en los países en vía de desarrollo.

### LA INTERVENCIÓN ESTATAL

El poder público en la época moderna, por exigencia de fenómenos sociales de diferente índole, se ha visto precisado a intervenir en la vida conómica adquiriendo las consiguientes responsabilidades.

El Estado colombiano no podía permanecer ajeno a la tendencia universal; por lo tanto en diferentes artículos de la Constitución se consagra la intervención; por ejemplo, en el artículo 32 de la Carta se establece:

Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a lo cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular. (Artículo 6º del Acta Legislativa número 1 de 1968).

Al Estado moderno, dado su carácter intervencionista, le corresponde promover el desarrollo, prestar servicios y regular la economía.

El Estado colombiano con base a los anteriores postulados desarrolla estas actividades a través de los diferentes organismos que integran la rama ejecutiva del poder público (ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas).

### ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

De cuerdo con las normas legales vigentes, la rama ejecutiva del poder público, en lo nacional, se integra con los siguientes organismos:

- a) Presidencia de la República,
- b) Ministerios y departamentos administrativos,

- c) Superintendencias, y
- d) Entidades descentralizadas (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta).

#### ADMINISTRACIÓN CENTRAL

La Presidencia de la República y los ministerios y departamentos administrativos son los organismos principales de la administración; los demás les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley, bajo la orientación y control de aquellos. Además, el gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deben estar sometidos al régimen administrativo ordinario.

Como organismos consultivos o coordinadores para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal, y con representantes de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley o el gobierno determinen. En el acto de constitución se indicará a cuál de los entes administrativos ordinarios quedarán adscritos tales organismos.

Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta están vinculadas a la administración y sujetas a su orientación, coordinación y control, en los términos de las leyes y estatutos que las rijan. Corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los diferentes organismos administrativos, de acuerdo con la Constitución Nacional. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos conforme a la Constitución y la Ley:

- a) Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo,
- b) Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deben dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a las órdenes del Presidente que se relacionen con tales atribuciones,
- c) Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para el efecto,

d) Preparar los planes y programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo del mismo,

e) Contribuir a la formulación de la política del gobierno en la rama o ramas que les corresponden y adelantar su ejecución, y

f) Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por respectivas leyes, estatutos y reglamentos, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritos o vinculados.

Las superintendencias son organismos adscritos a un ministerio que, dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señale la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna.

#### ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

Los establecimientos públicos son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público, y que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica,
- b) Autonomía administrativa, y
- c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la Ley, o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley, y que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica,
- b) Autonomía administrativa, y
- c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

Las sociedades de economía mixta son organismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las

reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley.

El grado de tutela y, en general, las condiciones de la participación del Estado en esta clase de sociedades se determinan en la ley que las crea o autoriza y en el respectivo contrato social.

#### TUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL SOBRE LA DESCENTRALIZADA

La tutela que el gobierno ejerce sobre las entidades descentralizadas tiene por objeto lograr la conformidad y coordinación de las actividades del organismo controlado con la política general y los planes y programas adoptados para el sector gubernamental al cual pertenece por la naturaleza de sus funciones. En razón de ello, la titularidad de dicha función corresponde al ministerio o departamento administrativo al cual se halle adscrito o vinculado el respectivo organismo.

Los instrumentos empleados por el gobierno para ejercer esta tutela cubren los aspectos más importantes de la organización y el funcionamiento de estas entidades, tales como su actividad general, los actos que expiden, la composición y funcionamiento de la junta directiva y el carácter del gerente. Al efecto se dispone:

#### *Sobre la actividad de las entidades descentralizadas*

a) Que sus planes y programas, formulados conforme a las reglas que prescriban el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General del Presupuesto, se incorporen en los planes y programas sectoriales y generales de desarrollo;

b) Que los gerentes o directores deben rendir informes al gobierno sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la entidad y las medidas adoptadas que pueden afectar el curso de la política gubernamental y a la oficina de planeación sectorial, en la forma que ésta lo determine, sobre el estado de ejecución de los programas a su cargo;

c) Que en cumplimiento de sus funciones no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los previstos en la ley que los creó en sus estatutos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos a fines diferentes a los contemplados en esas mismas disposiciones;

d) Los miembros de las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado y los representantes del gobierno en los órganos directivos de

las sociedades de economía mixta deben obrar en los mismos consultando siempre la política gubernamental del sector dentro del cual actúan;

e) La distribución de los negocios, según sus afinidades, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, corresponde al Presidente de la República.

#### *Sobre los actos que expiden:*

a) Los estatutos y las reformas de los mismos requieren para su validez la aprobación del gobierno nacional;

b) Los establecimientos públicos, con el voto favorable del Presidente de su junta o consejo directivo y la aprobación del gobierno cuando así lo dispusieren sus respectivas normas legales o reglamentarias, podrán delegar en otras entidades descentralizadas territorialmente o por servicios el cumplimiento de algunas de sus funciones.

c) En muchos casos las leyes que crean ciertos organismos ordenan que algunos de los actos, que estos expidan en desarrollo de sus funciones, y dada la trascendencia de los mismos, sean aprobados por el gobierno nacional.

#### *Sobre la composición de las juntas o consejos directivos:*

a) La presidencia de las juntas corresponde al jefe del organismo al cual se halla adscrita o vinculada la respectiva entidad; en su defecto, corresponde al delegado de dicho funcionario;

b) En la casi totalidad de los casos, los representantes del sector oficial son más numerosos que los representantes del sector privado. Esa mayoría oficial se conserva siempre si se tiene en cuenta que las autoridades nacionales que puedan acreditar delegados suyos para formar parte de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas, lo harán designando funcionarios de sus correspondientes reparticiones administrativas o de organismos adscritos o vinculados a su despacho, y que cuando se trate de juntas o consejos seccionales o locales deberán designar a funcionarios de la entidad territorial;

c) En la gran mayoría de las juntas o consejos un buen número de miembros depende directamente del Presidente de la República.

#### *Sobre los gerentes:*

a) Los gerentes de los establecimientos públicos son agentes del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción.

Respecto de la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los organismos principales de la administración, estos conceptos se basan en el régimen jurídico a que están sometidas esta clase de entidades, así se tiene que los establecimientos públicos son entidades adscritas a un ministerio o departamento administrativo y sus funciones administrativas se desarrollan conforme a las reglas del derecho público; y las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta están vinculadas a la administración y sus actividades las desarrollan conforme a las reglas del derecho privado.

## ESBOZO HISTORICO DE LAS EXPERIENCIAS EN REFORMA ADMINISTRATIVA

### LAS TENTATIVAS O REALIZACIONES ANTERIORES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Las reformas consignadas anteriormente y que han constituido un proceso continuo de modernización de la administración pública, tienen su origen en los problemas detectados tanto por expertos nacionales como internacionales, a saber:

1.—En 1950 el gobierno nacional, ante la necesidad de equilibrar la administración pública como el desarrollo socio-económico del país, solicitó un estudio sobre las condiciones de su economía al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que elaboró al efecto el informe “Bases de un programa de fomento para Colombia” en el cual se recomendó efectuar una reforma de la administración como medio eficaz para alcanzar el desarrollo de la nación.

2.—Posteriormente, el Gobierno, basándose en las recomendaciones de la misión del Banco, organizó otra, con el propósito de estudiar la situación de la administración pública colombiana. El Informe del estudio fue publicado en 1952 bajo el título de “Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia”. Dicho Informe hizo énfasis en la necesidad de organizar las funciones centrales de planeamiento económico, organización presupuestaria y mejoramiento de los controles administrativos y de coordinación, así como la necesidad de revisar las organizaciones departamentales y municipales. Debido a los factores de orden político, las recomendaciones de las dos misiones no tuvieron aplicación.

3.—En 1954 el gobierno colombiano volvió a contar con la asistencia técnica de las Naciones Unidas para continuar con los estudios de la administración pública colombiana. Para tal efecto se creó la primera “Comisión para la Reforma de la Administración Pública”, conformada por tres miembros y como ejecutora del programa se creó una Oficina de Organización y Métodos dependiente de la Dirección Nacional de Presupuesto, la cual contó con seis expertos del citado organismo y la participación de personal colombiano. Los estudios de esta misión se enfocaron a la reorganización de la Presidencia de la República, la clasificación de personal, el manejo de oficinas, la formación de ejecutivos y el adiestramiento para el servicio público.

4.—En 1957-58 el gobierno contrató los servicios de una misión francesa bajo la dirección del sacerdote Louis Lebret con el fin de llevar a cabo un estudio sobre las condiciones del desarrollo. Los resultados de dicho estudio se plasmaron en el informe “Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia”. Los puntos fundamentales del trabajo se enfocaron sobre los problemas demográficos, distribución del ingreso nacional, educación, vivienda, salud, etc., y como recomendación primordial se destacó la urgencia de una reforma administrativa como condición previa para el desarrollo integral.

## EXAMEN CRÍTICO

### *Éxitos o insucesos*

Con respecto al resultado de las reformas administrativas llevadas a cabo, es justo reconocer que se han cumplido parte de los objetivos previstos tales como el establecimiento de bases constitucionales y legales en los aspectos de planeación y administración del desarrollo del país; puesta en marcha de organismos vitales en su realización y, tal vez lo más importante, se ha tratado de crear una motivación nacional en torno a la reforma administrativa. Por otra parte es necesario aclarar que todas las resistencias no han sido superadas, y que las condiciones ideales para su éxito no se han alcanzado puesto que los objetivos de planeación, carrera administrativa y descentralización han tropezado con intereses opuestos y superiores a ellos.

### *Obstáculos*

Las reformas administrativas en el proceso de implantación han encontrado los siguientes obstáculos:

a) Todavía cierta influencia partidista en la designación a todos los niveles de los servidores públicos.

b) La resistencia para superar viejas tradiciones y defectos arraigados. La puesta en marcha en ese medio de nuevos sistemas imprescindibles despierta animadversión en el personal que erróneamente cree va a ser desplazado.

c) Las fallas del equipo de funcionarios públicos; si bien se tuvo cuidado en materia de formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios públicos, por ejemplo, con la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, el impacto en tal sentido sobre los recursos humanos de la administración, no ha sido lo suficientemente masivo y profundo para cambiar radicalmente actitudes y mejorar conocimientos. Por tal motivo, las reformas no han encontrado el apoyo o comprensión por parte de quienes directamente deben aplicarlos.

En la actualidad se está desarrollando por parte del gobierno nacional el Plan General de Adiestramiento en Técnicas Administrativas para lograr los objetivos iniciales de formación y capacitación del personal público.

d) Las reformas hasta el momento han tenido un enfoque meramente jurídico sin tener en cuenta la técnica administrativa, la cual demanda un estudio a fondo de los problemas que afectan la organización de las diferentes entidades públicas para luego de su análisis hacer las proyecciones estructurales de éstas ciñéndose a los objetivos que les han sido señalados dentro del Plan General de Desarrollo.

e) La falta de paralelismo entre los estudios estructurales y los sistemas fiscales, presupuestales, etc., no han permitido alcanzar los resultados esperados en la implantación de las reformas; dichos sistemas resultan inadecuados en relación con la dinámica de la organización.

f) El desplazamiento permanente de los funcionarios técnicos o especializados del nivel central hacia el nivel descentralizado y la empresa privada ante la perspectiva de una mejor remuneración.



## PROCESO ACTUAL DE LA REFORMA

### BASE INSTITUCIONAL

Como resultado de la reforma administrativa de 1968, y de las que se cumplieron en virtud de las Leyes 19 de 1958 y 21 de 1963, ha venido perfeccionándose la administración pública. Sin embargo, ésta no puede sujetarse a mantener incondicionalmente la estructura y principios determinados por las mencionadas reformas. Por esto, se integró una Comisión para el Mejoramiento de la Administración Pública encargada de proponer al gobierno por intermedio de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República, las medidas necesarias para lograr la permanente adecuación del aparato administrativo a las necesidades de desarrollo económico y social del país. Igualmente, a comienzos del año 1972 el señor Presidente de la República inauguró ante funcionarios de todos los organismos nacionales el Programa de Actualización de la Administración Pública en Desarrollo del cual, la Secretaría antes mencionada identificó conjuntamente con los funcionarios que participaron activamente en una serie de seminarios de comunicación institucional, los principales problemas relacionados con la actual organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del Poder Público.

### BASE LEGAL

Con base en los problemas identificados, el gobierno ha venido tomando medidas administrativas para solucionar los que son de su competencia, y encomendó a la Secretaría de Administración Pública mencionada la realización de un estudio que sirva de base para un plan administrativo a mediano plazo que complemente y apoye el plan de desarrollo en ejecución y los que en un futuro se formulen y, solicitó al Congreso de la República facultades extraordinarias para actualizar la organización administrativa nacional en aquellos aspectos que requieren la expedición de nuevas leyes. Para el efecto, el Congreso revistió al Presidente de la República de las facultades que se le habían solicitado, por medio de la Ley 2ª de marzo 27 de 1973 y por el término de un año para revisar la Organización Administrativa Nacional en las siguientes áreas:

*Sobre organización*

- a) Supresión, fusión, y creación de dependencias en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias.
- b) Supresión y fusión de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado.

*Sobre administración de personal*

- a) Modificación del sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleos de los organismos centrales de la administración y los establecimientos públicos, incluyendo a los jefes de tales organismos.
- b) Elaboración del estatuto de personal de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado.

*Sobre celebración de contratos en la administración central y descentralizada*

- a) Elaboración de estatutos que modifiquen las normas vigentes sobre modalidades y requisitos para la celebración de contratos.

**ORGANIZACIÓN INTERNA**

Para el ejercicio de las facultades anteriores el Presidente estará asesorado por una junta consultiva constituida por un senador y un representante de las comisiones primeras, cuarta y octava de las cámaras legislativas y por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Con posterioridad a la Ley 2ª antes mencionada, se dictó el Decreto 792 del mismo año por el cual se crea una comisión asesora para el estudio y preparación de los proyectos por medio de los cuales se habrá de revisar la actual organización de la administración pública nacional, dicha comisión integrada por: el Ministro de Gobierno o su delegado, el Ministro de Justicia o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

En el mismo decreto se determinan las secretarías técnicas y ejecutivos de los diferentes grupos de trabajo que se crean para la labor preparatoria de los decretos por medio de los cuales se habrán de desarrollar las facultades extraordinarias:

- a) Sobre organización, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública,
- b) Sobre administración de personal, el Departamento Administrativo del Servicio Civil,
- c) Sobre contratos, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Para el desarrollo del Programa de Actualización de la Administración Nacional se constituyeron tres niveles de coordinación, así:

- a) Coordinación general, bajo la responsabilidad del coordinador de cada ministerio o departamento administrativo,
- b) Coordinación sectorial bajo la responsabilidad del coordinador de cada ministerio o departamento administrativo,
- c) Coordinación institucional, bajo la responsabilidad de un coordinador por cada organismo descentralizado.

## EJECUCIÓN Y TÉCNICAS

Para la ejecución del Programa de Actualización se quiso que los diferentes organismos participaran activamente teniendo en cuenta que son ellos los que realmente conocen sus problemas y a su vez los más indicados para proponer las soluciones que se ajusten a sus necesidades.

Es así como en los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado se integraron grupos de trabajo encargados de la ejecución del programa en su respectiva entidad, el cual está dirigido por un coordinador con el ministerio o departamento administrativo a que se hallan adscritos o vinculados, a su vez, en estas entidades centrales se conformaron otros grupos de trabajo con su respectivo coordinador encargados de realizar el programa internamente y de integrar el de todo el sector. Los coordinadores sectoriales transmiten a la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública la información por ésta solicitada, la cual la integra con la de todos los sectores y efectúa los análisis intra e intersectoriales desde el punto de vista de distribución de negocios y de organización administrativa con el fin de efectuar una racional distribución de aquellos y una adecuada organización para el eficiente cumplimiento de los mismos.

Una vez realizado el análisis anterior y definidos los cambios necesarios, cada entidad procede a elaborar los respectivos proyectos de decreto (para entidades centrales) o acuerdo (para entidades descentralizadas), los cuales son revisados por esta Secretaría conjuntamente con los interesados a fin de efectuar los ajustes necesarios y darles el trámite previsto en el Decreto 792 y en la Ley 2ª. antes mencionada.

Para la realización de los diagnósticos institucionales o sectoriales se utilizan como instrumentos de información, la investigación de leyes, decretos, y estudios similares ya existentes; ejecución presupuestal, estadísticas, etc., relacionadas con el organismo objeto del estudio, así como el empleo de formularios para la recolección de los datos necesarios para el desarrollo del programa, acompañados éstos de las instrucciones específicas para su diligenciamiento; también se realizaron seminarios de comunicación institucional con los diferentes organismos con el propósito de detectar los problemas que actualmente afectan el buen funcionamiento de las organizaciones.

Por otra parte, se viene adelantando el análisis de la información encaminada a una definición de las prioridades sectoriales e institucionales, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

#### CRITERIOS GENERALES

a) La administración debe concebirse como un medio y no como un fin. Por tanto, las estructuras deben ser flexibles para que se adapten a las necesidades del desarrollo económico y social del país.

b) La estructura debe ser el reflejo de los objetivos, funciones y servicios que presta la institución. Al respecto, cabe decir que en términos de funciones, los ministerios podrían clasificarse en tres grupos, a saber:

1.—El grupo de los ministerios planificadores o sea, aquellos que aunque ejecutan algunas actividades mínimas dirigidas a la prestación de un servicio, su característica primordial consiste en que, todas las actividades de las distintas unidades del ministerio, fundamentalmente, están encaminadas a dirigir, coordinar y supervisar a los organismos descentralizados que comprenden el sector del cual son cabeza. Así por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Económico a través de sus unidades de Desarrollo Comercial o Desarrollo Urbano harían los planes para las entidades que tengan relación con estas actividades. La

Oficina de Planeación Sectorial actuaría como coordinadora e integradora de estos planes a nivel sectorial e intersectorial.

2.—El grupo de los ejecutores es decir, aquellos cuya labor se dirige primordialmente a la ejecución o prestación de un servicio y su planeación se orienta a sus actividades internas con escasa incidencia en los planes y programas de sus organismos adscritos o vinculados; tendríamos como ejemplo de este tipo de ministerios al de Hacienda y Crédito Público y al de Relaciones Exteriores.

3.—Los mixtos, que participan a la vez de una y otra característica; estos ministerios además de ejecutar o prestar un servicio, planean, dirigen y coordinan las actividades de los organismos adscritos o vinculados que hacen parte de su sector.

La organización de cada ministerio deberá en la medida de lo posible consultar estas características para que la función del ministerio tenga unos instrumentos que le permitan cumplir a cabalidad sus funciones.

c) La organización, las decisiones administrativas, así como su ejecución deben encaminarse a obtener altos índices de rendimiento tanto en gastos de funcionamiento como de inversión.

d) Establecer la medición de resultados como mecanismo que permita el cumplimiento del control de gestión en la administración pública de acuerdo con el criterio de eficiencia que debe animarla.

e) La estructura debe buscar la máxima participación de todos los organismos de la administración en el establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de comunicación y coordinación en el proceso de la toma de decisiones sobre objetivos que le sean comunes.

f) La dirección del sector deberá estar centralizada en el Ministerio respectivo, articulada con el Departamento de Planeación Nacional, con suficiente fuerza y coherencia para garantizar la unidad de ejecución de los planes sectoriales e intersectoriales.

g) La información deberá estar orientada al establecimiento de mecanismos intra e intersectoriales para obtener la unificación de criterios en la fijación de las políticas.

#### PAUTAS ESPECÍFICAS

Para orientar la labor de los grupos de trabajo de los respectivos organismos, se presentan a continuación unas pautas específicas que sirvan de base para la elaboración de los proyectos de decreto orgánico:

a) En los proyectos de articulado de los organismos deberán aparecer tanto la estructura como la descripción de funciones hasta nivel de grupo. Sin embargo, se advierte que la estructura básica se fijará por decreto-ley y la estructura complementaria por decreto ordinario para darle a la administración poder de adaptación y ajuste a las necesidades del servicio público que vayan presentándose en el futuro.

b) Teniendo en cuenta que los organismos deben adecuar su estructura a las necesidades del desarrollo, es necesario constituir en los ministerios y departamentos administrativos, oficinas de organización y métodos las cuales deben ser unidades especializadas de carácter permanente que desarrollen una labor de naturaleza consultiva, ayudando al más alto nivel directivo en la actualización permanente de su organización.

c) Las oficinas de planeación de los ministerios deberán fortalecerse con el fin de que puedan garantizar tanto la integración como la coordinación de los planes sectoriales y su vinculación con el Departamento Nacional de Planeación.

d) La denominación de las unidades administrativas deberá establecerse de acuerdo con el objetivo e importancia de las funciones. Las actividades de cada unidad administrativa deberán preverse de manera que cumplan, en la mayor medida posible funciones afines.

e) En la reorganización interna la estructura deberá ser más que todo horizontal, con el propósito de dar mayor participación y motivación a los integrantes de la organización.

f) En toda unidad organizada deberá prevalecer siempre la autoridad superior. Las líneas de autoridad deberán estar claramente establecidas desde el vértice hasta el último nivel de la organización.

g) Es conveniente que al determinar las unidades y sus funciones, éstas dejen ver claramente las relaciones que deben existir en la organización y garanticen la debida coordinación tanto interna como externa.

h) Las unidades de planeación, organización y métodos, personal, compras, divulgación y jurídica dependerán funcionalmente de los respectivos organismos rectores en la materia y jerárquicamente de las entidades donde operen. Estas unidades se constituirán en subsistemas de un gran sistema de administración nacional.

i) Las unidades de planeación, organización y métodos, divulgación y jurídica deberán considerarse como asesoras y, por consiguiente, su denominación será la de oficinas. Su ubicación estará a nivel de asesoría y no de ejecución dentro de la estructura jerárquica.

j) Las unidades de personal y de compras, deberán considerarse como ejecutoras y su denominación y ubicación corresponderá de acuerdo a las necesidades de cada organismo.

k) Las oficinas de planeación en los ministerios y departamentos administrativos serán unidades encargadas de la promoción, dirección, coordinación y evaluación sectorial de los planes y programas, tanto del ministerio o departamento administrativo, como de los respectivos organismos adscritos y vinculados en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación. Por otra parte, la preocupación del gobierno, que constituye el común denominador de los criterios enunciados, es que la administración se maneje eficientemente dotándola de flexibilidad operativa y mecanismos adecuados que le permitan ejecutar los cambios oportunamente, de acuerdo a las necesidades de los servicios que presta, para lo cual tiene previsto un programa de asistencia técnica por parte de las Naciones Unidas.

## EL "KNOW HOW" DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

### UBICACIÓN DEL "KNOW HOW"

El *Know How* de modernización administrativa corresponde en Colombia a la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública SOIAP de la Presidencia de la República, la cual tiene a su cargo el mejoramiento administrativo de la rama ejecutiva del poder público mediante el estudio y recomendación sobre organización, sistemas y procedimientos que permitan una adecuada coordinación e integración de las diferentes actividades del sector público y de los métodos más convenientes para una mejor prestación de los servicios que atiende el Estado.

Esta Secretaría de Administración Pública de la Presidencia cuenta internamente con una Oficina de Inspección por medio de la cual se pretende tener un control administrativo sobre las diferentes entidades del sector público. Dicha oficina debe detectar los problemas administrativos y encauzar las medidas adoptadas por el gobierno y buscar su revisión periódica con el fin de acondicionarlos a las nuevas circunstancias.

Existe además dentro de la misma Secretaría, la Oficina de Organización y Sistemas, la cual realiza estudios sobre organización, distribución de funciones, sistemas y métodos de trabajo en la rama ejecutiva del poder público; tiene también a su cuidado el estudio y

análisis de la mejor prestación de los servicios ya sea descentralizándose o desconcentrándolos. Esta Oficina presta asistencia técnica para la organización y el funcionamiento administrativos de los organismos de carácter nacional, departamental y municipal.

Por medio de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República se canalizan todos los planes o proyectos de reorganización general o parcial de los distintos organismos de la administración nacional con el fin de darles uniformidad y coherencia tanto administrativa como funcional, e integrar racionalmente una serie de elementos estructurales dentro de una macro-estructura de orden nacional.

### CÓMO SE INSTRUMENTA EL "KNOW HOW"

Cuando se cambian las condiciones económicas, técnicas y sociales dentro de un país surge la necesidad de fijar nuevas políticas que se ajusten a un nuevo orden de necesidades; en tal sentido se requiere que los mecanismos encargados de desarrollar esas nuevas políticas tengan un proceso de readecuación, en forma que cada uno de los miembros componentes del aparato administrativo del Estado desarrolle la nueva función como le corresponde. Es en este momento cuando se plantea una reforma administrativa, dentro del proceso de actualización de la administración.

Estos fenómenos cambiantes requieren indicadores que registren y controlen su movilidad. En el campo de la administración pública el mecanismo de medida es la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia, a la cual corresponde el mejoramiento administrativo; es así que éste es el organismo encargado del proceso de reforma que desarrolla a través de las siguientes etapas: preparación, ejecución e implantación.

*Preparación:* Una vez autorizada la modificación estructural se toman en consideración los factores de cambio y los recursos de problemas e interferencias obtenidas a través del estudio permanente de la administración, con el objeto de revisar y montar la nueva estructura a la luz de estos elementos.

*Ejecución:* La ejecución involucra a las entidades respectivas con el objeto de darles una participación directa y permitirles realizar un auto-análisis. La ejecución se hace bajo una coordinación general por parte de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia y una coordinación sectorial por



parte de cada Ministerio y Departamento Administrativo cabeza de cada sector. Finalmente, la revisión e integración de los diferentes aspectos se hace por medio de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia.

*Implantación:* Una vez aprobadas las modificaciones correspondientes es necesario cuidar de su apropiada puesta en marcha y a la vez, la observación de los resultados producidos con el fin de hacer los replanteamientos y ajustes necesarios.

### CÓMO SE CAPTA EL "KNOW HOW"

Las técnicas de modernización administrativa proceden de dos fuentes, una interna de investigación y una externa de transferencia, por la asistencia técnica internacional. La investigación la realiza la Escuela Superior de Administración Pública ESAP por medio de su Centro de Investigaciones y Divulgación CIDI. La ESAP es el organismo encargado de la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y adiestramiento del personal al servicio del Estado colombiano.

Tradicionalmente la asistencia técnica por parte de los organismos internacionales para el área de organización administrativa se ha venido prestando a cada organismo en forma particular, situación que ocasiona la proliferación de solicitudes y por ende la presencia de expertos en este campo sin una coordinación adecuada que permita su máximo aprovechamiento.

El actual proyecto de asistencia técnica de las Naciones Unidas para el sector de administración pública pretende canalizar la asistencia a través de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública con el fin de racionalizar debidamente esta ayuda y determinar las áreas y prioridades en las cuales ésta se hace necesaria.

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública como Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Administración Pública será también responsable de la ejecución del proyecto; sin embargo, todos los demás organismos que integran la rama ejecutiva del poder público podrán beneficiarse de la asistencia técnica prevista en el proyecto de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Trabajo.

El jefe del Proyecto tendrá como contraparte al Secretario de Administración Pública de la Presidencia de la República, quien

actuará como codirector del Proyecto; ellos tendrán bajo su responsabilidad la administración, dirección, ejecución y evaluación del Proyecto de acuerdo a las normas generales del PNUD.

Inicialmente, grupos de expertos serán asignados a la Secretaría de Administración Pública, al Departamento Administrativo del Servicio Civil, a la Escuela Superior de Administración Pública, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Contraloría General de la República; dichos expertos contarán con las contrapartes nacionales correspondientes y con el personal de apoyo necesario para el desarrollo de su trabajo. Tales expertos se distribuirán o asignarán a otras áreas de administración de acuerdo con un programa de prioridades.

## CONCLUSIONES

### EXAMEN CRÍTICO DEL PROCESO ACTUAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA

En el mejoramiento paulatino de la administración pública pueden destacarse de manera especial algunos avances logrados por las reformas administrativas mencionadas con anterioridad. Sin embargo, a pesar de las mismas se aprecian aún áreas especialmente críticas de la administración que trataron de seleccionarse en un futuro inmediato mediante la aplicación de la Ley 2a. de 1973, con base en la cual se tratarán también de consolidar la tecnificación de la administración hasta ahora alcanzada.

Entre los avances introducidos a la administración pública colombiana caben destacarse los siguientes:

a) Sistematización de la Administración al compartimentarla en sectores. En este orden de ideas, los Ministerios deberán actuar como rectores u orientadores, formulando las políticas que han de desarrollarse por los organismos descentralizados de carácter eminentemente ejecutor del respectivo sector, adscritos o vinculados a los primeros. En un enfoque de sistemas estos sectores pueden asimilarse a los subsistemas de desarrollo o subsistemas sectoriales, áreas aquellas que con el apoyo o concurso de los subsistemas administrativos de apoyo (planeación, presupuesto, informática, etc.), desarrollan los procesos que han de traducirse en bienes o servicios a la comunidad.

b) Institucionalización de la planeación por medio de la Reforma Constitucional de 1968 que la consagró y de la Reforma Administrativa del mismo año que fortaleció el Departamento Nacional de

Planeación, encargándolo como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social y de efectuar estudios macroeconómicos y coordinar y consolidar los planes sectoriales de inversión con base en las políticas fijadas por el Consejo citado en el Plan General de Desarrollo de la Nación.

El Departamento Nacional de Planeación debe además fijar las normas para la elaboración de los planes sectoriales, es decir, los de los Ministerios y sus organismos adscritos; así como efectuar la evaluación de su ejecución. Estas medidas constituyen las bases del sistema nacional de planeación.

Introducción de mecanismos de tutela de la administración central sobre la descentralizada. Entre ellos merecen especial mención los siguientes:

El nombramiento de los gerentes, presidentes o directores de las entidades descentralizadas por parte del Presidente de la República.

La rendición de informes sobre los resultados de su gestión de los gerentes, presidentes o directores de institutos descentralizados.

La obligación de las juntas directivas de estos institutos, de obrar consultando la política gubernamental en el área específica de su trabajo. Las Juntas son presididas por el ministro del sector del cual hacen parte.

El voto favorable del ministro como requisito indispensable para la toma de ciertas decisiones por parte de las juntas directivas.

Se cambió el modelo de organización de los ministerios. El resultado de la reforma administrativa de 1960 dividió la organización de los mismos en dos ramas: técnica y administrativa, bajo la dependencia de un director del respectivo ministerio, funcionario de carrera administrativa encargado de la continuidad de las labores del ministerio al no tener carácter político. En la reforma administrativa de 1968 la dirección de los ministerios quedó a cargo del ministro, el viceministro (cuya función legal es la de asistir al ministro en sus relaciones con el Parlamento), y el Secretario General, funcionario encargado de la orientación técnica y de la continuidad de los servicios del ministerio. Los tres son nombrados por el Presidente de la República. Bajo la dependencia del Secretario General se ubican las unidades propiamente ejecutoras del ministerio respectivo, tanto del orden técnico como administrativo, las que jerárquicamente corresponden a las denominaciones de: dirección general, división, sección y grupo, pero aboliendo la discriminación entre ramas técnica y administrativa.

En materia de administración de personal se expidió el decreto 2400 de 1968 como estatuto que regula la administración del personal

civil que presta sus servicios en los empleos de la rama ejecutiva del poder público. Igualmente se creó la prima técnica como estímulo especial para retener al servicio de la administración a profesionales altamente especializados.

## OBSTÁCULOS

Pese a los logros de la Reforma Administrativa de 1968, después de cinco años de su implantación se han detectado por parte de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República en el ejercicio de sus funciones de asesoría a la administración, áreas críticas dentro de la misma que confirman la necesidad de una modernización permanente del aparato administrativo, así como el diseño aún más depurado de sistemas y procedimientos que coadyuven a la integración de su acción. El tratamiento de estas áreas críticas fue señalado como programa por el Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero en su discurso de inauguración del Seminario de Motivación e Información en la Administración Pública el 15 de febrero de 1972 en la Casa de Bolívar.<sup>3</sup>

### *Áreas críticas*

Capacitación de los recursos humanos que prestan sus servicios a la administración teniendo en cuenta que las mejores intenciones de una política de reforma administrativa pueden quedar simplemente enunciadas si no están acompañadas del desarrollo y del compromiso personal de quienes tienen bajo su responsabilidad la puesta en marcha de la misma, a todos los niveles. La capacitación del empleado público ha de enfocarse no sólo hacia la adquisición de conocimiento sino hacia el cambio de actitudes. Como es obvio, el cambio está condicionado por la actitud que hacia el mismo demuestran los empleados encargados de promoverlo.

### *Simplificación de procedimientos administrativos*

Las reformas administrativas si bien han contribuido a la racionalización de la administración no han tocado de cerca procedimientos que inciden directamente sobre los servicios que se prestan directamente al público. La Secretaría de Organización e Inspección de la

Administración Pública consciente de esta necesidad viene trabajando con la participación de los organismos públicos en la simplificación de una serie de procedimientos con los cuales la ciudadanía en general tiene mayor o más frecuente relación; tales como, expedición de certificados de paz y salvo, trámites para la obtención de la tarjeta de identidad y de la cédula de ciudadanía, expedición y revalidación de pasaportes, expedición de licencias de explotación de minas, trámite de pensiones de jubilación y de prestaciones sociales y económicas, etc. El rediseño de estos procedimientos se nutre de las políticas generales del programa de actualización de la administración y a su vez condiciona el replanteamiento de la estructura de esta última.

### *Sistema de información*

Una de las áreas especialmente críticas de la administración es la dificultad que se presenta en la toma de decisiones de los directivos y ejecutivos en general por carecer de datos o porque si estos existen son incompletos u obsoletos.

Aunque se han hecho esfuerzos parciales en este sentido, especialmente en la automatización de ciertos datos tanto en el Departamento Nacional de Estadística como en diversos organismos de la administración, estos esfuerzos distan de constituir un sistema por cuanto no producen en la debida oportunidad información para la dirección, es decir, para la toma de decisiones y porque al no obedecer a una línea directriz, encauzada e integrada, constituyen compartimientos aislados de difícil y dispendiosa consulta. La ausencia del sistema de información dificulta la labor de planificación y en muchos casos motiva la improvisación en las decisiones.

### *Sistema de comunicaciones*

Se ha constatado que las sucesivas reformas administrativas han centrado su atención prioritariamente en el mejoramiento de las estructuras de la administración. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta de manera manifiesta la correlación que debe existir entre los organismos que integran la administración o un sector de la misma de acuerdo a los procesos que desarrollan y que el vehículo de armonización es el establecimiento de un sistema de comunicación. Es así como ésta no existe a nivel de cada institución ni a nivel inter-institucional. Las consecuencias inmediatas de esta ausencia son las de la falta

de coordinación entre organismos y la falta de motivación y participación del personal por desconocimiento de los objetivos y resultados de la entidad en la cual están prestando su concurso.

### *Sistema de control de gestión*

La medición de resultados de la productividad en la gestión pública se ha enunciado en las Reformas Administrativas pero aún no se ha creado el organismo encargado de llevar a cabo esta función, la cual difiere del control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República o del control sobre las inversiones públicas aplicado por el Departamento Nacional de Planeación.

En desarrollo de las facultades conferidas por la Ley 2ª de 1973 tantas veces citadas para la revisión y actualización de la administración nacional se sentarán las bases institucionales para la puesta en marcha del control de gestión de la administración pública, mediante el fortalecimiento de la Oficina de Inspección de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República. El Ejecutivo podrá contar con una unidad especializada que le informe permanentemente sobre el resultado de la acción del Estado en el desarrollo de las funciones que en su nombre ejecuta la administración y de las causas de los bajos rendimientos que puedan presentarse.

El sistema nacional de planeación exige aún un mayor grado de articulación tanto en el nivel nacional como en los niveles regional y local, y también con el sector privado. En este sentido, además del fortalecimiento de las oficinas sectoriales de planeación a nivel central, se están creando y/o fortaleciendo las de los Departamentos y Municipios bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación. Además, en cuanto al sector privado se refiere, se dará mayor participación a sus diferentes gremios y/o estamentos, tales como asociaciones, sindicatos, universidades, etc.

### *Evaluación permanente de implantación de las reformas*

Para el efecto se crearán oficinas de organización y métodos en los diferentes organismos de la administración dependientes funcionalmente de una unidad rectora en la materia encargada de velar por la actualización permanente de la administración pública. Los ajustes que de acuerdo a sus necesidades esta última requiera se facilitarán, reduciendo así el requerimiento periódico de facultades extraordinarias al Legislativo en estas materias.

## PROSPECTIVAS

Ante la inexistencia de un texto de consulta para el estudioso de la problemática de la administración pública colombiana que no sólo le ilustre sobre el proceso de su conformación histórica, tanto desde un punto de vista cronológico-jurídico como a la luz de la influencia que sobre ella han ejercido factores políticos, económicos, socio-antropológicos, etc., y después de un diagnóstico de la situación presente le indique el modelo de administración necesario para el país en el futuro y las medidas necesarias para alcanzarlo, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República ha emprendido un estudio general de la administración pública colombiana, con miras a poner al alcance de quienes han de tomar decisiones sobre estas materias un documento que le sirva de pauta u orientación.

## ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COLOMBIANA

### ESQUEMA PRELIMINAR

#### 1.—*Historia de la administración pública colombiana.*

- a) El régimen virreinal,
- b) Periodo comprendido entre 1810 a 1886,
- c) Periodo comprendido entre 1886 a 1936,
- d) Periodo comprendido entre 1936 a 1959,
- e) Periodo comprendido entre 1959 a 1968.

En términos de las funciones del Estado, las doctrinas administrativas y el desarrollo económico y social del país, para determinar la evolución de los lineamientos básicos de la administración pública colombiana. Campos de investigación: administración pública general, administración económico-financiera, administración de personal, otras ramas de administración especial.

#### 2.—*Sistema político y económico colombiano*

Identificar las características del sistema político y de economía mixta que existen en Colombia. Estas características se analizarían a luz de:

- a) Ideologías,
- b) Valores,
- c) Instituciones.

### 3.—*Modelo de desarrollo del país*

- a) Planes anteriores a 1962,
- b) Objetivos actuales (las cuatro estrategias de desarrollo),
- c) Medios.

### 4.—*Administración para el desarrollo*

El medio cambiante del mundo en desarrollo: cambio y turbulencia, continuidad y discontinuidad. Interdependencias y conflictos. Mantenimiento del sistema y organización para el cambio. Confrontaciones dinámicas y los cambios en los valores sociales y aspiraciones. Expectativas crecientes de la gente que conllevan nuevas responsabilidades para el Estado. Comparación con otros sistemas de administración foráneos; ejemplos: Francia, Suecia, EEUU, URSS, algunos países latinoamericanos, etc., en los siguientes campos:

- a) Administración pública general,
- b) Administración local y regional,
- c) Administración social,
- d) Administración económico-financiera,
- e) Administración de personal,
- f) otras ramas de administración especial.

### 5.—*Modelo conceptual de la administración pública colombiana*

Marco de referencia para continuar con el modelo actual o introducir en él los cambios que sean necesarios.

#### *Incluye:*

Criterios: Principios que guíen la acción en el diseño de la administración pública colombiana:

- a) Avances en la ciencia y tecnología,
- b) Fenómenos de integración internacional,
- c) Necesidad de integración nacional,
- d) Objetivos del plan de desarrollo.



*Forma:*

Cuál debe ser la organización y sus componentes.

6.—*Sistemas de administración*

## a) Sistemas de desarrollo del país, por sectores:

- 1) Sector agropecuario,
- 2) Sector manufacturero,
- 3) Sector de recursos naturales, renovables y no renovables,
- 4) Sector educación,
- 5) Sector salud,
- 6) Sector defensa, etc.

Estos sistemas de desarrollo se analizarán desde dos puntos de vista:

I.—Sistema político y económico y modelo de desarrollo colombiano: áreas de economía privada y pública, creación de la infraestructura de conformidad con el grado de intervención del Estado en la economía privada.

II.—Organización específica requerida.

## b) Sistemas administrativos:

- 1) Sistema de planeación y proceso de toma de decisiones de la administración pública,
- 2) Sistema de presupuesto,
- 3) Sistema de materiales,
- 4) Sistema de personal,
- 5) Sistema de estadística y documentación,
- 6) Sistema de informática,
- 7) Sistema de comunicación,
- 8) Sistema internacional (relaciones en los organismos internacionales),
- 9) Sistema fiscal (control),
- 10) Sistema de control de gestión, en lo relacionado con las entidades descentralizadas, según se trate de
- 11) Organismos que se autofinancien (rentabilidad),
- 12) Organismos de utilidad social,
- 13) O según la naturaleza de las mismas,
- 14) Sistemas de organización y métodos,

- 15) Otros sistemas (judicial, electoral),
- 16) Sistemas de Administración Municipal y Departamental.

Estos sistemas se analizarán bajo dos puntos de vista:

- I.—Funciones y servicios,
- II.—Organización requerida.

#### 7.—*Los recursos de la administración*

- a) La colaboración política,
- b) Los recursos humanos,
  - 1) naturaleza (datos vitales),
  - 2) actividades y valores,
  - 3) capacitación,
- c) Los recursos tecnológicos,
- d) Recursos locativos.

#### 8.—*Estructura de la administración pública*

Diseño de la organización del sector público colombiano partiendo de los sistemas.

#### 9.—*Legislación administrativa*

Normas necesarias para dar fuerza a las recomendaciones presentadas.

Normas constitucionales, leyes, decretos, etc.

#### 10.—*Procedimientos administrativos*

Como los procedimientos administrativos sobrepasan los objetivos del estudio, solamente se analizarán en términos generales.

Por lo tanto, análisis macro-administrativo de los procedimientos administrativos, conducentes a la definición de criterios y procedimientos para manejarlos.

Se utilizará el método inductivo, esto es, se efectuarán trabajos prácticos de simplificación y racionalización para deducir el punto anterior (efecto de demostración).

#### 11.—*Metodología implícita, a través de la investigación*

- a) diagnóstico,
- b) recomendaciones.

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO  
ANDRÉS CASO

## CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

El gobierno mexicano, particularmente en el último lustro, ha incorporado en su orden del día la necesidad y la conveniencia de emprender una reforma administrativa sistemática y a fondo, como medio indispensable para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público, en la búsqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines legalmente atribuidos al Estado, tanto de aquellos que son consustanciales a su propia existencia, como de los que la coyuntura política le vaya demandando.

Debemos confesar que al emprender este esfuerzo, hemos sido afortunados, ya que tuvimos oportunidad de contar con las aleccionadoras experiencias de muchos otros países, particularmente latinoamericanos, que, habiéndonos antecedido en la búsqueda de objetivos, programas, medios, estrategias y tácticas de reforma administrativa, habían recorrido ya un largo trecho en este campo, mismo que nosotros pudimos aprovechar al programar nuestras acciones de reforma.

Fue así que aprendimos, con Brasil y Venezuela, que por sólida que sea una unidad central encargada de la promoción y planeación de la reforma, se requiere asimismo reproducir este esfuerzo en los distintos niveles sectoriales e institucionales en que se desagrega el sector público, buscando comprometer en el proceso a todos los grupos e intereses afectados por el mismo.

Con Perú, Uruguay, Costa Rica y Colombia, supimos de la conveniencia de estudiar sistemáticamente las áreas sectoriales y los procesos administrativos básicos cuyo análisis debería programarse con carácter prioritario. También con ellos y con otros países —que sería

difícil enumerar sin incurrir en omisiones— estudiamos la conveniencia de situar a los distintos organismos, que se han venido creando dentro de un mismo sector de la actividad nacional, bajo la supervisión de unidades coordinadoras de nivel ministerial.

Y a últimas fechas hemos tenido que reconocer, junto con la mayoría de los países hermanos de Latinoamérica, la necesidad de aceptar que las prioridades que resultan de los marcos teóricos que empleamos, en la práctica, son resultado, en muy buena medida, de las coyunturas de índole política, económica y técnica que se van presentando, no siempre en el orden ni en el tiempo que los técnicos juzgamos como más convenientes.

Por ello hemos llegado, como muchos de los aquí presentes, a considerar a la reforma administrativa —en sus términos más amplios— como un proceso permanente y dinámico, que se inscribe en el marco político, económico y social de un país y que no se limita a los clásicos aspectos del O y M tradicional, ni a los esfuerzos meramente eficientistas que los caracterizaron en otros tiempos.

Reconociendo esta experiencia, las autoridades públicas de México han decidido ir sumando las acciones reformadoras que se van pudiendo llevar a cabo, de una manera orgánica, y dentro de un marco previo que permita ir integrando estas acciones específicas en torno de un modelo de largo plazo, que contempla la definición del tipo y características de la administración pública que queremos conseguir en los próximos años.

No quiere esto decir que desdeñemos la utilidad que puede tener, en ocasiones, la revisión y puesta al día de los sistemas y procedimientos administrativos con que cuenta actualmente el Estado, con la idea de volverlos más eficientes o económicos; pero contemplamos también a la reforma administrativa como un esfuerzo fundamental por preparar a la administración pública para enfrentar, con visos de éxito, los problemas que desde ahora se pueden vislumbrar en su horizonte próximo y en el mediano.

Consideramos que sólo así se puede concebir a la reforma administrativa como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que éste tiene que enfrentar.<sup>1</sup>

Esto lleva necesariamente a aceptar la existencia de diferencias de ritmo, intensidad y amplitud en los programas y acciones que se intentan llevar a cabo en este campo. Se podría concebir a la reforma

casi como proceso cíclico, que generalmente se inicia con un gran impulso, una etapa de gran dinamismo, seguida por un ritmo más asentado y sostenido, a medida en que va resolviendo los problemas más ingentes, institucionalizándose y enfrentándose a nuevos obstáculos que siempre se presentan en un proceso de este tipo.

Por lo mismo, la etapa de los grandes impulsos y las grandes reorganizaciones de fondo no podría ser permanente, bien porque se llegan a atenuar los estrangulamientos más evidentes o, por otra parte, porque adoptar una actitud de cambio por el cambio mismo puede llegar a poner en peligro el equilibrio básico que requiere ordinariamente toda sociedad. De ahí la conveniencia de contar, desde el inicio, no sólo con un programa de reforma, sino con la infraestructura institucional y los lineamientos de estrategia que permitan garantizar la permanencia del proceso de adaptación y revisión, así como ir acomodando la velocidad y el alcance de las reformas específicas que se requieran, aprovechando las variadas condiciones del medio político, económico, social y administrativo.

Esta concepción del proceso de reforma obliga asimismo a evitar, hasta donde sea posible, recurrir a reglamentaciones rígidas y excesivamente detalladas en las bases jurídicas que dan apoyo al proceso, ya que pueden resultar de difícil revisión posterior. Conviene por lo tanto, bajo esta hipótesis, contar con un marco jurídico inicial lo suficientemente amplio y flexible para dar base a las acciones necesarias al principio, sin inhibirlas innecesariamente con planteos rígidos que puedan después resultar inoperantes en la práctica.

De esta manera, el establecimiento de una infraestructura orgánica que permita propiciar y articular la participación y el consenso de todos los que resulten involucrados en el proceso, se puede ir llevando a cabo con mayor flexibilidad de la que permitiría un encuadramiento demasiado rígido. Esto permite asimismo ir preparando apoyos técnicos de calidad suficiente, que puedan ir incorporándose al proceso de reforma, atendiendo a las modalidades que el avance mismo del programa requiera y dando a los nuevos cuadros mayor oportunidad de participar en la programación y solución de los aspectos del programa en que habrán de intervenir.

Esta concepción facilita el establecimiento de una corresponsabilidad a todos los niveles, señalando claramente lo que a cada quien compete, tanto a nivel macro como microadministrativo (entendiendo, por este último, el ámbito interior de cada una de las dependencias gubernamentales).

Ello obliga también a contar con una estrategia de implantación que sea flexible y que no pretenda esperar a integrar todos los mecanismos que requiere una reforma a fondo, para iniciar la puesta en acción, de algunas medidas preliminares. Por el contrario, recomienda realizar desde un principio aquellas acciones que no necesiten esperar más tiempo para ponerse en marcha, buscando que se conviertan en reformas autosostenidas y que se puedan ir integrando, modularmente, al modelo convenido de antemano.

Otra ventaja que se deriva de contar con una base jurídica inicial lo suficientemente amplia y general, es que permite que el programa pueda ser considerado como una función permanente del Estado y facilita el que las autoridades gubernamentales —que necesariamente se suceden en el tiempo— puedan responsabilizarse, sin compromisos riesgosos, a intentar acciones modulares y de resultados a corto plazo —desde luego dentro del programa y el modelo básicos—, otorgando el apoyo político que este tipo de acciones reclama y que a veces no puede obtenerse fácilmente.

En México, este apoyo se ha manifestado y mantenido ya a lo largo de dos regímenes gubernamentales: se inició como programa de gobierno en 1965 y ha proseguido, con una sólida continuidad de criterios y un decidido e incrementado apoyo, bajo la dirección del actual gobierno.

Resumiendo estas ideas iniciales, podríamos decir que, si bien para efectos de su análisis, programación y operación específica, una reforma administrativa puede ser concebida como una variable independiente —lo que conduciría a contemplarla como un fin útil en sí misma—, creemos que en nuestro tiempo sólo puede tener posibilidades de realización y permanencia cuando se la vincula, como medio indispensable, para el logro de otras reformas que demanda con urgencia el medio ambiente social y político en que aquélla habrá de inscribirse.

Esto no significa negar que, en ocasiones, pudiera resultar conveniente comenzar por perfeccionar algunos aspectos puramente adjetivos de la estructura administrativa actual, sobre todo cuando se requieren efectos de demostración y se necesita ganar adeptos y apoyo político inicial. Pero conviene que esto sólo se haga cuando ya se cuente con un marco integral de referencia.

Estamos convencidos, asimismo, que una reforma administrativa siempre implica, a querer o no, costos políticos, y enfrenta por lo mismo, a quienes deciden llevarla a cabo, con diversos obstáculos y resistencias, no sólo del propio sistema administrativo sujeto a modi-

ficación sino, sobre todo, con las fuentes de poder que están interesadas en mantener dichas estructuras.

Por esta razón, consideramos que generalmente no basta —para involucrar al poder político en un programa de este tipo— la sola conveniencia de racionalizar y simplificar las acciones gubernamentales. La experiencia parece conducir a la idea de que un gobernante sólo toma la decisión de llevar a cabo una reforma administrativa a fondo, cuando el no atender las demandas por una mayor eficacia en la acción del Estado, enfrentaría un mayor costo político que aquel que implicaría comprometer parcialmente la estabilidad lograda con la estructura administrativa presente hasta ese momento. Este sería el caso, por ejemplo, de la conveniencia de preparar al Estado contemporáneo para las tareas que le permitan jugar un papel determinante en la promoción y dirección del desarrollo.

## PROBLEMATICA GENERAL DE LA REALIDAD NACIONAL

Las consideraciones anteriores nos obligan, en consecuencia, a plantearnos a la reforma administrativa, no tan sólo como un problema de capacidad técnica —que es sin duda uno de sus aspectos importantes— sino básicamente como un problema de oportunidad política y de decisiones al más alto nivel de la administración pública.

En México, el actual programa de reforma administrativa auspiciado por el Ejecutivo Federal, se nutre así de varios factores que se presentan actualmente en el desarrollo político, económico y social del país. Mencionaremos a guisa de ejemplo algunos de los aspectos importantes de esta circunstancia.

Por una parte, en lo interno, se presenta la existencia de un gobierno que ha decidido revisar seriamente la política de desarrollo seguida por el país en los últimos años, misma que propició el crecimiento económico sostenido durante casi veinte años, pero que mantuvo algunas injusticias de tipo social. Se plantea por ello la interrogante de cómo convendría que estuviésemos organizados para afrontar los problemas de las próximas décadas, no sólo desde un punto de vista de eficiencia operativa sino buscando, al mismo tiempo, consolidar y ampliar su legitimidad política y social.

Intenta asimismo dar respuesta o adaptarse, por otra parte, a las nuevas condiciones de un medio ambiente social y político que presiona, en condiciones crecientes de organización, participación, toma de conciencia y capacidad de articular demandas. Y, además, intenta

adaptarse también a los actuales procesos internacionales, que, al empezar a obstaculizar la anterior expansión de la economía mexicana, generan problemas que requieren nuevas respuestas, para mantener el ritmo de desarrollo y estabilidad alcanzado.

En otros términos, y como ocurre en casi todos los países aquí representados, los logros del Estado (fundamentalmente en materia de salud y de bienestar social) traen consigo el surgimiento de nuevas demandas, para las cuales la estructura anterior no siempre ha estado, o está, bien preparada. Las respuestas que el aparato estatal intenta dar resultan, por lo general, lentas, insuficientes, o poco eficaces ante las nuevas exigencias de la economía y la sociedad.

El aumento del ingreso *per cápita* y la acumulación del ahorro interno han traído como consecuencia la amplitud del mercado interior y el crecimiento de las expectativas de consumo. Asimismo, la difícil geografía del país, aunada al incremento demográfico acelerado, dificultan un crecimiento armónico entre las distintas regiones y los diversos sectores económicos del país, de tal manera que la productividad del sector primario se va rezagando notablemente frente a la de los sectores industrial y de servicios.

Lo anterior origina, como todos sabemos, una mayor migración de las áreas rurales a las ciudades y, por ende, una demanda cada vez mayor de servicios urbanos, que no siempre pueden ser atendidos con la oportunidad y amplitud requeridas.

En el caso de México, algunos datos resultarían reveladores de los actuales desequilibrios y problemas que tiene que enfrentar el sector público. Por ejemplo:

El cambio en la estructura por edades de la población reporta que, en la actualidad, más de un 52% de los habitantes son menores de quince años de edad.

La relación urbano-rural de la población que, en 1921, registraba sólo un 31% de población urbana, ahora llega al 54%.

El crecimiento económico alcanzado no ha disminuido sensiblemente la marcada disparidad entre diversas regiones y sectores del país, lo que hace que grandes núcleos de población vivan aún marginados del progreso conseguido los últimos años.

El deterioro sostenido de las relaciones internacionales de intercambio, ha agravado la brecha que separa al país de los altamente desarrollados, aumentando peligrosamente su dependencia externa.



El proceso de sustitución de importaciones —que empieza a llegar a su límite en algunos campos—, se basó en una indiscriminada importación de tecnología, con apoyo en un proteccionismo industrial no selectivo, mismo que ha producido, entre otros efectos negativos, una creciente desocupación de la fuerza de trabajo, el desperdicio de la dotación relativa de los recursos del país y elevados costos de los bienes producidos.

Finalmente, y también como resultado de la estrategia de desarrollo seguida hasta 1970, la emergencia de una clase media en constante aumento, con más capacidad económica y por ende con mayores expectativas de consumo, que se traducen asimismo en una mayor capacidad de presión política y de movilidad social, equivalentes a las de países más desarrollados, lo cual distorsiona el perfil de prioridades que requiere la programación equilibrada de nuestro desarrollo con justicia social.

Estos son algunos de los aspectos que han dado lugar a la decisión de aumentar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, buscando dar una respuesta más orgánica y pronta a estas nuevas demandas que, sumadas a las que aún subsisten del pasado, plantean el cuadro político que habrán de encarar los gobernantes de hoy y los del futuro próximo y mediato.

## PROBLEMATICA ESPECIFICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Si tomamos en cuenta que, al consumarse la independencia del país, en 1821, la administración pública central estaba integrada por sólo cuatro secretarías de Estado y que, en la actualidad, 152 años después, el Ejecutivo Federal cuenta con quince secretarías, cuatro departamentos administrativos, dos procuradurías de justicia (una federal y otra para la Capital de la República) y que tiene a su cargo el gobierno de dos territorios federales, podríamos decir que este crecimiento, paulatino y por desagregación, no ha sido particularmente desorbitado.<sup>2</sup>

Ello obedece, en buena medida, a que el titular del Ejecutivo no puede, en México, establecer por su cuenta nuevas unidades administrativas dentro del sector central, ya que esta función está reservada exclusivamente al órgano legislativo. Sin embargo, el Presidente de

la República sí está facultado para crear organismos descentralizados y fideicomisos así como a participar en empresas de derecho mercantil con la totalidad, la mayoría o la minoría del capital suscrito.

Por esta razón, aunada al deseo de sustraer de las rigideces de la administración central a las nuevas unidades que iba requiriendo el desarrollo del país en cumplimiento de los compromisos adquiridos en la revolución de 1910-17, los organismos del sector descentralizado y del denominado paraestatal, sobre todo a partir de 1921, se han visto sujetos a un extraordinario crecimiento, verdaderamente exponencial, que hace que la actual estructura del gobierno federal contenga más de novecientas instituciones públicas.

Es así que, conforme el Estado Mexicano ha ido asumiendo nuevas y más variadas funciones, tanto normativas como de fomento y de intervención en la vida económica y social del país —en la búsqueda del desarrollo y el bienestar equitativos—, la administración pública ha ido acumulando nuevas instituciones. Vale la pena anotar aquí que la superior capacidad administrativa y financiera de algunos de estos organismos, les ha ido confiriendo, de hecho, una mayor influencia que la que se atribuye legalmente a algunos de los organismos centralizados.

Este crecimiento por agregación y sin un programa preciso a nivel global, ha reclamado, a su vez, la constitución de diversos mecanismos de coordinación y de control que han asumido en ocasiones la forma de comités, comisiones, consejos e incluso Secretarías de Estado. Es precisamente a la más reciente de éstas, la de la Presidencia, a la que ha sido encomendada la tarea de promover la reforma administrativa y la programación del desarrollo económico y social, como respuesta a la necesidad de atender con mayor organicidad y eficacia los problemas mencionados anteriormente.

## ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Hemos señalado ya que, a diferencia de otros países, en los cuales el jefe de Estado tiene facultades para instituir el número de ministerios que considere necesario, en México, por mandato constitucional, se establece que el Presidente de la República se auxilia para el despacho de los negocios del orden administrativo de las Secretarías de Estado, siendo el Congreso de la Unión el que, a través de una ley, distribuye los asuntos que han de estar a cargo de cada una.

Por esta razón la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado no es una ley orgánica integral de la administración pública mexicana, ya que solamente se refiere y señala el número y las competencias de las entidades gubernamentales centralizadas, dejando fuera a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los comités o consejos y los fideicomisos gubernamentales. Una razón adicional para el establecimiento de este tipo de organismos radica en su extrema flexibilidad para actuar en todo el territorio nacional sin violar los términos del pacto federal, debido a su personalidad jurídica propia. Con esto se comprenderá por qué el Ejecutivo ha recurrido con mayor frecuencia a establecer este tipo de entidades públicas en el curso de las últimas décadas.

Entre estos organismos desempeñan un importante papel las empresas de participación estatal, tanto las mayoritarias (aquellas en las que el gobierno federal es propietario de todas o la mayoría de las acciones) como las minoritarias (en las que la administración federal, al adquirir parte de las acciones, se reserva el derecho de revisar, por medio del comisario de la sociedad, las actividades y políticas de la empresa), y también los fideicomisos gubernamentales. El número y la importancia creciente de este tipo de organismos y empresas ha desplazado, de hecho, muchos centros de decisión que formalmente corresponden a órganos de la administración central.

## ESBOZO HISTÓRICO DE LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Se puede considerar que, desde 1821, se ha planteado en México la necesidad de llevar a cabo reformas administrativas, ya que en el primer reglamento de gobierno se establecía que cada ministro debía proponer reformas y mejoras para su ministerio, coordinándose con los demás en la recomendación de reformas generales.

Lo que ha acontecido es que, durante todo el siglo XIX y aún a principios del XX, las reformas y reestructuraciones que se intentaron o se llevaron a cabo, resultaron generalmente esporádicas, sin modelos globales de largo plazo y, la mayoría de las veces impuestas sólo a nivel de disposiciones legales formales. En muchos casos servían de excusa para que cada nuevo gobierno desestimara todo lo hecho por el anterior y cambiase a unos funcionarios por otros.

En esa época, cuando efectivamente se llegaron a concretar algunas medidas de mejoramiento administrativo, éstas casi siempre

consistieron en la búsqueda de economías, ante situaciones difíciles del erario o en reorganizaciones del ejército. Fue la etapa de nacimiento y consolidación de la nación y del Estado mexicanos, por lo que también se planteaban reformas a los otros órganos gubernamentales: el Legislativo y el Judicial.

En este siglo, fue sin duda la Constitución de 1917 la primera en recoger una transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal, con la idea de hacer frente a las nuevas exigencias sociales con novedosos instrumentos operativos. Así se creó la figura jurídica de los departamentos administrativos, encargándoseles inicialmente la provisión de diversos servicios comunes a toda la administración, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable de los órganos centrales. Fue precisamente uno de estos nuevos órganos del Ejecutivo, el departamento de contraloría que funcionó de 1918 a 1934, el primero en contar con atribuciones suficientes para realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública en general.

Estas funciones fueron pasando, sucesivamente, a otras entidades centrales a la vez que se iba ampliando su concurrencia y ámbito de autoridad. Primero pasaron al departamento del presupuesto que dependía del Presidente de la República y después fueron reabsorbidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1943 se creó una comisión intersecretarial ad hoc que se encargó de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública buscando eliminar duplicaciones de puestos y mejorar las técnicas presupuestarias. En 1947 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que estableció una dirección técnica de organización administrativa, encargada de estudiar globalmente al gobierno federal y, finalmente, en 1958 una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, aún vigente, creó la Secretaría de la Presidencia que heredó de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa las facultades de órgano central de reforma administrativa.

No fue sino hasta 1965, que esta nueva dependencia pudo dar una articulación suficiente a las actividades promotoras de la reforma administrativa. En ese año, la Secretaría de la Presidencia decidió establecer la comisión de administración pública para que elaborara un diagnóstico y un programa de reforma, con vistas a cumplir mejor con los requisitos de la programación del desarrollo, que es otra de sus atribuciones básicas.

Los esfuerzos iniciados por esta dependencia en la anterior administración no sólo no se interrumpieron al cambiar de manos el timón del gobierno en 1970, sino que, por el contrario, recibieron nuevas muestras de apoyo político del más alto nivel, gracias a las cuales se pudo sobrepasar la etapa de programación y entrar de lleno a la de instrumentación y a la ejecución de algunos programas y proyectos específicos de reforma.

Se puede decir que, hasta antes del actual programa, los anteriores esfuerzos de reforma se habían visto obstaculizados por diversos motivos: bien por un excesivo formalismo legal, por un rigorismo eficientista que no daba lugar a la participación de representantes de los órganos gubernamentales afectados; o bien por formidables carencias de recursos, incluyendo la de especialistas en administración pública. Sin embargo, el factor limitante de más significación lo constituyó la falta, casi siempre, de un apoyo decidido del más alto nivel político, así como de su inclusión como programa institucional de los gobiernos revolucionarios surgidos a partir de 1910.

## PROCESO ACTUAL DE REFORMA

El proceso de reforma podría ser imaginado —para efectos de análisis y ejecución— como una secuencia o encadenamiento de decisiones de las cuales resultan las acciones de reforma. Cada decisión es importante y requiere de recursos y negociaciones diferentes. Pero todas son necesarias si se quiere institucionalizar el proceso.<sup>3</sup>

Podemos decir que con base en las experiencias anteriormente citadas, el actual Titular del Ejecutivo Federal decidió, en enero de 1971, institucionalizar operativamente el proceso de reforma administrativa. Para ello comenzó por propiciar una amplia base de participación, consenso y trabajo en equipo, tanto entre los propios funcionarios públicos, como entre éstos y los sectores organizados de la población, dando así una amplia base institucional a la reforma.

Emitió un primer acuerdo Presidencial que obligaba a todas las dependencias públicas a establecer comisiones internas de administración CIDAS, auxiliadas por unidades de organización y métodos UOMS y unidades de programación UPS, para encargarse de promover y apoyar las reformas microadministrativas o internas. Con la inclusión de las unidades de programación en los mecanismos de reforma, se procuraba vincular a éstas con los objetivos y metas de las propias dependencias, así como con la programación del sector

público en su conjunto, con lo cual se dio a la reforma administrativa rango de un programa de gobierno de orden general y prioritario.

Por otra parte, se encargó a la Secretaría de la Presidencia la coordinación global de las reformas, así como el establecimiento de aquellas medidas que afectasen a dos o más dependencias públicas.

Se enfatizó que estos nuevos mecanismos de apoyo no pretendían sustituir las decisiones de los responsables de la ejecución misma de las reformas administrativas de cada dependencia, sino auxiliar en la realización de estas acciones. Se buscó que fuesen también básicamente instrumentos de participación que garantizaran la coherencia técnica necesaria para que las acciones particulares fueran integrándose, modularmente, al modelo global propuesto por la Secretaría de la Presidencia.

Esta Secretaría no esperó a tener un diagnóstico total de la administración o una legislación exhaustiva del proceso de reforma para iniciar sus acciones. Inicialmente le bastó para ello la facultad establecida en la Ley de Secretarías ya mencionada, de estudiar las modificaciones que (a la administración pública) deben hacerse y el acuerdo presidencial ya mencionado.

Esto ha permitido que, conforme se han ido fortaleciendo las etapas iniciales de la reforma y se ha dado lugar a la aparición de nuevas posibilidades, se hayan podido ir programando, cada vez con mayor detalle, las reformas específicas a realizar, emitiendo para ello, disposiciones jurídicas que se refieren a los aspectos particulares que ya hayan sido motivo de previas negociaciones y aceptación por parte de los organismos responsables y que además resultan, por ello, de más fácil revisión posterior.

Los demás acuerdos presidenciales que se han expedido hasta ahora —ocho hasta la fecha— especifican, por una parte, la división de responsabilidades por lo que toca a los campos macro y microadministrativos; se refieren a la capacitación de los empleados de base y de confianza: a la participación de los mecanismos de programación en el señalamiento de prioridades de reforma; a la instauración de sistemas de orientación e información al público; al planteamiento integral de sistemas de administración para los recursos humanos del Estado, y por último, a la delegación de funciones, con su correspondiente cauda de descentralización operativa y de aceleración y simplificación de trámites.

Podemos señalar que, dentro del actual proceso de reforma administrativa en que está empeñado México, se cuenta ya con un modelo integral, un diagnóstico básico, un plan global, varios progra-

mas específicos y una estrategia de implantación. Se utiliza una metodología de análisis que revisa, tanto las condiciones de cada institución, en particular, como el resultado de su acción conjunta dentro de los sectores y sistemas de apoyo gubernamentales que se han convenido en el modelo básico.

Se ha establecido ya su infraestructura jurídica y orgánica, debidamente integrada con recursos técnicos, materiales y financieros y, sobre todo, ha asegurado el apoyo político suficiente para que pueda ir respondiendo, dentro de un marco legal flexible, a las prioridades que vaya dictando la marcha misma de la reforma.<sup>4</sup>

### UBICACION EN EL PAIS DE LA TECNOLOGIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Como un resultado lógico de lo anterior, paralelamente a los esfuerzos por sistematizar e instrumentar la reforma administrativa en México, se ha ido aumentando el número y la calidad de los especialistas en administración con que cuenta el país.

Hace poco más de veinte años, se estableció la primera escuela de ciencias políticas (carrera de la cual formaba parte el estudio de la administración pública), y poco después se implantaron, en diversas universidades, estudios en materia de relaciones industriales y de administración de empresas.

Los planes de estudio han ido mejorando, y se han establecido ya no menos de seis escuelas de administración pública y treinta o más que imparten estudios de administración de empresas, en diversas entidades federativas del país. Desde 1967 se han ido estableciendo cursos de nivel de maestría y doctorado, primero en la Universidad Nacional Autónoma de México, después en el Instituto Politécnico Nacional y, más tarde, en otras diversas instituciones de enseñanza superior de la República. Actualmente se calcula que más de veinte mil personas cursan estudios superiores de administración.

Por otra parte, los programas de capacitación y de becas al extranjero que ha propiciado el gobierno federal para los funcionarios públicos han probado ser instrumentos de gran utilidad para la formación y actualización del personal técnico especializado en la modernización administrativa. En los últimos tres años, con la colaboración de diversos gobiernos y organismos internacionales, más de mil empleados y funcionarios públicos han tenido la oportunidad de intervenir en cursos nacionales o extranjeros relacionados con los

problemas de la administración pública en los países en desarrollo.

En el ámbito nacional, tan sólo en los cursos promovidos por la Secretaría de la Presidencia y por el Instituto de Administración Pública, se han especializado más de quinientos técnicos en el análisis y el mejoramiento administrativos. Además, casi todas las dependencias, atendiendo al acuerdo presidencial a que se ha hecho referencia, han promovido cursos de capacitación y sensibilización de su personal no sólo en sus unidades centrales, sino en todo el territorio del país.

La demanda de especialistas para las unidades de organización y métodos creadas por el primer acuerdo presidencial, no ha sido, sin embargo, cubierta por completo. Un número cada vez mayor de jóvenes expertos sale continuamente de las universidades para engrosar las filas de los reformadores administrativos. Sin embargo, conviene recordar que la tarea de estos expertos contribuye, pero no sustituye a las acciones que deben ser corresponsabilidad de todo el personal de la administración.

## CONCLUSIONES

Cabe advertir que una reforma administrativa como la que está llevando a cabo el Ejecutivo Federal de México, no puede producir —ni pretende— logros relumbrantes como los que podríamos desear los que circunstancialmente somos encargados de promover una etapa de su programa. Pero, en cambio, garantiza la existencia de un proceso que tiene la solidez y la perdurabilidad de las ideas colectivas. Está basado en la cabal institucionalización de la participación y del trabajo en equipo como políticas fundamentales del gobierno. Permite asimismo ir adaptando los instrumentos, y las políticas a las cambiantes circunstancias de una realidad administrativa que, a la vez que transforma al país, se va transformando a sí misma.

Ha probado, hasta ahora, tener la solidez necesaria para garantizar que habrá de continuar en el futuro, aun cuando se sucedan cambios en la administración. Ha conseguido el pleno apoyo del congreso y de dos presidentes que, en forma sucesiva, han reconocido que esta tarea ha de trascender, necesariamente, el ámbito de uno o más períodos de gobierno, así como que apenas se están dando los primeros pasos en este importante camino y que la reforma habrá de requerir, en el futuro, el perfeccionamiento de los recursos humanos existentes, la toma de decisiones audaces, la paciente y volun-



tariosa negociación de las medidas de reforma y el estudio y análisis, con un mayor detalle, de los sistemas, las estructuras y los procedimientos específicos que habrán de someterse al cambio.

El esfuerzo de reforma administrativa está apenas saliendo del laboratorio para aplicarse en la realidad de la administración pública. En este proceso estamos recibiendo grandes y continuas enseñanzas, que se han enriquecido sin duda con las experiencias que nos aporta la interacción de estas reuniones latinoamericanas.

Al procurar apoyarnos cada vez más en los mecanismos institucionales de participación y en la sensibilización de los niveles políticos, sólo estamos respondiendo a exigencias de la realidad, que nos llevan a proponer que, si bien es relativamente fácil dominar los principios teóricos de una reforma administrativa, es en el terreno de los hechos donde deben templarse estos principios y decidirse su bondad, oportunidad y alcance. Pero, sobre todo, es ahí donde se foguean y mantienen aquellos que tienen vocación de servicio, claridad de ideales, voluntad inquebrantable y fe en el futuro del hombre así como en el de la colectividad en que les ha tocado en suerte participar.



# MODERNIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL BRASILEÑO

SMIL OCHS  
ALUIZIO LOUREIRO PINTO

## INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos brasileños para modernizar y reformar la administración del gobierno federal, han sido interpretados de diversas maneras. De un modo general, los analistas del tema se colocan en una posición en que los objetivos, estrategias e instrumentos de actuación son inadecuados a los fines que persiguen. Para muchos, las deficiencias que se anotan serían a causa de concepciones autoritarias, globales, elitistas y formalistas de las orientaciones hasta entonces adoptadas.

Sin embargo, la inexistencia de investigaciones empíricas más profundas, hace difícil una evaluación más realista del problema sobre la modernización y reforma administrativa. Aunque las generalizaciones favorecen la simplificación del análisis, por otro lado, llevan a un tratamiento inadecuado de los enfoques metodológicos resultantes de las respuestas a requisitos históricos condicionantes de los esfuerzos gubernamentales en este campo. Por eso, es muy común atribuir a los esfuerzos de reforma los fracasos provenientes de las preocupaciones estructurales exclusivamente, cuando lo más adecuado sería cambiar el comportamiento de los administradores. No obstante, muchos analistas, al asumir tal posición, dejan a un lado el enfoque de que el

comportamiento ya se experimentó en Brasil con resultados no concluyentes.

La pluralidad de los puntos de partida vuelven difícil a los interesados un análisis que, al mismo tiempo, sea suficiente y profundo. Además, se ha registrado poco —aun como simple cronología real— sobre los distintos programas de reforma realizados por el gobierno federal.

En este trabajo se intenta mostrar de forma descriptiva, los principales esfuerzos de modernización y reformas administrativas y los factores de naturaleza ecológica y estratégica asociados a los mismos. Para tal fin, la modernización y la reforma se perciben como procesos dinámicos de creación y adaptación de arreglos jurídico-institucionales a las nuevas demandas del medio sobre el gobierno y la administración. A lo largo de la revisión histórica que se ha llevado a cabo, se puede verificar que el ritmo e intensidad de estos programas aumenta y disminuye en función de los cambios más amplios en la sociedad.

El trabajo presenta el concepto técnico de modernización y reforma, delimita el campo del fenómeno y describe su naturaleza. Los condicionantes ecológicos se discuten como un modelo conceptual con referencias empíricas en la experiencia brasileña. Bajo una perspectiva histórica se discuten las formas de organización que ha asumido la administración pública. Se describe la estructura actual del sector público brasileño y, principalmente, las tendencias que presenta la expansión de la administración indirecta. Se presenta asimismo una síntesis histórica de los programas de modernización y reformas, haciendo énfasis en los modelos y estrategias asociadas a éstos. Se expone la estructura y metodología utilizada, a partir de 1973, reflejando fundamentalmente las experiencias inmediatas anteriores con los programas de asistencia técnica; las perspectivas que se basan en las experiencias vividas, se presentan al final del trabajo.

## CONCEPTOS BASICOS

### DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE ESTUDIO

En Brasil la expresión “reforma administrativa” ha sido utilizada ampliamente para describir los esfuerzos gubernamentales de racionalizar su desempeño dentro de la esfera de la administración.

Sin embargo, en tiempos más recientes esa expresión se unió al

término "modernización", ratificada además por el Decreto 71.353/72, que estableció el Sistema Nacional de Planeación, y por la creación de la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa SEMOR, en sustitución del antiguo Despacho de la Reforma Administrativa ERA.

Para algunos los dos términos son sinónimos, resultando su uso en redundancia inevitable. Para otros, sin embargo, la modernización y reforma poseen significados propios, describiendo cada uno de sus fenómenos específicos dentro del campo de la administración.

Para no suscitar polémicas y evitar digresiones no concluyentes, parece más adecuado aceptar la existencia de tal diferenciación en base a dos elementos: a) transferencia de la distinción en actos y documentos oficiales y b) el contenido específico atribuido a los dos textos por diversos estudiosos.

Aceptadas estas premisas, los dos términos se usarían para describir el proceso de racionalización de las actividades gubernamentales bajo puntos especiales.

## CONCEPTOS DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA

### *Modernización*

En el campo de la tecnología física, el término modernización se usa, tradicionalmente, para describir la substitución de las instalaciones obsoletas por otras más avanzadas. Este proceso se identifica fácilmente y es comprensible operacionalmente. Sin embargo, si se traslada al campo de los fenómenos sociales, el fenómeno de la modernización pierde tales características.

Por ejemplo, en ciencia política el proceso de modernización se ha descrito como la adopción de instituciones de países más desarrollados por parte de los países menos desarrollados. Este enfoque de adopción se ha contrapuesto al enfoque que describe el fenómeno de la modernización, como un fenómeno de adaptación a través del cual las sociedades absorben lentamente formas institucionales más avanzadas.

Algunas contribuciones recientes de las ciencias sociales, han procurado mostrar el fenómeno de la modernización entre estos dos extremos conceptuales como un proceso universal que involucra la adopción como la regeneración de formas institucionales por una sociedad determinada.

*La modernización sería, de esta forma, el proceso a través del cual la sociedad incorporó formas de organización, tecnologías físicas y sociales, y comportamientos que le permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada.*

Visto desde este ángulo, el fenómeno de modernización consistiría en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la sociedad mejoraría su desempeño frente a las demandas que inciden sobre ésta.

Sin embargo, la modernización institucional no debe entenderse como sinónimo de modernización organizacional. Esta interpretación sería restrictiva. En muchas ocasiones se puede inducir la modernización partiendo de innovaciones en el campo de las relaciones normativas de la sociedad, de lo que resultarían cambios en el desempeño de estructuras organizacionales asociadas a ella. Por ejemplo, los cambios a la legislación del impuesto sobre la renta, determinaron en Brasil cambios organizacionales y tecnológicos que produjeron un aumento en la eficiencia gubernamental en el sector, que difícilmente se conseguirían con esfuerzos aislados de modificación de estructuras y procesos de recaudación por parte del gobierno.

### *Reforma*

Aunque se haya utilizado de manera global, el concepto de reforma se ha reducido progresivamente a la descripción de un conjunto de fenómenos más restringidos.

Así, frente a un concepto más amplio de modernización, la expresión "reforma administrativa" será reservada al conjunto de medidas destinadas a la racionalización de estructuras, procesos y medios, con el fin de mejorar el desempeño *interno* de una organización.

La reacción inducida en los mecanismos organizativos de la recaudación federal podría describirse como un proceso de reforma, si se toma el ejemplo como los cambios en la legislación del impuesto sobre la renta. Esto es, la nueva división de trabajo, los nuevos procesos de rutina, el proceso electrónico de datos, la organización del catastro del contribuyente, y así sucesivamente, serían providencias ligadas al campo de la reforma.

Conceptualmente, el término reforma está inherentemente restringido. Si se considera que el fenómeno de la modernización involucra la creación de nuevas instituciones y la modificación de las existentes, el término reforma se adaptaría únicamente, por definición, al último fenómeno. Por ejemplo, ¿sería adecuado designar como refor-

ma la organización de una nueva institución? ¿La creación del Sistema Nacional de Vivienda es la expresión de la modernización o de la reforma?

Vista desde este ángulo, *la reforma administrativa* podría definirse mejor como *el proceso por medio del cual se racionalizan las estructuras, procesos y medios de organización, con el fin de permitirle alcanzar, de manera más efectiva, los objetivos de modernización introducidos en el área institucional de actuación de esta organización.*

### CONCEPTO SOBRE PRESUPUESTOS

El Decreto de Ley 71.353 del 9 de noviembre de 1972 y la fundación del SEMOR en sustitución de la Oficina de la Reforma Administrativa, parecen indicar una concepción distinta a los términos "modernización" y "reforma".

La Exposición de Motivos que acompañó al primero, se refiere al Sistema de planeación, presupuestos y modernización administrativas. Al usar el término modernización, el Sistema subentendió la actividad más limitante de la reforma administrativa, con el que la creación de SEMOR vuelve explícita esta distinción.

De la discusión conceptual anterior, se desprende la existencia de distinciones entre los términos "modernización" y "reforma". Este trabajo se propone, de esta forma, que estos conceptos se utilicen con las siguientes connotaciones:

#### *Modernización*

Proceso que abarca la introducción de cambios normativos en áreas institucionales de actividad gubernamental y que genera la necesidad de crear o reformular las estructuras organizacionales, procesos de trabajo, actitudes y comportamientos.

La modernización sería un proceso que abarcaría más horizontalmente, ligado a los cambios en áreas institucionales amplias.

#### *Reforma*

Proceso más restrictivo a través del cual las instituciones procuran cambiar sus estructuras, procesos de trabajo, actitudes y comportamientos con el fin de mejorar su desempeño interno.

Por lo tanto, sería un proceso vertical confinado a una determinada entidad.

Ya aceptada tal definición de conceptos, es más fácil comprender los esfuerzos gubernamentales de racionalización y la adecuación de los análisis críticos con respecto a los mismos.

#### TRADICIÓN CULTURAL DE LA REFORMA EN BRASIL

Las reformas de la administración pública tienen una larga tradición en Brasil.

Sectoriales o globales; nacionales o locales; a corto o a largo plazo; estructurales o de normativismo, los esfuerzos reformistas reflejan claramente las orientaciones técnico-políticas de determinados períodos históricos. Por ejemplo, de 1930 a 1945, el gran esfuerzo en el plano nacional consistió en desarrollar mecanismos institucionales para una mejor articulación entre la Unión, los Estados y los municipios. Sectorialmente, respecto a la racionalización del gobierno federal, el período se caracterizó por el desarrollo de condiciones jurídico-institucionales para profesionalizar la administración, representadas especialmente por la creación del DASP, la introducción de un sistema de reclutamiento basado en la aptitud personal, y la tecnificación del presupuesto público.

Sin embargo, la expresión histórica de la experiencia brasileña en la reforma, se origina por los esfuerzos de la Unión y es común a los tres niveles del gobierno.

Históricamente el "clima" de interés por los programas de reforma ha sido determinado, en gran parte, por el efecto de demostración ejercido por el gobierno federal sobre los Estados y municipios. Las oscilaciones en el pasado de tal interés, dieron un carácter cíclico a los esfuerzos de la reforma que se modificó a partir de 1964 con la institucionalización del programa federal de reforma.

#### *Condicionamientos sociales de la reforma*

La idea de reforma presupone la viabilidad de una intervención técnica para alterar los arreglos institucionales-organizacionales de la administración pública, con el fin de aumentar su eficiencia.

Obedeciendo a los diversos presupuestos metodológicos y estratégicos, los esfuerzos de reforma han procurado alcanzar este objetivo de la forma más adecuada posible.



Los diferentes períodos de la historia nacional han condicionado la importancia y la continuidad de los programas de reforma; sin embargo, no existe momento en la historia administrativa de Brasil, en que este tema haya sido abandonado. La descripción que sigue ilustra la relación íntima entre la sociedad y la reforma.

### *Creación institucional*

En el período que va desde 1930 a 1945, estos presupuestos y estrategias incluyeron la creación de instrumentos jurídico-institucionales necesarios para preparar al Estado a su nuevo papel económico en la sociedad industrial emergente. El propiciamiento de estas condiciones suponía la racionalización de los mecanismos estatales de articulación entre la Unión, los Estados y los municipios, la centralización de decisiones de naturaleza económico-financiera, la profesionalización del servicio público por el reclutamiento basado en el sistema de mérito y en el entrenamiento sistemático, la disciplina de las actividades que es medio para la creación de un órgano de administración general el DASP.

Estas medidas de modernización administrativa eran el corolario indispensable para el surgimiento de un Estado más activo, intervencionista, regulador de la economía.

### *Neutralidad administrativa*

De 1945 a 1956 se modificaron las prioridades político-administrativas de la sociedad. En el tiempo inmediato al derrumbamiento del régimen en 1945, la gran preocupación era crear las bases políticas para el desarrollo de instituciones sólidas municipales, debilitadas por el periodo anterior de la centralización inhibitoria. La constitución de 1946 reflejó claramente el movimiento en sentido contrario, para la descentralización a través de la creación de un mecanismo de distribución de ingresos más propicios a los gobiernos locales.

Pocas son las iniciativas gubernamentales de modernización y reforma de la administración en el periodo, si se ven como un agravamiento técnico del autoritarismo político anterior. El plano Salte—de 1948 a 1950— aparece como un intento con resultados modestos, para introducir la planeación en la administración. La indiferencia institucional con que se recibió, refleja claramente la motivación

de la política de la época: el desinterés por la mejoría de la administración.

Al regreso de Vargas se hizo un nuevo intento de la "élite modernizante" que lo acompañara en 1945, para reformar la administración. Se envió al Congreso un anteproyecto de reforma administrativa en 1953 sin que se tomara ninguna iniciativa para su aprobación.

### *Tecnificación de la administración pública y privada*

En 1956 volvió a predominar la preocupación por tecnificar la administración, bajo la influencia de nuevos estímulos al desarrollo, caracterizado por el objetivo de diversificar las bases industriales de la economía.

En el sector privado, la tecnificación de la administración empresarial se orientó a atender un mercado emergente; la expansión de negocios y la competencia creciente donde era importante el control de costos. En el sector público, la tecnificación de la administración se encaminó a la formulación adecuada de políticas, a la administración de los grandes proyectos estatales y a la elaboración de la compleja legislación que facilitara el desarrollo industrial.

Esta orientación se caracterizó por dos actitudes en el campo gubernamental:

- a) la ejecución de proyectos fundamentales con la designación de grupos ejecutivos, dotados de recursos financieros, humanos y amplia flexibilidad institucional para implantar las industrias automotrices, de construcción naval y química;
- b) en el plano interno de la administración directa, la creación de la Comisión para Simplificar la Burocracia COSB, a fin de agilizar las rutinas y facilitar las relaciones del sector privado con el Estado, bajar costos y hacer más efectiva la acción gubernamental.

### *Perfeccionamiento de la administración: 1956-1963*

Para cuidar de la modernización de los arreglos formales de la administración directa, aun en 1956, se creó la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos, CEPA, que durante cuatro años presentó sus estudios exhaustivos y los que pocos fueron aprovechados.

En 1963 el Presidente de la República creó un Ministerio Extraor-

dinario para la reforma administrativa que elaboró un anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Administrativo Federal, cuyos resultados son desconocidos.

### *Pragmatismo e institucionalización de los factores modernizantes*

A partir de 1964 y especialmente después de la publicación del Decreto de Ley 200/67, la reforma se presenta como una actividad permanente del Ministerio de Planeación y Coordinación General, que tenía como misiones principales:

- a) Reorganizar, reestructurar, valorar, definir competencias, examinar con cuidado el funcionamiento de los órganos federales;
- b) Instalar los órganos centrales y sectoriales de los sistemas de planeación, coordinación y control financiero;
- c) Elaborar y administrar el presupuesto público.

La combinación de estos instrumentos estableció condiciones para institucionalizar los mecanismos de modernización y reforma, en carácter permanente, que lo desarrollaría la Oficina de la Reforma Administrativa, ERA.

Los esfuerzos durante este periodo, que llegan hasta 1973, se caracterizan básicamente por la preocupación por definir y remover los obstáculos institucionales para la ejecución de los planes gubernamentales.

### ¿MODERNIZACIÓN O REFORMA?

De lo anteriormente expuesto, se llega a esta información fundamental.

Brasil experimentó ambos fenómenos en los términos de las definiciones-presentaciones. La modernización, asociada a una visión sistemática, podrá ocurrir siempre que se alteren las normas y valores que rigen el conjunto de estructuras interligadas en un mismo espacio institucional. A este particular, la contribución modernizadora singular del movimiento de 30, fue el establecimiento de mecanismos institucionales para la formulación centralizada de una verdadera política de desarrollo. En este contexto, por ejemplo, la consolidación de la deuda pública por la Unión, visualizó la creación de un instrumento de política económico-financiera interna y externa, cuyo objetivo con-

sistía en eliminar los riesgos de endeudamiento autónomo y descontrolado de los estados y municipios. Por otro lado, el efecto modernizante del DASP, puede verse desde otro ángulo: la creación de un sistema administrativo moderno para Brasil, que propicia además la formación de una élite técnica cuyas normas y valores faciliten el surgimiento de institutos y escuelas dedicados a la divulgación de las técnicas de modernización y reforma, y que sirvan para crear condiciones ecológicas favorables para esfuerzos subsecuentes de racionalización gubernamental.

De esta misma forma no puede evaluarse el impacto modernizante del gobierno después de 1965, a partir de los Ministerios creados o por la reasignación de competencias de algunos de ellos.

Así, están más próximos de los conceptos de reforma las diversas tentativas hechas en el pasado para mejorar el alcance del control de la Presidencia, crear consejos de planeación, simplificar las rutinas de los departamentos y compras, y agilizar la información acerca de la localización del proceso en el protocolo.

## ECOLOGIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### CONTEXTO DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA

Existe una tendencia natural para tratar el fenómeno de la modernización y la reforma administrativa como producto de programas aislados del gobierno, y restringidos a los órganos y entidades públicas. Por otro lado, este análisis tiende a concentrarse en los aspectos puramente organizacionales y procesales de estos programas.

Tal enfoque presenta tres deficiencias conceptuales básicas:

- 1.—Ver al gobierno como un sistema cerrado, hostil al cambio e incapaz de influenciarlo.
- 2.—Si se considera este sistema como aislado, se puede imaginar que los sucesos con respecto a las medidas de modernización y reforma, dependen apenas de un modelo conceptual lógico y técnicas avanzadas de modernización.
- 3.—Si se enfoca la modernización y reforma en los cambios y perfeccionamiento de las organizaciones, se dejan a un lado los factores normativos que disciplinan la actuación de esas organizaciones en un área institucional determinada y que pue-

den bloquear o facilitar el proceso modernizante que se propone.

### *Variables sistemáticas que influyen al gobierno*

La forma, el objetivo, la complejidad y actualidad de la administración pública se determinan por factores históricos, culturales, económicos, sociales y técnicos.

La interdependencia entre la modernización y reforma de la administración y estas variables, es muy estrecha, por lo que resulta difícil decir cómo se condicionan mutuamente y cuáles variables crean la demanda para los esfuerzos de la modernización gubernamental.

Estos hechos conducen a una pregunta cuya respuesta ha sido objeto de debates estériles: ¿es posible obtener el desarrollo económico con una administración pública deficiente, o es que la administración eficiente crea las condiciones para el desarrollo?

Algunos estudiosos de la situación brasileña muestran que el trasplante de una burocracia "moderna" —la portuguesa— contribuye fuertemente para detener su desarrollo, en un país primitivo como Brasil en su descubrimiento. Sólo en los periodos de debilitamiento del rigor administrativo, fue posible desarrollarse al país de forma más rápida.

Este punto parece demostrar que la imposición de instituciones modernas a una sociedad no moderna, o se deriva hacia el formalismo o se le rechaza debido al comportamiento tradicionalista tan profundo por parte de los ciudadanos.

Esa relación entre la ecología y la administración, merece un análisis más cuidadoso.

### *Históricos*

La evolución de la administración brasileña refleja claramente los eventos históricos que definieron la sociedad.

En la etapa de consolidación de la sociedad brasileña durante la colonia, la administración pública tenía como objetivos principales patrullar el territorio, coleccionar impuestos y mantener la armonía entre los intereses asociados a la exploración económica del país.

En el periodo que antecede a la Revolución de 1930, la administración pasó a ejercer el papel de agente regulador y controlador de las actividades comerciales asociadas a la exportación de productos.

primarios, especialmente café y caucho. Como este era el objetivo, la organización y métodos de trabajo se llevaban al análisis y aplicación juiciosa de las leyes, con el fin de que no se cometieran injusticias.

Para los líderes del movimiento de 1930, la estructura administrativa que se había encontrado no servía para la nueva concepción del Estado, si se pretendía fomentar al desarrollo económico y ser agente distribuidor de la justicia social de los frutos del progreso. Estos dos requisitos exigían la centralización de decisiones de política económica y financiera y la consecuente creación de una administración más técnica.

Durante el periodo de 1946 a 1956, la naturaleza de la máquina administrativa no sufre ningún cambio sustancial, frente a las incertidumbres políticas del nuevo papel del Estado.

Mientras tanto, a partir de 1956 y bajo el impacto del segundo impulso industrial, el Estado se transforma en empresario forzando así el cambio de la naturaleza de la administración. La preocupación llega a ser con la planeación, la viabilidad e implementación de los grandes proyectos industriales particulares y estatales, lo que llevan a la creación de instituciones de apoyo, fuera de la administración directa, y a la actuación de contingentes profesionales para una administración con formación más objetiva y sofisticada.

A partir de 1964, esta tecnificación de la administración se acentúa con la expansión de las actividades de la administración indirecta, de carácter industrial y gerencial, cuya necesidad de flexibilidad vuelve a los sectores ligados a las actividades gubernamentales más tradicionales cada vez menos actuantes.

### *Culturales*

La urbanización intensa, la mejoría de los medios de comunicación, el mejor nivel de la vida de la población en esas áreas y la elevación general del nivel educacional de la población brasileña viene ejerciendo, en la actualidad, importantes influencias sobre la administración brasileña.

Los valores de eficiencia, de movilidad y calidad, colocan a los usuarios de los servicios públicos en una situación en que pueden exigir del Estado un desempeño más compatible con la nueva realidad. El pago de cuentas de teléfono o de gas en la agencia central de la empresa que presta los servicios, llevaría a dificultades insuperables para aquellos que dispusieran de poco tiempo para ese fin,

Por esto se usó la red bancaria, dispersa en puntos estratégicos de la ciudad y que prestan al ciudadano la opción tranquila de saldar sus compromisos en el momento que lo desee.

Internamente, la administración fue obligada a equiparse con lo más moderno existente para hacer sus cálculos, emitir cuentas y controlar los depósitos bancarios. De una estructura administrativa departamental tradicional, pasó a ser una estructura comercial que exigió, paralelamente, personal con otro tipo de entrenamiento, normas, valores y comportamientos.

### *Económicas*

El estímulo de la industrialización brasileña a partir de 1956, mostró que la máquina administrativa estatal tradicional no contenía condiciones técnicas y de normativismo para enfrentar este nuevo fenómeno. Por ejemplo, no sería posible mantener exigencias tradicionales y retardadas para procesar registros de patentes, aprobar proyectos industriales y liberar importaciones.

Además, el sector industrial privado, dotado de personal técnico especializado y con salarios más altos, no estaban en condiciones de dialogar con la administración pública, principalmente donde no existe la contrapartida en recursos humanos.

¿Cómo podría un órgano tradicional juzgar la viabilidad técnico-económica de una refinería o complejo químico?

Una reacción gubernamental para superar estos problemas fue la creación de empresas estatales públicas y de economía mixta, y grupos ejecutivos, fuera de la estructura burocrática tradicional, para cumplir las misiones económicas.

### *Sociales*

Por motivos históricos, la administración pública brasileña fue, durante muchos años, un factor poderoso de absorción de mano de obra. En algunas regiones de Brasil, la precaria actividad económica encaminaba la fuerza de trabajo hacia el único patrón posible; el Estado.

El cumplimiento de esta misión social colocaba en plano secundario el problema de la eficiencia administrativa. Cualquier tentativa que provocara la modernización o reforma administrativa, con la posibilidad de reducir cargos y destitución de personal, era objeto de grandes resistencias.

Desde el punto de vista de eficiencia interna, la motivación para el trabajo, la producción y para el servicio era muy baja.

Paradójicamente, esa sobrepoblación de la burocracia negaba las condiciones adecuadas para las inversiones estatales necesarias al desarrollo.

Las nuevas condiciones históricas demandantes de una mayor actividad del Estado en el proceso de desarrollo económico y social, presionaron por el cambio del papel asistencial del Estado, sin causar grandes desajustes.

Esta política de racionalización liberó los recursos necesarios al desarrollo, estimulando el surgimiento de un sector privado en permanente expansión, deseoso de absorber la mayor parte de la fuerza de trabajo que antes se dirigía hacia el sector centralizado del gobierno.

### *Técnicas*

El éxito de la modernización de la administración depende de dos grandes ingredientes básicos:

- La presencia de condiciones sociales que demanden la modernización; y
- Una tecnología disponible para dar soluciones a los problemas propuestos.

Pocos son los intentos sanos para imponer, antes de tiempo, soluciones técnicas avanzadas y arreglos institucionales no receptivos.

Existen dos casos que ilustran esta situación en Brasil: la planeación y elaboración de presupuestos.

El primer órgano de planeación creado en Brasil fue el Consejo Técnico de Economía y Finanzas, hoy extinto. Esta creación se llevó a cabo bajo varias medidas reformistas tomadas en el movimiento de 1930. Este órgano, ayudado por el Consejo Nacional de Geografía y Estadística, produciría los estudios necesarios para elaborar los planes de desarrollo brasileños.

No obstante, a pesar de estos objetivos y del interés de la élite modernizante de entonces, este órgano jamás realizó las misiones que lo llevaran a fundamentar su creación.

Tentativas consecuentes con el Plano Salte, aunadas a los proyectos de los Consejos Nacionales de Planeación, no surtieron efecto y han sido recibidos con la mayor indiferencia.



Sólo a partir de 1967, con el Decreto de Ley 200, es cuando comienza a surgir y a institucionalizarse un verdadero sistema de planeación. ¿Qué precondiciones se hicieron necesarias para su éxito?

La formulación de presupuestos también ofrece una experiencia interesante.

El primer programa de presupuestos en Brasil se creó en 1940 por el Decreto de Ley 2,416. Se vigilaban los presupuestos del Estado y municipios a través de un plano de cuentas que se basaba en criterios funcionales, institucionales y económicos.

No obstante de sus propiedades, jamás se utilizó para los fines originales, por lo que se transformó en un mero instrumento para acompañar los balances de estos dos niveles de gobierno.

Se abandonó después de 1945, cuando se convirtió en un esquema tradicional de presupuestos clasificado institucionalmente por partidas de gastos, puesto que facilitaba la utilización política del presupuesto para fines personales. Sólo hasta 1964, debido a la Ley 4,320, la administración federal usó nuevamente presupuestos con base en programas, y que se viene perfeccionando continuamente en el Ministerio de Planeación.

#### FACTORES DE REFORMA NO ORGANIZACIONALES

No hay duda que el confinamiento del concepto modernización y reforma al fenómeno de cambio organizacional, tiende a oscurecer una visión contextual de los factores que ayudaron u obstaculizaron su éxito.

Existen factores normativos que constituyen precondiciones para que lleguen a implementarse ciertas medidas modernizadoras. Algunos cambios en la legislación podrían alterar la jurisdicción de los órganos y desahogarlos de actividades obsoletas. La eliminación del registro previo de créditos en el tribunal de cuentas, el uso de presupuestos sintéticos, la contratación de servicios, permitida por el Decreto de Ley 200, entre otros puntos, son factores muy importantes para el cambio de la estructura básica, la simplificación de métodos o el entrenamiento de personal en una organización.

De todo lo expuesto, se desprende que el resultado de un programa de modernización y reforma depende en gran parte de factores exógenos cuya presencia asegura la caída o el fracaso. La existencia de escuelas de administración pública y economía, junto con la presencia de institutos de investigaciones y de grupos profesionales inte-

resados por agilizar la eficiencia del gobierno, constituyen factores que ayudan al éxito de un programa. La medida en que esas instituciones generen normas y valores que apoyen los esfuerzos de modernización, se inducirán los recursos humanos a programas con estos mismos subjetivos, portadores de técnicas avanzadas y, en gran número, mayores serán las oportunidades.

## GOBIERNO Y ADMINISTRACION

### PROCESO DE DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

Como ya se mencionó, el proceso organizacional de la administración pública brasileña coincide con la evolución de la propia historia político-administrativa del país.

La organización administrativa brasileña presenta, como principal característica evolutiva a partir de 1930, un crecimiento acentuado de la administración indirecta.

Como se vio anteriormente, esta tendencia ha sido estimulada por el cambio del papel del Estado en la sociedad, por lo que se requiere una mayor especialización funcional, y flexibilidad para actuar.

El modelo departamental o ministerial anterior a 1930, se volvió inadecuado cuando el Estado ejerció una mayor intervención en la economía, ya fuera como regulador o como empresario. En una primera etapa, los servicios industriales y preventivos asumieron forma autónoma —centros paraestatales dotados de autonomía administrativa financiera— con el fin de cumplir de manera flexible y eficiente las misiones que le competían.

Estas oficinas autónomas, que al principio funcionaron muy bien, presentaron a largo plazo algunas deficiencias operacionales motivadas en gran parte por el distanciamiento de los órganos a que estaban vinculadas. Este movimiento centrífugo, tornó difícil la coordinación, formulación de políticas y planeación como unidad de dirección, que redundó en algunos momentos, en una política feudal por parte de esos órganos.

Estas deficiencias se corrigieron en gran parte a partir de 1964, aunque el movimiento para detener el proceso de autonomía se hubiera perdido de momento, pues las nuevas actividades económicas del Estado exigían estructuras y formas de operación que el modelo autónomo no podía ofrecer ni siquiera en su forma más pura.

La alternativa fue la creación de entidades paraestatales empresariales: sociedades de economía mixta y empresas públicas.

Las empresas, que al principio eran en número pequeño, se fueron multiplicando hasta el punto de alcanzar un número considerable, como se verá más adelante.

### MOVIMIENTO EMPRESARIAL

El proceso que se describe anteriormente, se acentúa en la segunda mitad de los años cincuenta con la expansión de las empresas federales existentes, la creación de nuevas, que en gran parte recibieron el incentivo del "programa de metas" del gobierno de Kubitschek. Según un estudio de la Fundación Getulio Vargas:

"Este periodo se caracterizó por la admisión explícita a un modelo de economía mixta, donde las empresas gubernamentales desempeñaban un papel importante (y en el que)"

"...la destacada actuación de los órganos autónomos y las sociedades de economía mixta fue, en gran parte, fruto del ambiente político. Debido a los cambios creados en las relaciones Ejecutivas-Legislativas, con reflejos en las sanciones del Congreso en el presupuesto conforme a lo propuesto por el Ejecutivo, la ejecución de estas metas a través de órganos de administración indirecta constituía un artificio para dar mayor flexibilidad a la acción gubernamental".\*

Estas observaciones se basan sólidamente en un conjunto de datos recolectados por el Centro de Estudios Fiscales de esa Institución y que se publicaron en la *Revista Conjuntura Econômica*, bajo el título de "Actividad empresarial de los gobiernos federal y estatal",\*\* y que se exponen en seguida.

\* Artículo, "Actividad empresarial de los gobiernos federal y estatal"; publicado en la *Revista Conjuntura Econômica*, de junio de 1973, p. 78, Ed. FGV. GB.

\*\* Vol. 27, junio de 1973, pp. 66-69.

**EMPRESAS CON PARTICIPACION MAYORITARIA DEL GOBIERNO FEDERAL, QUE OPERAN EN 1969, SEGUN EL PERIODO EN QUE ASUMIERON TAL CONDICION**

Sectores y Subsectores	Fecha des-		1940	1950	1960	Total
	conocida de su ins-	Hasta	a	a	a	
	titudi3n	1939	1949	1959	1969	
<b>AGRICULTURA</b>	—	—	1	—	5	6
Centrales de abasteci-						
miento, almacenes,						
silos y frigoríficos	—	—	—	—	2	2
Empresas de comer-						
cialización e indus-						
trialización de pro-						
ductos alimenticios	—	—	1	—	3	4
<b>COMUNICACION</b>	—	2	—	2	4	8
Correos y telégrafos	—	1	—	—	—	1
Radio, televisión y						
teléfono	—	1	—	2	4	7
<b>ENERGIA</b>	11	—	1	5	4	21
Carb3n	—	—	—	1	1	2
Energía eléctrica	11	—	1	4	3	19
<b>FINANCIERAS</b>	—	3	2	3	5	13
Bancos	—	1	2	2	1	6
Cajas de ahorro	—	1	—	—	—	1
Compañías financieras	—	—	—	—	1	1
Loterías	—	—	—	1	1	2
Seguros y capitalización	—	1	—	—	2	3
<b>MANUFACTURAS Y</b>						
<b>DIVERSOS</b>	—	2	5	4	16	27
Editoriales y gráficas	—	1	—	—	—	1
Mineral	—	—	1	—	2	3
Químico	—	—	1	1	1	3
Siderurgia	—	—	2	2	2	6
Turismo	—	—	—	—	1	1
<b>TRANSPORTE</b>	2	3	1	1	5	12
Administración portuaria	2	1	—	—	1	4
Marítima	—	1	1	—	4	6
Ferroviana	—	1	—	1	—	2
	13	10	10	15	39	87

EMPRESAS CON PARTICIPACION FEDERAL COMPRENDIDAS  
ENTRE LAS 500 EMPRESAS (FINANCIERAS) BRASILEÑAS  
MAS GRANDES EN 1971, CLASIFICADAS SEGUN EL VALOR  
DEL PATRIMONIO LIQUIDO

No. de orden en la clasificación	Entidades	Patrimonio líquido 1.000,000 cr.
Entre 1 y 100	Petróleo Brasileño, S. A. — PETROBRAS	7,221.10
	Fábricas siderúrgicas MG — USIMINAS	2,418.00
	Red Ferroviaria Federal, S. A.	2,329.50
	Cía. Telefónica Brasileña CTB	2,195.20
	Cía. Valle Río Dulce — CVRD	1,807.30
	Empresa Brasileña de Telecomunicaciones — EMBRATEL	1,635.90
	Cía. Siderúrgica Paulista — COSIPA	1,527.90
	Cía. Siderúrgica Nacional — CSN	1,478.00
	Central Eléctrica de Subterráneos	1,124.80
	Cía. Hidr. S. Francisco — CHESF	844.30
	Cía. Paulista de Fuerza y Luz.	684.00
	Centrales Eléctricas del Sur de Brasil — ELETROSUL	429.70
	Petrobrás Química, S. A. — PETROQUISA	405.10
	Cía. de Aceros Especiales Itabira — ACESITA	391.10
	Cía. Naviera Lloyd Brasileña	266.70
	Cía. Brasileña de Energía Eléctrica	199.80
	Cía. Telefónica de Minas Gerais	181.70
	Cía. de Fuerza y Luz de Minas Gerais	138.80
Entre 101 y 200	Cía. Fierro y Acero Victoria	127.00
	Cía. Fuerza y Luz de Paraná	106.00
	Centrales Eléctricas Espírito Santo, S. A.	86.10

	Cía. Nacional de Alkaloides	81.30
	Valle de Río Dulce de Navegación, S. A. — DOCENAVE	74.30
Transporte Entre 201 y 300	Empresa Brasileña de Aeronáutica — EMBRAER	57.70
	Sociedad Carbonífera Próspera, S. A.	56.50
	Cía. Brasileña de Dragas	53.90
	Cía. de Arreglos Navales Costera, S. A.	46.20
Entre 301 y 400		
	Cía. Eléctrica de Manaus	39.90
Entre 401 y 500		
	Servicio de Transporte de Bahía de Guanabara	27.00
	<b>TOTAL</b>	<b>26,025.80</b>

## LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO FUNCION INSTITUCIONAL DEL ESTADO

La concepción que se tiene en la actualidad de la administración pública brasileña, se caracteriza por la tentativa tan provechosa de utilizar este mecanismo institucional para el buen servicio de los planes nacionales de desarrollo económico y social.

La administración pública se ve como parte de un amplio sistema político-administrativo, técnico-científico, de base gerencial, con un elevado grado de eficiencia y eficacia desde el punto de vista de su desempeño interno y para alcanzar sus objetivos.

El sistema concebido de esta forma, no se identifica como cualquier organización específica de la sociedad o del mismo gobierno en sí, sino como el conjunto de todas las organizaciones que ejercen, en mayor o menor medida, el papel de agentes conscientes de la sociedad, o sea, de instituciones capaces de:

- Identificar necesidades sociales que salgan del cuerpo social al que representan;
- Traducir esas necesidades bajo forma de objetivos explícitos;

Ordenar estos objetivos, en base a escalas de prioridades, con vistas a su superación o atención;

Poner en funcionamiento mecanismos que aseguren la consecución de tales objetivos;

Modificar, alterar o componer la lista de objetivos y la escala respectiva de prioridades, de acuerdo con las modificaciones operadas en la estructura o en las necesidades de la sociedad.

Los agentes conscientes de la sociedad, por lo tanto, pueden corresponder a cualquier institución, entidades u órganos que representen los intereses comunes de los varios grupos sociales.

Como el agente consciente por excelencia de una sociedad política es el gobierno, éste se considera como sinónimo del sistema político-administrativo total, que recibe demandas y apoyo del cuerpo social, atendiendo a sus necesidades bajo forma de:

Normas directrices que proporcionan contenido jurídico a las relaciones entre los individuos y las instituciones; o  
Bienes materiales o servicios personales.

Por lo tanto, el papel de la administración pública se desarrolla como sistema, en términos de la siguiente formulación conceptual:

Los miembros de la sociedad: individuos y organizaciones, formales o no, exponen demandas específicas al sistema político-administrativo, proporcionando a cambio apoyo específico en la medida en que se entiendan sus postulaciones, estableciendo así un intercambio entre decisiones políticas y de apoyo específico que se asemeja al proceso económico de intercambio.

La actividad gerencial del gobierno, a través de la administración pública moviliza cierta parte de los recursos sociales.

No es de interés para este análisis examinar el papel que desempeña el gobierno en los factores, aunque esta movilización se manifiesta a través de flujos financieros, que involucran medidas fiscales y gastos gubernamentales, sino únicamente manifestar que la sociedad cede cierta cantidad de recursos materiales y humanos de cierta calidad al sistema político-administrativo.

Los productos del sistema: normas directrices, bienes y servicios se destina a satisfacer las necesidades sociales, manifestadas o no en demandas específicas.

Si el gobierno se traza una analogía a través de la administración pública (directa e indirecta) ofrece sus "productos" a un "mercado"

constituido por toda la sociedad y que, como cualquier mercado, determina el "valor" de los productos ofrecidos.

Evidentemente, se trata de una comparación pues los procedimientos de evaluación social poseen un mecanismo de una complejidad mucho mayor.

Si es cierto que de forma semejante se comprueban los mecanismos de mercado, la sociedad "pone" la oferta de "productos" superfluos o no deseables a través de la reducción o aumento de la oferta de "factores de producción". Este procedimiento de evaluación social es correcto pero deben modificarse también los insumos básicos del sistema político y el *status* social en el mismo sentido, o en sentido inverso, a las modificaciones que dice el sistema político. Deben modificarse también los propios factores que restringen el funcionamiento del sistema político: los patrones de valor, las necesidades sociales y la estructura del poder.

La actividad del sistema político-administrativo, que es el complejo de la propia administración pública, puede describirse en un alto grado de abstracción, en la prospección de necesidades sociales —función preferente del gobierno— como agente consciente de la sociedad que se proyecta hacia fuera de su propio sistema para captar las expectativas del cuerpo social, si éstas se encuentran en estado latente o no. Esta facultad prospectiva se unifica con la concientización de las necesidades sociales, o sea, en la traducción de las expectativas generalizadas en otras más específicas o mejor determinadas.

Las necesidades sociales aludidas están escalonadas de acuerdo con su grado de prioridad. En esta etapa u oportunidad, las demandas específicas formuladas por los demás agentes conscientes de la sociedad, penetran en el sistema político-administrativo, a fin de buscar su inclusión en la pauta de prioridades del gobierno.

Ya que se han vuelto explícitas las necesidades sociales y escalonadas en términos de prioridad, a nivel estrictamente prioritario, éstas se cristalizan en objetivos generales del gobierno, expresadas por el Sistema de Planeación Federal como metas, a través de un proceso de planeación y encaminadas a su ejecución, ya sea bajo la forma de planes del gobierno, globales o sectoriales, a nivel estrictamente administrativo.

### ESTRUCTURA ACTUAL

La visión estructural de la organización de la administración pública federal brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión se percibe



mejor a través de cuadros esquemáticos, más bien que por un exhaustivo análisis descriptivo. Sin embargo, aunque breve, es muy necesaria una presentación.

La organización administrativa brasileña actual, en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Unión, es una expresión calificada de la organización nacional en la cual conviven, según la doctrina federativa, los tres poderes clásicos de la República: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Evidentemente, el objetivo de este cometido se enfoca hacia la organización administrativa del Poder Ejecutivo, por ser éste, en última instancia, el más complejo y el que tiene a su cargo mayor cantidad de actividades en su afán de atender al cuerpo social de la nación brasileña, en la prestación de bienes y servicios, que continuamente le son demandados, con exigencias de eficiencia y eficacia.

En la base de todo está la Constitución Federal, para delimitar los marcos de los diferentes sectores y definir la lista de derechos y deberes, y los vínculos jurídicos que ligan al pueblo con el Gobierno.

## LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN

La Constitución Federal del Brasil, que data de 1969, tiene inscrito:

Art. 1o.—El Brasil es una República Federativa, constituida sobre un régimen representativo, por la unión indisoluble de los Estados, del Distrito Federal, y de los Territorios.

Y más adelante:

Art. 6o.—Son Poderes de la Unión, independientes y armónicos, el Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial. Parágrafo Unico —Salvo excepciones previstas en esta Constitución, le está vedado a cualquiera de los Poderes delegar atribuciones; el que fuera investido con la función de uno de ellos, no podrá ejercer la de otro.

Siendo así, y en lo particular, el Capítulo VII, artículos 73 al 111, trata del Poder Ejecutivo de la Unión, siendo conveniente destacar las siguientes disposiciones:

Art. 73.—El Poder Ejecutivo ejercido por el Presidente de la República, es secundado por los Ministros de Estado.

Parágrafo 2o.—El Vice-Presidente, además de otras atribuciones que le fueron conferidas complementar por ley, secundará al Presidente, siempre que sea convocado por él para misiones especiales.

Art. 81.—Compete privativamente al Presidente de la República:

I.—Ejercer, con ayuda de los Ministros de Estado, la dirección superior de la administración federal;

V.—Disponer sobre la estructuración, atribuciones y funcionamiento de los organismos de la administración federal;

Art. 84.—Los Ministros de Estado, auxiliares del Presidente de la República, serán elegidos de entre los brasileños mayores de veinticinco años y en ejercicio de los derechos políticos.

Art. 85.—Compete al Ministro de Estado, además de las atribuciones que la Constitución y las leyes establecieron:

I.—Ejercer la orientación, coordinación y supervisión de los organismos y entidades de la administración federal en el área de su competencia, y refrendar los actos y decretos asignados por el Presidente;

II.—Expedir instrucciones para la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos;

III.—Presentar al Presidente de la República un informe anual de los servicios realizados en el Ministerio; y

IV.—Poner en práctica los actos pertinentes a las atribuciones que le fueron otorgadas o delegadas por el Presidente de la República”.

La administración pública federal brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión puede ser concebida, según se ha dicho, como un amplio sistema político-administrativo, y es así porque:

Es la sede de procesos complejos y diferenciados;

Posee una organización estructural interna, definida por la Constitución y por las leyes;

Procura realizar, conservar, preservar y desarrollar esa organización interna, adaptándola a las exigencias del cuerpo social y a los cambios impuestos por el ambiente externo, en el cual se inserta;

Dispone de otros mecanismos organizativos para la ejecución de las metas del Gobierno, expresadas éstas en los planes de desarrollo socio-económico nacional, que se desdoblán en programas y proyectos específicos;

Trata de evaluar y controlar los resultados obtenidos con la realización de esos planes, y el logro de las metas, en un incesante esfuerzo de atender, con eso, al cuerpo social de la nación que los demanda.

Para los efectos de su estructura y desarrollo, la administración pública federal brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión se regula no sólo por las disposiciones mandamentales de la Constitución, sino también por la legislación complementaria, de naturaleza normativa u operativa, que regula los criterios, principios, formas y ejecución, según los cuales ella puede tener existencia y objetivos.

La Constitución, sin embargo, delineando sólo los poderes y principios generales y programáticos, carece de reglamentación de contenido normativo y operativo más explícito.

Por eso, dentro del devenir histórico del proceso de su organización estructural y de la reforma administrativa, apareció en el Brasil el Decreto-Ley No. 200, del 25 de febrero de 1967, disponiendo detalladamente sobre esos criterios, principios y formas, según los cuales se debe estructurar la administración pública.

Así, el eje de la organización institucional se desvía de la Constitución hacia la ley normativa y de ésta hacia las leyes operativas, mantenida la afinidad federativa y la indisoluble adhesión a los preceptos mandamentales que les son inmanentes.

## ADMINISTRACIÓN DIRECTA

### *Sector centralizado*

La centralización orgánica de la administración pública federal brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión, está dada por la composición de las unidades designadas como administración directa, comprendiendo en ellas, "ex vi" del Decreto-Ley Núm., 200/67, art. 4o., ítem I: los Servicios Integrados en la estructura administrativa de la Presidencia de la República y de los Ministerios, civiles, militares, extraordinarios y de coordinación, estos dos últimos, sujetos al cum-

plimiento de los preceptos del referido Decreto-Ley, artículos 36, 37 y 38, y párrafos.

Los Servicios Integrados a la estructura de la Presidencia de la República son: el Gabinete Civil, el Gabinete Militar y las Unidades de Asesoramiento.

Las Unidades de Asesoramiento comprenden: el Consejo de Seguridad Nacional, el Servicio Nacional de Informaciones, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el Departamento Administrativo del Personal Civil, la Consultoría General de la República, y el Alto Comando de las Fuerzas Armadas.

En el conjunto orgánico centralizado, existen algunos detalles en relación a los organismos autónomos de la administración directa. Estos se clasifican así por las peculiaridades de las cuales se revisiten, intrínsecamente, o bien a causa de factores operativos, conforme a la definición que de ellos da el Decreto-Ley Núm. 200/67, *verbis*:

Art. 172.—El Poder Ejecutivo asegurará autonomía administrativa y financiera, en grado adecuado, a los servicios, institutos y establecimientos encargados de la ejecución de actividades de investigación o enseñanza de carácter industrial, comercial o agrícola que, por sus peculiaridades de organización y funcionamiento, exijan un tratamiento diferente al que se aplica a los demás organismos de la administración directa, considerada siempre la supervisión ministerial.

Parágrafo 1o.—Los organismos a que se refiere este artículo tendrán la denominación genérica de *organismos autónomos*.

Parágrafo 2o.—En los casos de concesión de autonomía financiera, el Poder Ejecutivo está autorizado a instituir fondos especiales de naturaleza contable, a cuyo crédito se llevarán todos los recursos vinculados a las actividades del organismo autónomo, presupuestarios, incluida la renta propia.

## ADMINISTRACIÓN INDIRECTA

### *Sector descentralizado*

La denominación general del sector descentralizado de la administración pública, según la ley brasileña, es la de administración indirecta.

El sector descentralizado de la administración pública federal

brasileña del Poder Ejecutivo de la Unión se desdobra, sin embargo, en dos grandes cuerpos de órganos, siendo ambos agrupados y coordinados por la supervisión ministerial, según los términos explícitos del Decreto-Ley 200/67.

El primer cuerpo comprende los conjuntos, órganos o entidades paraestatales previstos explícitamente por la Constitución, los cuales se estructuran bajo la forma de Autarquías, Empresas Públicas, Sociedades de Economía Mixta, además de cualquier otra organización que, por la fuerza de la ley, venga a ser estructurada y definida dentro de una de las tres modalidades arriba referidas.

Se incluyen entre los órganos de la administración indirecta los territorios federales, regidos por una legislación específica, y también las Fundaciones Oficiales, esto es, las creadas por el Poder Público y aquéllas que son íntegramente mantenidas por éste.

La ley definió, a partir de 1969, que las Fundaciones constituyen modalidades organizacionales y personalidades jurídicas del derecho privado, reiterando, igualmente, que aquellas que el Gobierno asista financiera y económicamente son sujetos de recibir supervisión ministerial del Ministerio al que estén vinculadas o del cual dependan en materia de presupuestos.

El segundo cuerpo se caracteriza más bien por una constatación factual que por constituir una clasificación legal diferente. Este se manifiesta a través del conjunto de órganos o entidades que se vinculan al Poder Ejecutivo de la Unión por cooperación legal o por cualquier otro acto jurídico que los haga agregarse a la estructura administrativa de los órganos de administración directa. En este conjunto se inscriben normalmente la fuerza de Convenios, Contratos, Ajustes o Acuerdos, así como las Fundaciones, las Empresas privadas en general y las sociedades o asociaciones civiles, regidas por el derecho común.

## LA SUPERVISION MINISTERIAL

La relación entre los sectores centralizado y descentralizado se establece a través de la *Supervisión Ministerial* consignada en la ley.

Las disposiciones más enfáticas relativas a la Supervisión Ministerial están en el Decreto-Ley 200/67 y son:

Art. 19.— Todos y cada uno de los órganos de la administración federal, directa o indirecta están sujetos a la *supervisión del Ministro de*

*Estado* competente, exceptuándose únicamente los órganos mencionados en el artículo 32, los cuales están supervisados directamente por el Presidente de la República.

Art. 20.—*El Ministro de Estado es responsable ante el Presidente de la República por la supervisión de los órganos de la administración federal encuadrados en su área de competencia.*

Parágrafo único.—La *supervisión ministerial* se ejercerá a través de la orientación, coordinación y control de las actividades de los órganos subordinados o vinculados al Ministerio en los términos de esta ley.

Art. 21.—*El Ministro de Estado ejercerá la supervisión de que trata este título apoyándose en los órganos centrales:*

Parágrafo único.—En el caso de los Ministros Militares, la supervisión ministerial tendrá además como, objetivo colocar la administración dentro de los principios generales establecidos en esta ley armónicamente con la distinción constitucional que se hace a las Fuerzas Armadas, la cual constituye la actividad de los respectivos ministerios.

Art. 25.—*La supervisión ministerial tiene por principal objetivo, en el área de competencia del Ministro de Estado:*

- I. Asegurar la observancia de la legislación federal.
- II. Promover la ejecución de los programas de Gobierno.
- III. Hacer observar los principios fundamentales enunciados en el Título II (planeación, coordinación, descentralización, delegación de competencias, y control).
- IV. Coordinar las actividades de los órganos supervisados y armonizar u actuación con la de los demás ministerios.
- V. Valorar el comportamiento administrativo de los órganos supervisados y hacer las diligencias necesarias en el sentido de que estén confiados a dirigentes capacitados.
- VI. Proteger la administración de los órganos supervisados contra la interferencia de posibles presiones ilegítimas.
- VII. Fortalecer el sistema de mérito.
- VIII. Fiscalizar la aplicación y utilización de dineros, valores y bienes públicos.
- IX. Fiscalizar los costos globales de los programas sectoriales de Gobierno, a fin de alcanzar una prestación económica de servicios.
- X. Abastecer al órgano propio del Ministerio de Hacienda con los elementos necesarios para la presentación de las cuentas del ejercicio financiero.

XI. Transmitir al Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de la fiscalización por parte de éste, informes relativos a la administración financiera y patrimonial de los órganos del ministerio.

Art. 26.—Que se refiere a la administración indirecta, su supervisión por parte del ministerio tendrá como metas asegurar, esencialmente:

- I. La realización de los objetivos fijados en las actas de constitución de la entidad.
- II. La armonía con la política y la programación del Gobierno en el sector de actuación de la entidad.
- III. La eficiencia administrativa.
- IV. La autonomía administrativa, operacional y financiera de la entidad.

Parágrafo único.—La *supervisión* se ejercerá mediante la adopción de las siguientes medidas, además de otras establecidas en los reglamentos:

- a) Indicación o nominación por el ministro, o fuero el caso, elección de los dirigentes de la entidad, conforme a su naturaleza jurídica.
- b) Designación por medio del ministro, de los representantes del Gobierno Federal de las Asambleas Generales y de los órganos de administración o control de la entidad.
- c) Recibo sistemático de relaciones, boletines, balances e informes que permitan al ministro acompañar las actividades de la entidad así como la ejecución del presupuesto-programa y de la programación financiera aprobados por el Gobierno.
- d) Aprobación anual de la proposición de presupuesto-programa y de la programación financiera de la entidad, en el caso de que se trate de una autarquía.
- e) Aprobación de cuentas, relaciones y balances, directamente o a través de los representantes ministeriales que existan en las Asambleas y órganos de administración o control.
- f) Fijación, en niveles compatibles con los criterios de operación económica, de los gastos de personal y de administración.
- g) Fijación de criterios para gastos de publicidad, divulgación y relaciones públicas.
- h) Realización de auditorías y evaluaciones periódicas del rendimiento y la productividad.

## i) Intervención por motivo de interés público.

Art. 27.—Asegurada la supervisión ministerial el poder ejecutivo otorgará a los órganos de la administración federal la autoridad ejecutiva necesaria para el eficiente desempeño de su responsabilidad legal y/o reglamentaria.

Parágrafo único.—Se asegurará para las empresas públicas y las sociedades de economía mixta, condiciones de funcionamiento idénticas a las del sector privado, ocupando a esas entidades, bajo la supervisión ministerial, ajustarse al plan general del Gobierno.

Art. 28.—La entidad de la administración indirecta deberá estar habilitada para:

- I. Presentar cuentas de su gestión bajo la forma y en los plazos estipulados en cada caso.
- II. Presentar en cualquier momento, por intermedio del Ministro de Estado, las informaciones solicitadas por el Congreso Nacional.
- III. Evidenciar los resultados positivos o negativos de sus trabajos, indicando sus causas y justificando las medidas puestas en práctica o cuya adopción se hiciese necesaria en interés del Servicio Público. (Bastardillas.)

En la estructura básica de un ministerio (en el caso civil) se alinean los órganos definidos por la ley normativa así como la *supervisión ministerial* ejercida sobre los órganos de la administración indirecta, consecuentemente con lo que dispone el Decreto-Ley Núm. 200/67, a saber:

Art. 22.—Habrá en la estructura de cada Ministerio Civil los siguientes órganos centrales:

- I. Organos centrales de planeación, coordinación y control financiero.
- II. Organos centrales de dirección superior.

Art 233.—Los órganos a los que se refiere el Núm. 1 del artículo 22 tienen a su cargo asesorar directamente al Ministerio de Estado y, por la fuerza de sus atribuciones, en nombre y bajo la dirección del ministro, realizar estudios para trazar directrices y desempeñar funciones de planeación, presupuesto, orientación, coordinación, inspección y control financiero, dividiéndose en:



- I. Una Secretaría General.
- II. Un Departamento de Inspección General de Finanzas.

Parágrafo 1o.—La Secretaría General actuará como un órgano sectorial de planeación y presupuestos, en la forma señalada en el título III, y será dirigida por un Secretario General, el cual podrá ejercer funciones delegadas por el Ministro de Estado.

Parágrafo 2o.—El Departamento de Inspección General de Finanzas, que será dirigida por un Inspector General integral, como órgano sectorial los sistemas de administración financiera, contabilidad y auditoría, dirigiendo la realización de estas funciones en el ámbito del ministerio y cooperando con la Secretaría General en cuanto a la ejecución del programa y del presupuesto.

Parágrafo 3o.—Además de las funciones previstas en este título, la Secretaría General del Ministerio de Planeación y Coordinación General que ejercerá las atribuciones de Órgano Central de los sistemas de planeación, y el Departamento de Inspección General de Finanzas del Ministerio de Hacienda las de Órgano Central de los sistemas de administración financiera, contabilidad y auditoría.

Art. 24.—Los órganos centrales de dirección superior (art. 22 II) ejecutan funciones de administración de las actividades específicas y auxiliares del ministerio en cuestión y serán preferentemente organizados base departamental, observando los principios establecidos en esta ley.

Art. 29.—En cada Ministerio Civil, además de los órganos centrales de los que trata el art. 22, el Ministro de Estado dispondrá de la asistencia directa e inmediata de:

- I. Gabinete.
- II. Consultor Jurídico, excepto en el Ministerio de Hacienda.
- III. División de Seguridad e Información.

Parágrafo 1o.—El Gabinete asiste al Ministro de Estado en su representación política y social y ocupándose de las relaciones públicas, encargándose de preparar y despachar el expediente personal del ministro.

Parágrafo 2o.—El Consultor Jurídico se encarga del asesoramiento jurídico del Ministro de Estado.

Parágrafo 3o.—La División de Seguridad e Información colabora con la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional y con el Servicio Nacional de Información.

Parágrafo 4o.—En el Ministerio de Hacienda el servicio de consulta

jurídica continúa unido a la Procuraduría General de la Hacienda Nacional y a sus órganos integrantes, correspondiendo la función de Consultor Jurídico del Ministro de Estado al Procurador General, nombrada en comisión, por el criterio de confianza y libre elección, entre licenciados en Derecho.

## SINTESIS HISTORICA

### ORIENTACIONES BÁSICAS

Los esfuerzos de reforma en el decurso de cuatro décadas muestran características de evolución que reflejan con nitidez los cambios en la concepción del papel de los problemas y de la administración federal y de la metodología para su solución.

#### *Dos fases bien distintas marcan ese periodo*

De 1930 a 1964, la preocupación central consistió en tecnificar las actividades medias del Gobierno, mediante la creación de un órgano de administración general, mejor división de competencias formales entre las Secretarías, uniformidad de materiales, creación de un esquema de clasificación de cargos basados en el sistema de mérito y en el profesionalismo del servidor público, simplificación de rutinas y métodos de trabajo, y en la definición clara de niveles de autoridades con el fin de promover su descentralización.

De 1964 en adelante, por ejemplo, esos objetivos de descentralización empiezan a ser efectivamente establecidos, al mismo tiempo que se inicia la institucionalización del sistema de planeación, dentro del cual la modernización administrativa pasó a ser actividad permanente y no más un programa formal y episódico de Gobierno.

### PRINCIPALES ACTOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL (1930-1945)

Creación de la Comisión de Negocios de los Estados y Municipios;  
Creación del Consejo Técnico de Economía y Finanzas;

Ley Núm. 284.—Primera Ley General para el Servicio Público; Institucionalización de la “Comisión de Uniformidad” transformada en “Comisión General de Compras”;

Creación de un “Sistema de Clasificación de Cargos” y del “Consejo Federal del Servicio Público Civil” como órgano central de personal;

Decreto Ley 579.—Creación del Departamento Administrativo del Servicio Público DASP;

Decreto Ley 713.—Primer Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles de la Unión.

(1946-1953)

Ley 1,711.—Nuevo Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles de la Unión.

Instalación de la Comisión Interpartidaria para el estudio de anteproyecto de Reforma General de la Administración Federal.

La elaboración del Plan SALTE (Salud, Alimentación, Transporte y Energía).

Proyecto de Ley de Creación de la Fundación de los Municipios.

Proyecto de “Reforma de Base” de la Administración Pública Brasileña del Presidente Vargas.

(1954-1964)

Decreto 39,510.—Crea la *COMESTRA* —Comisión Especial de Estudios de Reforma Administrativa.

Decreto Ley 200.—Dispone sobre la organización de la administración federal, establece directrices para la reforma administrativa y da otras providencias.

Decreto Ley 900.—Modifica varios artículos del Decreto Ley 200, entre los cuales se destacan:

- a) Prohibición de la creación de nuevas fundaciones que no satisfagan determinados requisitos.
- b) Forma de prestación de cuentas de los órganos federales al Tribunal de Cuentas.

Decreto 63,500.—Establece la estructura de ejecución de reforma administrativa en todas las secretarías, crea la Comisión Central de la Reforma Administrativa Federal y da otras providencias.

Decreto 68,885.—Establece medidas relacionadas con la refor-

ma administrativa, especialmente en lo que se refiere al análisis hecho por el MINIPLAN de los proyectos de cambios de estructura básica y regímenes internos con el fin de simplificarlos y reducir sus costos operacionales.

Portaría 69.—Crea en la Secretaría General del MINIPLAN la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa SEMOR, en sustitución del Escritorio de la Reforma Administrativa ERA.

Decreto 71,353.—Reglamenta el Sistema Nacional de Planeación.

### MODELOS, ESTRATEGIAS E INSTRUMENTACION INSTITUCIONAL (1930 a 1945)

El modelo del periodo consiste en desarrollar para el país los instrumentos jurídicos organizados, necesarios para el fortalecimiento del poder central.

Paralelamente a ese moldaje de los instrumentos nacientes, se buscó crear las condiciones para el cambio de la subcultura administrativa hasta entonces predominante en el Gobierno, mediante el reclutamiento abierto, basado en el mérito individual, la valorización del funcionario por el entrenamiento técnico específico, y un esquema de remuneración satisfactorio —clasificación de cargo— basado en un sistema de carreras con promociones nacidas de la capacidad profesional y de la eficiencia.

Institucionalmente, el comando del movimiento de modernización y reforma es dado al Departamento Administrativo del Servicio Público DASP, órgano responsable por el orden administrativo federal en los sectores de personal, presupuesto, organización y métodos y administración patrimonial. Ligado a la Presidencia de la República el DASP se manifestó en un amplio programa de uniformidad de equipos y material de consumo y de desarrollo de prácticas semejantes, especialmente en el campo de personal, en los Estados y municipios.

Esa posición fuerte creaba al mismo tiempo problemas políticos para el DASP ya que su posición de técnico de la administración ocasionaba alguna inflexibilidad en áreas políticamente más sensibles.

### (1946 a 1953)

La pérdida del prestigio del DASP después de 1945 no reducirá su capacidad de continuar a influenciar en las iniciativas gubernamentales.

Con excepción de órganos sustantivos de contenido profesional bien definido —como en el sector agrícola, educacional, de ingeniería y medicina— los demás no tenían un cuadro de administradores tan profesionales como el DASP. Por ese motivo, la elaboración del Plan SALTE, contó con gran colaboración del personal del DASP a la misión americana que lo inspiró.

En 1952 la publicación del nuevo Estatuto de los Funcionarios Civiles de la Unión fue liderada por el DASP, ocurriendo lo mismo con el anteproyecto de “Reforma de Base” de la administración federal patrocinado por el Presidente Vargas, y que nunca fue realizado.

(1954 a 1964)

Nuevamente el DASP vuelve a participar de los programas de reforma a través de la aplicación sólida de las técnicas del OSM en la simplificación de la burocracia brasileña.

Como responsable por el COSB, el DASP entrenó en larga escala un gran número de analistas del OSM, que reflejándose por las Secretarías y Autarquías tenían como finalidad acabar con las trabas burocráticas y mejorar el servicio al público.

La discutida validez de ese ataque unilateral a la ineficiencia llevó el Gobierno a crear un mes después una Comisión de alto nivel —Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos para bajar a fondo en los problemas de la máquina administrativa, ecuacionales y proponer soluciones.

Después de cuatro años de exhaustivos estudios, diversos proyectos y minucioso relatorio, muy poco del presentado fue aprovechado.

En 1963 fue creada la Comisión Amaral Peixoto, entonces designado Ministro Extraordinario para la Reforma Administrativa. Se trata de un esfuerzo para producir un proyecto de reforma que eliminase lo más pronto posible las deficiencias de la administración federal. Con representantes de las secretarías civiles y militares, de técnicos de la Fundación Getúlio Vargas y de representantes de diversas instituciones, la Comisión se estructuró bajo la forma de 23 grupos de trabajo con más de 200 miembros, que empezaran por trazar un Plan de Ejecución de la Reforma que tenía como principios básicos:

- a) Fijar responsabilidad
- b) Descongestionar las jefaturas superiores
- c) Sistematizar
- d) Racionalizar

- e) Controlar
- f) Planear y hacer presupuesto
- g) Integrar
- h) Intelectualizar el proceso decisivo
- i) Coordinar
- j) Homogeneizar
- k) Delimitar el alcance del control
- l) Descentralizar

El gran producto de esa Comisión fue un Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Administrativo Federal, que fue enviada al Congreso y jamás aprobado, y que presentaba algunos tópicos de especial interés.

#### *Institucionalización de la reforma administrativa*

Esa meta debería ser atingida por la creación en el Departamento Administrativo del Servicio Público, de una División de Organización y Métodos, cuya principal tarea será, en último análisis, tornar innecesarias las reformas administrativas periódicas. Le cabría impedir, por estudio permanente y continuo, que cualquier sector del servicio público federal se vuelva arcaico, ineficiente o superfluo.

Esa unidad, que podrá ser considerada prolongamiento lógico y garantía de éxito de la reforma administrativa de 1963, tendrá por finalidad analizar, constantemente los departamentos y demás órganos de las secretarías, inclusive las autarquías, con el objeto de incorporar al servicio público federal los últimos desarrollos de la experiencia administrativa de otros países, como también, de proponer el cambio de normas y métodos obsoletos por normas y métodos modernos.

#### *Creación del sistema federal de planeación*

Ese sistema tenía la siguiente estructura:

En la Presidencia de la República: El Consejo de Planeación (Asesorial), la Secretaría General de Planeación (Asesorial Ejecutiva).

En cada Secretaría: Comisión de Planeación (Asesorial), Secretaría de Comisión de Planeación (Asesorial Ejecutiva).

Además de colocar el Sistema al nivel de la Presidencia de la República, pasaba para él la responsabilidad del presupuesto.

### *Creación de subministro*

#### Cabe a ese:

mantenerse bien informado sobre los problemas de la secretaría. Debe de ser un especialista de la administración, y estar en condiciones de sustituir a cualquier momento sin perjuicio para los servicios respectivos, el titular del cargo.

Ese cargo, que puede ser visto, como precursor del cargo de Secretario General, tenía, sin embargo, funciones de naturaleza más política.

### *Esquema ministerial*

Proponía la creación de 16 secretarías así agrupadas:

#### *Secretarías de Asuntos Políticos:*

Secretaría de la Justicia;  
Secretaría de Relaciones Exteriores.

#### *Secretarías de Asuntos de la Defensa Nacional:*

Secretaría de Marina,  
Secretaría de la Defensa Nacional,  
Secretaría de Aeronáutica.

#### *Secretarías de Asuntos Sociales:*

Secretaría de Educación y Cultura,  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
Secretaría de Salud,  
Secretaría de Ciencia y Tecnología.

#### *Secretarías de Asuntos Económicos:*

Secretaría de Hacienda,  
Secretaría de Agricultura,

Secretaría de Transportes,  
Secretaría de Comunicaciones,  
Secretaría de Industria y Comercio,  
Secretaría de Minas y Energía,  
Secretaría del Interior.

Se nota aquí la ausencia de una Secretaría de Planeación, por la existencia de un Consejo de Planeación, y la dependencia del esfuerzo modernizador del Gobierno de una División del OSM.

#### *De marzo de 1964 a 1972*

Los intentos de establecimiento de un programa de reforma empezaran por la constitución de una Comisión Especial de Estudios de Reforma Administrativa COMESTRA y Asesoría Especial de Estudios de Reforma Administrativa ASESTRA.

La primera fue creada para examinar los proyectos ya elaborados sobre la reforma administrativa y preparar otros esenciales al aumento de la productividad de la administración federal. Esta Comisión trazó el plan general de directrices que vino a ser el Decreto Ley 200, de febrero de 1967.

La ASESTRA, constituía la asesoría del entonces Ministro de Planeación y Coordinación Económica, cabiéndole continuar los estudios sobre la reforma, mantener contactos con los sectores del servicio público interesados en el asunto, estudiar los proyectos de colocación de reformas y de entenderse con los organismos extranjeros de cooperación técnica.

#### *De 1967 a 1972*

Los esfuerzos del programa obedecerán a una estrategia que tiene por fin:

Contención de los costos de la administración; institucionalización del sistema de planeación y presupuesto; establecimiento de nuevas estructuras para las secretarías y ajustes de las estructuras de varios órganos a sus objetivos; descentralización de la ejecución dentro de la administración federal; establecimiento de mecanismos de planeación, programación y acción gubernamental; transferencia de tareas de sentido local para los Estados y municipios; extinción de órganos innecesarios; fusión de órganos para aumentarles la eficiencia; entrena-



miento de agentes de reforma en 22 Estados de la Federación y simposios sobre los principios de la reforma administrativa y descentralización regional; prioridad en la identificación y remoción de obstáculos institucionales a la ejecución de los programas prioritarios del Gobierno; integración de las unidades de reforma administrativa en el Sistema de planeación, presupuesto y modernización administrativa; revisión y uniformidad de los actos de estructura a través de la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa SEMOR asistencia técnica a los órganos federales prioritarios para la realización de reformas de su administración; desarrollo de un registro general de la administración federal.

Institucionalmente, la responsabilidad por la reforma quedó con la Secretaría de Planeación y Coordinación General, bajo la orientación del Escritorio de la Reforma Administrativa ERA directamente ligado a la Secretaría. Con la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación, el Escritorio pasó a ser Secretaría dentro del órgano central del referido Sistema: la Secretaría General del MINIPLAN.

#### EL DECRETO LEY 200: ENFASIS ESPECIAL

Este Decreto se transformó en el elemento precondicional para la institucionalización del proceso de modernización y reforma en Brasil.

Lo que lo hace diferente de tantos otros documentos ya publicados sobre el asunto y lo que garantiza su actualidad en esta fecha, es su preocupación en definir una política de acción administrativa, trazar normas, dar una orientación, sintetizar una filosofía de acción, sin bajar a las minucias de cada caso abordado, que la propia dinámica de la administración se encargaría de estratificar si aquel fuera un instrumento excesivamente rígido.

De esa manera el Decreto Ley 200 concede al Poder Ejecutivo la competencia de autoorganizarse por decreto, regulando la estructuración, atribuciones y funcionamiento de todos los órganos de la administración federal directa e indirecta, estableciendo normas de licitaciones para compras, obras, servicios y "alienações".

Institucionalizó los principios fundamentales a ser obedecidos en la administración federal que son los siguientes: Planeación, Coordinación, Descentralización, Delegación de Competencia y Control.

Aseguró la Supervisión Ministerial del Presidente de la República a todos los órganos de la administración directa e indirecta, definiendo las áreas de competencia de cada Secretaría.

En lo que se refiere específicamente a la planeación, se creó un

sistema, teniendo como órgano central la Secretaría General de la Secretaría de Planeación y Coordinación General y órganos sectoriales las Secretarías Generales de las demás Secretarías, a quien cabía la responsabilidad por plano, programas generales, sectoriales y regionales, presupuesto y modernización administrativa.

Para caracterizar y diferenciar nítidamente las actividades de planeación (sustantivo e institucional), presupuesto, coordinación y control de las actividades ejecutivas, creó los Organos Centrales de Dirección Superior, a quien diferió la responsabilidad de ejecutar la planeación formulada en el órgano propio y competente.

La flexibilidad operacional que caracterizó el Decreto Ley 200 ya en 1968 se hizo presente, cuando la Ley 5,456, de 20 de junio de 1968 extendió a los Estados y municipios las normas relativas a las licitaciones para compras, obras, servicios y "alientações", ya entonces observadas por la administración federal.

Finalmente, en 1969, delante de los resultados positivos de auto-organización del Poder Ejecutivo Federal, a través de decretos, el Presidente de la República a través del Acto Institucional número 8, de 2/4/69, concedió al Poder Ejecutivo de los Estados, Distrito Federal y Municipios, competencias idénticas para realizar en su reforma administrativa observados los principios adoptados en la esfera federal.

Sus principales objetivos pueden ser así sintetizados:

a) *Planeación*

La acción gubernamental obedecerá a la planeación que visa a promover el desarrollo económico social del país y la seguridad nacional, contando como instrumentos básicos: plan general de Gobierno; programas generales, sectoriales y regionales, de duración plurianual; presupuesto programa anual; programación financiera de desembolso.

b) *Coordinación*

La coordinación será ejercida en las actividades de la administración federal, principalmente en la ejecución de planos y programas del Gobierno mediante: Actuación de las jefaturas individuales; realización sistemática de reuniones de las jefaturas subordinadas; institución y funcionamiento de comisiones de coordinación en cada nivel administrativo.

c) *Descentralización*

Visa a desconcentrar la autoridad ejecutiva, restituyendo a los órganos centrales su función directora, orientadora y norma-

tiva. La descentralización deberá operarse en tres planes: dentro de los cuadros de administración federal; de la administración federal para órbita privada; de la administración federal para las Unidades Federativas.

d) *Delegación de competencia*

La delegación de competencia será utilizada como instrumento de descentralización administrativa, con el objetivo de asegurar mayor rapidez y objetividad a las decisiones.

e) *Control*

El control de las actividades de la administración federal deberá ejercerse en todos los niveles y en todos los órganos.

A pesar de las adaptaciones que sufrió subsecuentemente, continúa extremadamente válido como marco jurídico y principio guía de los esfuerzos de modernización y reforma.

## UNA EVALUACION DEL CONTENIDO CULTURAL Y DE LAS ESTRATEGIAS DE REFORMA

Hasta 1967, cuando se editó el Decreto Ley 200, modernización y reforma administrativa constituían programas episódicos de Gobierno, que exigían mucho apoyo político y extenso aparato. Eran actividades *ad hoc* que cesaban cuando cesaba el interés político o administrativo por sus objetivos.

Institucionalmente, las reformas eran de responsabilidad de personas, grupos o comisiones que se apartaban de la administración para producir sus estudios y recomendaciones. La CEPA funcionó así por un largo periodo, cuatro años, siendo de presumirse que muchas de las soluciones sugeridas a los problemas estudiados en primer lugar, se volvieron inadecuados por el tiempo transcurrido.

Otro elemento importante a ser considerado en el análisis de los esfuerzos brasileños de reforma fue la sistemática de someter al Poder Legislativo los anteproyectos de ley de reestructuración de la administración. Ese procedimiento contenía algunas distorsiones. O no despertaban interés o eran alterados según consideraciones diferentes de aquellas que orientaban los técnicos del Poder Ejecutivo que elaboraban esos proyectos.

Factor igualmente importante fue la casi total despreocupación de crear un órgano responsable por la institucionalización de los esfuer-

zos de reforma. El intento con el DASP no pareció resultar especialmente por la multiplicidad de asuntos que tenía que tratar, particularmente en lo que toca al personal que consumía sus atenciones. A pesar de eso el intento de reforma, de 1963 insiste en la utilización del DASP para ese fin. La propuesta de la Comisión Amaral Peixoto aparta la responsabilidad por la reforma en una división del OM en el DASP. De ese modo, aparte de sufrir las naturales deficiencias ya apuntadas, esa División iría a funcionar como un órgano apartado sin proyecciones de organización en los demás sectores de la administración.

Sin embargo, a partir de 1967, el modelo se incorpora a la actividad de modernización a una estructura permanente, dentro de un sistema de planeación que tiene contrapartidas organizadas en los órganos sectoriales y seccionales del sistema. De esa manera, es posible a la SEMOR, por ejemplo, mantener una articulación normativa permanente con sus subsistemas sectoriales y seccionales, ahora inclusive dotados de recursos humanos especializados que son los técnicos de la planeación.

La falta de continuidad a lo trabajos de las comisiones de reforma se acaba por reflejar en la ausencia de providencias necesarias. Aunque en los casos en que algunas reformas fueron llevadas adelante, faltó un elemento importante: la asistencia técnica para internalizar los cambios visados y dejar con el personal debidamente entrenado los instrumentos para la continuidad del proceso de reorganización.

Finalmente: los modelos conceptuales en que se basaban las reformas eran casi siempre puramente formalistas.

En el anteproyecto de reforma de base de la administración, propuesto en 1953 por el Presidente Vargas, se preveía por ejemplo, la creación de nuevas Secretarías y nuevos servicios, fusión y subdivisión de órganos y otras alteraciones. En una sugestión hecha por un especialista de la época, la clave para el problema de la coordinación y de la eficiencia estaba en la reformulación del DASP en los siguientes términos:

Por otro lado su actual composición (del DASP) no concuerda con las reales necesidades, presentes y futuras del servicio público civil. Por ese motivo sería conveniente que, inicialmente, la División de Material transferida en 1945 para el Departamento Federal de Compras y que hasta esta fecha todavía no se encuentra instalada, regrese para el DASP a fin de que continúe a uniformizar, simplificar y catalogar el material, funciones de real importancia que se encuentran criminalmente apartadas.

División de Edificios Públicos es una denominación sumamente genérica. Y por eso quizá fuera conveniente alguna otra que la haga más expresiva, como por ejemplo: División de Edificaciones e Instalaciones de Servicios.

Y más adelante:

Por otro lado la coordinación se está procesando de modo a establecer la falta de armonía, en vez de unir, de ligar las unidades que están separadas algunas veces apenas por cuestiones de área, jurisdicción o por simple descentralización administrativa.

La creación de una División de Organización y Coordinación del Trabajo, en el DASP, con actividades permanentes e intensivas de hacer levantamientos, organizar y mantener registros de organización, criticar datos, planear estructuras, elaborar normas, métodos y rutinas de trabajo e implantarlos convenientemente dentro de la técnica de principios científicos, integrando el DASP como órgano nítidamente "staff", con un cuerpo de "experts" a la altura de las exigencias de un sistema racionalizador por excelencia, solucionará de una vez por todas un gran débito del Gobierno para con el público que siempre se está quejando de la *burocracia*, término que se está volviendo cada vez más despreciativo en la boca del pueblo.

Otro observador colocaba la reforma visada en un plan más amplio:

La reforma no es apenas "necesaria y oportuna", como esfuerzo para imprimir orden y eficiencia a la desmantelada administración brasileña. Ella es indispensable, sí, para ese limitado fin. Pero también lo es para los fines más amplios de reestructuraciones económicas, sociales, culturales y políticas, que no es menos urgente en la hora actual del mundo, y de que es condición *sine qua non* la "reorganización administrativa".

Esas dos visiones indican esquemas conceptuales para la reforma que se reflejaron sin duda alguna en la forma de ejecución de las medidas visadas y que llevarán a pocos resultados prácticos. La primera, ve el problema de la administración brasileña como simple cuestión de uniformidad y alteración de denominaciones de órgano. Además, a pesar de la propiedad del registro de la administración y de los objetivos de simplificación burocrática es fácil de entender que la inexistencia de un *sistema* de modernización, que abarca las secretarías y los órganos de la administración indirecta dificultaría el comando ra-

cionalizado del DASP. Visto en la segunda forma, el proyecto de reforma jamás podría atingir a los fines esperados. Su contenido indicaba alteraciones formales en la administración federal. Quizá por eso el proyecto jamás fue realizado.

## LA REFORMA A PARTIR DE 1973

### EL MODELO ACTUAL

Las actividades de reforma, a partir de 1973, consolidan las experiencias anteriores, e introducen las modificaciones consideradas necesarias para mayor eficacia del proceso modernizador.

Dentro de esa orientación, son reestructuradas las actividades de asistencia técnica, al mismo tiempo que fueron intensificadas las tareas de análisis de los procesos de reestructuración de los órganos federales e iniciado el montaje de los mecanismos de articulación normativa de la SEMOR con los subsistemas sectoriales y seccionales de modernización y reforma administrativa.

La forma de actualización de la SEMOR presenta las siguientes características básicas:

- a) Como táctica de acción, se definieron los criterios de actuación prioritaria y la metodología a ser empleada.  
La atención prioritaria en la área de la modernización administrativa se concentra en los sectores definidos como prioritarios en los planes del Gobierno: educación, salud y saneamiento, desarrollo científico y tecnológico, agricultura y abastecimiento. Dentro de esas áreas se da preferencia a la actuación en sectores de mayor efecto difusor. La metodología empleada se basa en una participación intensa de la alta administración del órgano en los procesos de su modernización institucional.
- b) El ámbito de acción en el área de modernización administrativa se concentra de preferencia en puntos con capacidad de difusión vertical por los niveles de clase dentro de la institución y horizontal por las áreas funcionales existentes en otras instituciones.
- c) Son puntos de difusión vertical por excelencia las Secretarías Generales de los Ministerios, tanto por su posición jerárquica

dentro de la estructura ejecutiva de las áreas ministeriales, como por el hecho de ser en puntos de unión del Sistema Nacional de Planeación.

- d) La difusión horizontal es viable cuando la unidad en la cual se desarrolla un esfuerzo de modernización administrativa de otras unidades que desempeñan funciones intrínsecamente semejantes. Son representativos, para ese fin las Universidades, Centros de Pesquisa, Hospitales, etc.
- e) Tales instituciones son prioritarias para fines de asistencia técnica que la SEMOR puede propiciar. Consecuentemente los programas de asistencia técnica que son patrocinados por la SEMOR dan énfasis:

Al fortalecimiento de la unidad de planeación y modernización administrativa en la institución; a la identificación de las características generales de la institución que permitan desarrollar el programa en el sentido de la concepción y de la ejecución de modelos de estructura y procesos administrativos sujetos a la utilización, con las adaptaciones necesarias en otras instituciones semejantes.

#### INSTRUMENTACIÓN ORGANIZADORA

##### *SEMOR — posición jerárquica, naturaleza y objetivos*

La Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa es un órgano de la Secretaría General del Ministerio de Planeación y Coordinación General.

Creada por la Portaria número 69, de 26 de julio de 1972, en sustitución del Escritorio de la Reforma Administrativa ERA, la Secretaría pasó a integrar el órgano central del Sistema Nacional de Planeación, como órgano normativo supervisor del subsistema de modernización y reforma administrativa.

A la SEMOR cabe, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- a) Participar, en articulación con los órganos responsables, de la formulación y acompañamiento de los Planes Nacionales de Desarrollo, contribuyendo para la remoción de los obstáculos institucionales a la ejecución de los Programas y Proyectos Prioritarios del Gobierno.
- b) Acompañar y coordinar la ejecución y operación eficientes de los sistemas instituidos por el Decreto Ley 200/67, principal-

mente el de la planeación, presupuesto y modernización administrativa.

- c) Examinar y encaminar para la aprobación superior, las alteraciones de estructuras básicas y de regímenes internos de órganos y entidades del Poder Ejecutivo.
- d) Contribuir para la modernización de la administración federal, directa e indirecta, mediante la divulgación de doctrinas y técnicas.

### *Áreas y formas de actuación de la SEMOR*

Dentro de las posibilidades enunciadas la SEMOR actúa bajo nivel estratégico, gerencial y operacional de la siguiente manera:

Las varias maneras de abordar el problema de la reforma administrativa, y la experiencia adquirida en su aplicación, llevaron a nuevos conceptos cuyos resultados empiezan a concretizarse en 1973. Debido a los esfuerzos anteriores y de trabajos todavía en desarrollo, se define para la Administración Federal una manera sistemática de actuación en 3 áreas.

De análisis de proyectos de reorganización de órgano de la administración pública directa.

Entidades de la administración pública indirecta.

De asistencia técnica y financiera a los proyectos de modernización y reforma administrativa.

De planeación y presupuesto a nivel federal.

### *La sistemática de análisis de procesos de reorganización*

Es competencia legal de la SEMOR, como órgano técnico del MPCG, examinar las alteraciones de estructuras básicas y de regímenes de la administración federal directa y de las autarquías.

En el examen de esa reorganización se procura:

Que los objetivos sean explícitos y los beneficios visados.

Preservar los aspectos estructurales definidos para los sistemas ya reglamentados (personal, planeación, auditoriales y finanzas).

Racionalizar en lo que cabe las estructuras propuestas por el órgano interesado, estimar su costo operacional haciéndolo compatible con los beneficios esperados.

Se solicita que los elementos necesarios a ese examen sean presentados a la SEMOR de acuerdo con una guía uniforme y que representa metodológicamente un autodiagnóstico de la institución. En él están cubiertos los siguientes aspectos:



Evolución histórica de los objetivos formales de la institución.

Explicación de otros objetivos percibidos y deseados.

Avaluación de desempeño de institución de acuerdo con esos objetivos.

Indicación de eventuales distorsiones clasificados en pocos grupos, previamente definidos.

Justificación de las alteraciones propuestas.

Análisis de sus consecuencias en términos de costo y su justificación.

El examen de las alteraciones organizadoras es hecho por la SEMOR en coordinación con el órgano y la entidad interesadas. Aparte de expedir el proceso, ese método tiene la ventaja de facilitar la difusión de los conceptos de organización a los cuales se adhiere el MPCG.

### CRITERIOS PARA LA CONCESION DE ASISTENCIA TECNICA A LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

El Decreto 68,885 autoriza al MPCG a prestar asistencia técnica a instituciones de la administración pública para la ejecución de su reforma administrativa.

Se trata de un proceso de amplia dimensión cuyo plan de acción se ha definido de un modo más claro, a través de la explicación de los siguientes aspectos:

Objetivos y metas previsibles.

Naturaleza de los proyectos aceptables.

Los puntos, dentro de la estructura de la administración pública de preferencial actuación.

Los órganos de naturaleza prioritaria.

#### *Objetivos*

El objetivo de la modernización y reforma, en el presente contexto es el del perfeccionamiento de la acción administrativa del Gobierno, acción esa que, en su aceptación clásica, consiste en una secuencia continua de ciclos, cada cual formado por las actividades de:

Elaboración de programas de Gobierno.

Dirección de las medidas para su consecución.

Avaluación de los resultados obtenidos.

*Metas*

Las metas consisten en la implementación de métodos modernos de gestión y control, tanto en los órganos de la administración directa como en las demás entidades de la administración indirecta. El primer Plan Nacional de Desarrollo estipula, para ese fin, la institucionalización del siguiente instrumental:

Sistema de informaciones.

Análisis de costos.

Asesoramiento para toma de decisiones.

Planeación financiera.

Presupuesto-programa, con bases plurianuales.

Se calcula, aún, en articulación con el DASP, la ejecución de una política de personal, en la cual se visa la formación y el desarrollo de un funcionalismo eficiente y motivado para la realización de una carrera.

Dentro de esa política, se considera importante la internacionalización del instrumental arriba mencionado, sensibilizando el servidor para comprenderlo y valorizarlo, ya sea que lo use directamente o que tenga su trabajo programado y evaluado por el mismo.

*Naturaleza de los proyectos*

Los proyectos desarrollados dentro de un programa típico de modernización administrativa visan:

Aumento de la eficiencia administrativa del órgano.

Mejor comprensión al público, por lo menos.

*Eso implicaría:*

Racionalización de la estructura y de los niveles de decisión.

Institucionalización de unidades de planeación, presupuesto y modernización administrativa, integradas dentro del Sistema de Planeación Federal.

Ejecución de otros mecanismos de gestión y control.

Racionalización del sistema de cargos y salarios, y el desarrollo del personal de la entidad.

Gestión más eficiente de los sistemas auxiliares a las actividades fin del órgano.

Los programas de asistencia técnica del MPCG no se voltean para la ejecución propiamente dicha de las actividades de competencia del

órgano, se concentran en la formulación de mejores soluciones para la ejecución y en la capacidad del personal del órgano en la aplicación y perfeccionamiento de las mismas.

### *Puntos de actuación*

Se refieren esos puntos a las unidades organizadoras que compone la administración pública.

Sus características deben permitir que el esfuerzo de la modernización en ellas desarrollado tenga las mejores condiciones posibles para difundir sus efectos dentro de esa estructura.

En ese contexto se acordó en usar el término "institución" para las unidades que tengan autonomía, por lo menos, administrativa (la autonomía más amplia abarca también la financiera). El cambio modernizador ejecutada en un cierto punto de la institución generalmente produce efectos en otros puntos (difusión) los cuales se dan normalmente en dos direcciones:

*La vertical*, por los niveles jerárquicos dentro de la propia institución.

*La horizontal*, por las áreas funcionales semejantes y existentes en otras instituciones.

Los requisitos para la eficaz *difusión vertical* pueden variar de una institución a otra, en función de sus aspectos específicos; sin embargo, se puede admitir que, generalmente, habrá mayor probabilidad de difusión cuando la unidad:

Está situada en un nivel jerárquico elevado en la organización.

Se relaciona el funcionamiento con un porcentaje elevado de las unidades ejecutivas, cuyo nivel jerárquico le es inferior.

Dispone de condiciones suficientes dentro de la institución, para tener sus recomendaciones acatadas por las unidades ejecutivas arriba mencionadas.

De un modo general, esas condiciones son propias de las unidades componentes del Sistema de Planeación Federal, situadas en la Administración Directa, en el ámbito de las Secretarías Generales de los Ministerios, y en la Indirecta, junto a su Dirección superior.

*La difusión horizontal* es potencialmente viable cuando:

La unidad en la cual se ejerce el esfuerzo de modernización es representativa de otras unidades que desempeñan funciones esencialmente semejantes, aunque situadas en áreas y condiciones diversas de aquélla.

La modernización es desarrollada con la intención de crear un mo-

delo pasible de difusión, inclinándose por eso, a solución tan universal, cuanto posible.

El proyecto de cambio institucional concibe la unidad en la cual es desarrollado como parte de un sistema en el cual se integran las demás unidades que, tal como se indicó en el iten anterior, les son intrínsecamente semejantes.

Esa visión exige, naturalmente, que sean examinados con particular cuidado los aspectos normativos, estructurales y los relativos a procedimientos, para que pueda surgir de ahí el concepto institucional del sistema. Ese concepto abarca la definición de la unidad que deberá asumir la función de "cabeza del sistema", sus ramificaciones, la posición de cada unidad dentro de la institución a que pertenece y la forma de ligación de esa última a su área sectorial (visando preservar la integración funcional de tales unidades), etc.

Instituciones con potencia de difusión horizontal son por ejemplo, Universidades, Centros de Pesquisa, órganos de bibliografía y documentación, hospitales, asociaciones profesionales, etc.

Los criterios de prioridad en la asistencia técnica para la modernización y reforma administrativa de los órganos de la administración pública son, conforme a lo dicho en la parte introductora, estrechamente ligados al programa de acción del Gobierno en el campo socioeconómico. Las opciones implícitas en los programas de acción gubernamental son consideradas como datos. Partiendo de tales datos, cabe a la SEMOR desarrollar su propio programa de trabajo, guiándose por las prioridades que, explícitamente fueren atribuidas a la programación del Gobierno.

Las áreas prioritarias así definidas constan, en primer lugar del PND. Pero la acción gubernamental no se limita apenas a los programas que figuran en ese documento. Los órganos sectoriales (ministerios) y seccionales (ligados a aquéllos) generan su propio elenco de programas que complementan los del PND.

En Exposición de Motivos presentada al Presidente de la República (en número 031-B de 7/4/1972), el Ministro João Paulo dos Reis Velloso apunta lo siguiente:

El PND, por el concepto adoptado de documento altamente sintético, define los objetivos nacionales, la estrategia de desarrollo y la utilización de instrumentos globales de acción, para la consecución de objetivos y la ejecución de la estrategia.

Como consecuencia, las diferentes secretarías, bajo la coordinación del MPCG, elaboraron un documento complementar "Acción del

Gobierno: Metas y Proyectos Sectoriales — 1972-1974". Es como una referencia al documento complementario arriba mencionado que se desarrolla en la metodología para la caracterización de áreas prioritarias de actuación del Gobierno Federal. El MPS abarca un elenco de programas y proyectos que se clasifican en las siguientes categorías:

*Acción sectorial — grandes prioridades:*

- Educación
- Salud y saneamiento
- Desarrollo científico y tecnológico
- Agricultura y abastecimiento

*Acción sectorial en otras áreas, abarca:*

- Infraestructura económica en los sectores de energía, transportes y comunicaciones
- Desarrollo industrial y mineración, comercio, seguros y turismo
- Infraestructura social: habitación, trabajo y previsión social
- Desarrollo regional y urbano
- Justicia y relaciones exteriores.

*Formas armadas y seguridad*

Aparte de los programas de inversiones correspondientes a las áreas arriba mencionadas, el MPS menciona dos amplios programas: Integración Nacional e Integración Social.

Estos últimos no son detallados en términos de programa de acción.

Para los fines de concesión de asistencia técnica por la SEMOR, la caracterización de las áreas prioritarias es hecha de acuerdo con la terminología del documento arriba mencionado. De esa manera, son definidos tres grados de prioridades programáticas:

- Grandes prioridades del PND
- Demás programas del PND
- Programas y proyectos que no constan del PND

Esas definiciones llevaron la formulación de un modelo que sistematiza la selección de prioridades en varios estadios. En el primero, se ordenan los proyectos de la acción gubernamental por orden de prioridad, tomándose en consideración:

Su relación con el PND

La extensión del área de su influencia

El progreso ya atingido en su ejecución.

En el segundo se identifican los órganos que participan de la concretización de esos procesos, bajo una variedad de formas:

normativa

de asesoramiento

de formación de recursos humanos

de coordinación

de fiscalización

de ejecución

de operación de rutina, una vez completado el proyecto.

Finalmente, se define la importancia del órgano a través de una función ligada a la prioridad y al número de proyectos de los cuales participa.

## ASISTENCIA TECNICA: PROCEDIMIENTOS BASICOS

### PROCEDIMIENTO GENERAL

Conforme fue explicado, la concesión de la asistencia técnica se hace en función de las prioridades indicadas.

Una vez decidida esa concesión la Secretaría de Planeación firma con el ministerio interesado un Convenio para la realización de un programa de trabajo elaborado en conjunto por los técnicos de la SEMOR y de la entidad a ser asistida.

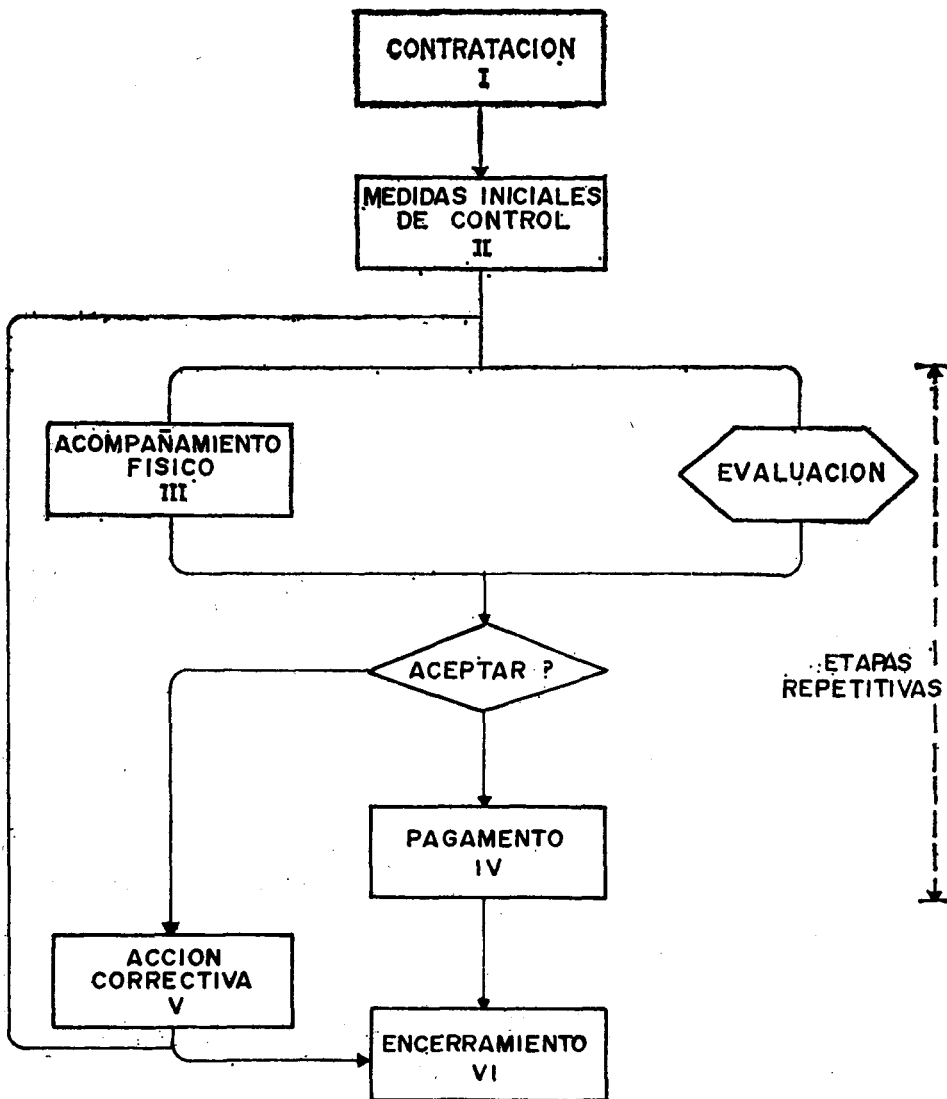
Para la selección del Agente Técnico encargado de ejecutar el dispuesto en el Programa de Trabajo se designa una Comisión de Selección compuesta de dos miembros del ministerio y uno del MINI-PLAN. Esa Comisión puede determinar una licitación o proponer dispensa de la misma, adjudicando el trabajo a entidades o personas calificadas de conformidad con las normas legales de contratación de servicios.

Los procedimientos generales en adelante van mencionados en el cuadro siguiente:

### CUADRO I

## ASISTENCIA TECNICA

### MODELO PROCESUAL RESUMIDO



### *Fases*

El desarrollo de un programa de asistencia técnica se caracteriza generalmente por fases distintas.

- 1.—El diagnóstico institucional y formulación de un plan de acción
- 2.—La ejecución propiamente dicha del programa
- 3.—Evaluación periódica de su grado de ejecución.

### *Diagnóstico*

Se entiende por *diagnóstico institucional*, el análisis de una organización administrativa, con el fin de determinar su capacidad potencial de desempeño e identificar las distorsiones y puntos de estrangulamiento que impiden o limitan la consecución eficaz de sus objetivos.

Ese diagnóstico utiliza metodología específica capaz de identificar de manera sistemática a un órgano.

Las expectativas en lo que toca a su actuación (objetivos), los factores restrictivos para su actuación (obstáculos institucionales).

El hecho de que los objetivos de la institución estén mencionados en primer lugar no es accidental. El diagnóstico de una institución solamente tiene sentido cuando es referido a la función o grupo de funciones que la institución debe desempeñar. Sólo después de identificadas las funciones de la entidad, así como el desempeño de la misma en la consecución de cada una de ellas, es posible determinar correctamente el verdadero papel que las "disfunciones" diagnosticadas representan y trazan:

- a) Un retrato fiel de la situación actual (desempeño institucional).
- b) Un plan de acción correctiva con capacidad de dotar a la entidad de los medios institucionales necesarios para el adecuado desempeño de sus atribuciones.

La viabilidad de la ejecución del diagnóstico no es un dato periódicamente asegurado. La ejecución del diagnóstico depende de la existencia de condiciones mínimas adecuadas relacionadas con la receptividad institucional de los recursos disponibles a calificación del equipo técnico y plazo viables.

La evaluación de la existencia o la programación de tales factores se basan en metodología apropiada, de aplicación general, que se analiza sistemáticamente.



Así, el desempeño institucional de una organización puede ser comprendido a través:

De la visión histórica de sus objetivos.

De la evaluación de su eficacia tal como percibida por el ambiente en que actúa.

De su estructura organizadora y decisiva.

De los instrumentos gerenciales utilizados.

De su sistema de apoyo lógico.

Las categorías de análisis del diagnóstico fueron compatibilizadas con el Decreto Ley Núm. 200, consistiendo ese en el análisis de los siguientes aspectos:

- Evolución histórica de los objetivos
- Responsabilidad por programas
- Estructura organizadora formal
- Estructura decisiva real
- Planeación y presupuesto
- Control
- Coordinación
- Descentralización y delegación de competencia
- Regionalización
- Modernización institucional
- Subsistema de apoyo lógico
- Personal
- Material
- Instalaciones
- Equipos
- Servicios auxiliares.

Esos aspectos constituyen los elementos estructurales del diagnóstico y su identificación es hecha a través de una serie representativa de preguntas que conducen a:

La identificación de los obstáculos institucionales

La identificación de las "disfunções" en el desempeño institucional

La formulación de un plan de acción correctiva, valuando ese conjunto de acuerdo con los objetivos de la institución.

### *Planes de acción correctiva*

La eficacia del Plan recomendada por el diagnóstico es medida en dos niveles:

En primer lugar, si las distorsiones, apuntadas por el diagnóstico están efectivamente impidiendo el desempeño adecuado de la institución en el papel que le cabe del PND;

En segundo lugar, si el plan, una vez desarrollado, llevará realmente la eliminación de las distorsiones verificadas.

La secuencia de esos dos exámenes permite confrontar los objetivos de la asistencia técnica con los criterios de prioridad que califican la entidad en el campo de la reforma y modernización administrativa.

En lo que se refiere a la viabilidad de consecución de los objetivos, es necesario recordar inicialmente que esos últimos pueden envolver aspectos:

De comportamiento, económicos, estructurales, internos a la institución; estructurales, externos a la institución (esto es, alterando la naturaleza o la jerarquía de sus relaciones con otras instituciones); de expansión institucional por el corte o aumento de atribuciones.

La viabilidad de la consecución de tales objetivos no puede ser considerada como incondicional porque, en cada momento, los obstáculos a la alteración del *status quo* en cada uno de los campos arriba mencionados pueden ser o no vencidos de acuerdo con el contexto político social que envuelve no sólo a la institución considerada aislada como también el proceso de asistencia técnica que en ella ocurrirá.

No basta, pues, que un determinado proyecto contribuya para el objetivo visado; es necesario verificar si su ejecución es viable. Para eso, su viabilidad es examinada bajo los aspectos:

*Técnico*—Si hay metodología confiable que pueda concretizarlo;

*Económico*—Si no implica un costo desproporcional al beneficio que podrá generar.

*Institucional*—Pone en riesgo la vitalidad de la institución.

*Estratégico*—Se puede obtener soporte adecuado por parte del líder de la institución.

### *La ejecución propiamente dicha del programa*

Cabe a la SEMOR, en esa fase, acompañar la ejecución para que la actividad de acompañamiento de la asistencia técnica pueda desarrollarse adecuadamente y para eso se formuló el siguiente modelo:

- a) Las tareas a ser ejecutadas, bien como los eventos que las caracterizan como ejecutadas;

- b) Las condiciones dentro de las cuales deban ser ejecutadas;
- c) La forma de remuneración que debe de acompañar la ejecución.

El acompañamiento es el mecanismo a través del cual se garantiza el control de la ejecución de las tareas establecidas dentro de las condiciones de plazo, costo y recursos humanos y representa la faceta cuantitativa de la gestión de la asistencia técnica. Otra faceta de esa gestión se refiere al aspecto cualitativo de las tareas ejecutadas.

La actuación en el área de acompañamiento se desarrolla mediante las siguientes etapas:

- a) Definición, *a priori*, del proceso de acompañamiento de la asistencia técnica y de las decisiones que exigen. El conjunto de esos elementos constituye el proceso de la ejecución y su representación corresponde al "modelo" de ese proceso.
- b) Definición del sistema de informaciones que permitirá confrontar el trabajo realizado con el programado e identificar las discrepancias que acaso existan.
- c) Acción correctiva en el caso de discrepancias.

La especificación de las actividades a ser desarrolladas en el programa de asistencia técnica deberá obedecer a una forma uniforme, que se basa en un conjunto de documentos, detallando lo que se llama *plan de operación* de asistencia técnica: Cronograma de ejecución, con indicación de las etapas intermediarias de cada proyecto.

Ficha de proyecto indicando las etapas, la evidencia de conclusión y la duración prevista por etapa.

Acompañados de elementos para la previsión de los recursos necesarios.

Previsión de recursos humanos por medio de proyectos.

Estructura de costo por medio de proyecto.

Con base en los elementos arriba mencionados, son alimentadas las etapas de información, control y acción correctiva, definiéndose para ese fin, las relaciones entre los participantes de la asistencia técnica que son:

Agente técnico

La entidad asistida.

La SEMOR

Las responsabilidades de cada una están aquí resumidas:

- a) Cabe al *Agente Técnico*: promover la propia capacidad de la entidad asistida para la ejecución de las medidas modernizadoras propuestas, desarrollar su trabajo dentro de los modelos técnicos y éticos elevados y según las responsabilidades especificadas.
- b) Cabe a la *Entidad Asistida*: participar con el Agente Técnico en el desarrollo del programa de modernización, acompañar, evaluar y facilitar la consecución de los trabajos, así como promover la efectiva internalización de las medidas modernizadoras propuestas.
- c) Cabe a la SEMOR: coordinar la ejecución de los trabajos, colaborar en la remoción de obstáculos para su buen desarrollo y cuidar de su calidad técnica y objetiva.

Para que esas normas fuesen practicables, fue necesario definir un conjunto de procedimientos para la evaluación de calidad y para el acompañamiento físico y financiero de la asistencia técnica. Esos procedimientos se apoyan:

- En un modelo representativo de las actividades necesarias para el desarrollo de un proyecto;
- En normas y procedimientos para una evaluación cualitativa;
- En el sistema de informaciones pertinentes a cada proyecto para su acompañamiento individual;
- En las informaciones agregadas referentes a un conjunto de proyectos en proceso, a fin de permitir la gestión conjunta de uno o más programas.

Las acciones y decisiones que ocurren en cada una de esas etapas se realizan en tres niveles decisivos y distintos.

- a) El *nivel estratégico* donde son generadas normas relativas a:
  - Escalas de prioridad para proyectos;
  - Tipos de agentes técnicos aceptables;
  - Mecanismos e instrumentos de acompañamiento y control de los trabajos e intervención en el proceso, recomendando la alteración de la metodología o del plan inicial de trabajo.
- b) El *nivel gerencial*: que desarrolla procedimientos atendiendo a las normas arriba mencionadas y revisa su aplicación, absorbiendo las funciones:
  - De análisis de los relatorios periódicos o eventuales;

- De evaluación *in loco* de proceso de los trabajos;
  - De análisis de las anomalías y recomendaciones para su corrección;
  - De evaluación de los productos resultantes;
  - De aprobación de la liberación de los pagos correspondientes a productos aceptables.
- c) El *nivel operacional*: que actúa de acuerdo con los procedimientos fijados:
- Ejecutando las tareas programadas para asistencia técnica;
  - Registrando datos y emitiendo relatorios de gestión;
  - De la ejecución física;
  - De la ejecución financiera de los proyectos;
  - De la identificación de anomalías de su ejecución.

## EVALUACION DEL GRADO DE EJECUCION DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA

Como fue dicho, los programas de asistencia técnica visan permitir a la entidad un mejor desempeño en sus objetivos tradicionales, o de atender de manera eficaz y eficiente nuevos objetivos. Los cambios necesarios para ese fin precisan ser no sólo ejecutados, como también incorporados de manera definitiva por la entidad, a fin de que, una vez removido el esfuerzo concentrado en la asistencia técnica, no vuelva la entidad a su estado anterior. Ese concepto corresponde al de *institucionalización* del cambio.

El proceso de institucionalización puede considerarse iniciado en el momento en que las proposiciones de cambio son presentadas a la dirección superior de la entidad y aceptadas por sus representantes, y complementando cuando esté incorporado al *modus faciendis* de las actividades de la institución. Tales proposiciones son productos de proyectos específicos cuyo conjunto forma el programa de asistencia técnica. El proceso de institucionalización debe de ser examinado, por eso, con relación, no al programa global, más a cada proyecto por separado, o grupos de proyectos relacionados de tal forma que las medidas para su ejecución sean comunes.

Se pueden definir tres niveles para el desarrollo de ese proceso:

### *Preinstitucionalización*

Cuando las medidas modernizadoras propuestas fueren aceptadas por la dirección superior de la entidad y ésta emita los actos forma-

les que las vuelven jurídicamente legítimas sin que haya sido, aún, iniciada su ejecución.

### *Semiinstitucionalización*

Cuando tales medidas, además de formalizadas ya estén ejecutadas aunque todavía encuentren alguna resistencia apartada dentro de la entidad sean capaces de retardar los efectos deseados.

### *Plena institucionalización*

Cuando los cambios propuestos, ya legitimados y ejecutados, son aceptados y valorizados por la jefatura y por el personal de línea y eficazmente integrados con las demás actividades desarrolladas en la entidad.

Los niveles arriba mencionados sugieren la existencia de un modelo representativo del proceso de institucionalización que envuelven:

Los elementos que inician el proceso de cambio, esto es, los detalles de la propuesta elaborada por el equipo técnico y aceptada por los grupos de contrapartida y por la jefatura del área afectada, en conjunto.

Las etapas en que se desdoblaron los tres niveles del proceso de institucionalización, definidos en el texto.

Ese modelo se caracteriza por un desarrollo que progresa —en dos direcciones:

*Horizontal*, de un nivel de institucionalización para otro más avanzado. La secuencia obligatoria es de izquierda a derecha.

*Vertical*, completando un número cada vez mayor de etapas. Tanto la naturaleza cuanto la secuencia de las etapas será determinada por las características específicas del proyecto, de la entidad y de la programación necesaria a su ejecución.

Adoptando ese modelo como referencia se desarrolló una metodología para la evaluación de los siguientes aspectos:

- Las condiciones para la ejecución del cambio;
- El desarrollo de recursos humanos y el destino de recursos materiales para ejecutarla y darle continuidad;
- El efectivo uso de nuevos procesos de trabajo.

De esa manera se pueden tener puntos de referencia explícitos para evaluar los efectos de un programa de asistencia técnica,

Esa evaluación es hecha periódicamente durante un cierto tiempo después de la conclusión del programa.

## PERSPECTIVAS Y PROSPECTIVAS

### LO QUE LA EXPERIENCIA MOSTRÓ

El análisis de la experiencia brasileña enseña que los esfuerzos de modernización y reforma representarán incrementos importantes al proceso de racionalización de la administración pública.

Aun cuando los resultados son difíciles de ser identificados o no se presentan de forma tan dramática, alguna contribución queda. Sin embargo, se debe considerar que los procesos de modernización y reforma cuando son utilizados de manera formal, sin responder a una necesidad social declarada, difícilmente producen resultados.

No obstante esas deficiencias, se puede notar que las ideas y orientación que presidirán los esfuerzos de modernización y reforma en los últimos cuarenta años terminarán siendo finalmente aceptados, aunque con otras características, en los programas más recientes.

La redistribución de las funciones ministeriales, la creación de ministerios por desdoblamiento para atender a las necesidades de especialización, la idea de descongestionamiento de la Presidencia de la República, la mejoría de la coordinación, los principios de la descentralización y la creación del sistema federal de planeación, son: ejemplo de ese fenómeno evolutivo.

El análisis de la experiencia brasileña de modernización y reforma administrativa permite identificar las siguientes orientaciones, estratégicas, metodologías o simplemente modelos.

a) *Uniformidad*

La aplicación de los principios de la administración científica de Taylor a los diversos campos gubernamentales, resultando, básicamente en la uniformidad de materiales y de estructuras administrativas.

b) *Racionalización del trabajo*

La aplicación de los principios de economía y eficiencia en la simplificación de rutinas capaces de mejorar el desempeño administrativo.

c) *División nacional del trabajo y especialización*

Definición de estructuras y formas organizadoras, con el fin

de mejorar el desempeño del Gobierno. Son ejemplos de ese modelo las varias iniciativas para fusión, desmembramiento y la creación de ministerios o redistribución de sus funciones.

d) *Asistencia técnica voluntaria*

Modelo por el cual los órganos juzgados carentes de modernización buscan asistencia por medio de agentes técnicos para superar sus deficiencias al atender de los objetivos prioritarios

del Gobierno.

e) *Sensibilización valorativa*

Aplicación de instrumentos de sensibilización y movilización de los servidores públicos para la realización endógena de cambios modernizadores.

f) *Cambio de comportamiento*

Utilización de técnicos de entrenamiento destinados a cambiar actitudes y comportamientos de los servidores, con el fin de llevarlos a adoptar valores permanentes de modernización.

g) *Intervención estratégica*

Identificación de un sistema o de un proceso dentro de él, cuya importancia ejerza influencia en otros sistemas o procesos una vez sometido al proceso de modernización.

#### LO QUE SE PUEDE INFERIR

La lista de los modelos presentados no agota las experiencias llevadas a cabo en Brasil. Varios autores utilizarían, ciertamente, sistemática diferente en el análisis de esas experiencias. No obstante, el punto más importante parece ser lo inadecuado de esos varios modelos a los objetivos declarados de la modernización y de la reforma administrativa.

Aunque tales modelos sean, fundamentalmente condicionados por el estado técnico de las ciencias administrativas, en un determinado momento histórico, su utilización no se agotó en las fronteras de esos momentos. La recurrencia de modelos considerados ultrapasados muestra que en el campo de los fenómenos organizadores su utilidad todavía no se ha agotado.

Constituye error común, por ejemplo, considerar ultrapasado el llamado modelo de la uniformidad, utilizado en los primeros días del movimiento modernizador en el Brasil. No obstante, en la medida que la administración queda más compleja, se torna un imperativo económico la uniformidad de materiales y equipos. La intercambiabilidad de sistemas de informaciones, por ejemplo, requiere la uniformi-



dad de máquinas y modelos de programación. Lo mismo se podría decir de los demás modelos.

En este punto, cabe preguntar: por qué entonces, se consideran inadecuados esos modelos para entender a los objetivos de modernización y reforma?

La respuesta puede ser encontrada en la remisión a los conceptos de modernización y reforma expedidos el inicio del trabajo: *Los modelos no serían técnicamente inadecuados más si inoportunamente aplicados*. En otras palabras, el modelo utilizado no atendía a la necesidad modernizadora sentida.

El modelo de racionalización de trabajo de rutinas, genéricamente llamado de O&M, es inadecuado cuando el objetivo es de modernización administrativa. Pero puede ser muy eficiente cuando se trata de reformas, esto es, del aumento del desempeño interno de las organizaciones.

Un análisis más propio de lo adecuado o inadecuado de los modelos de modernización y reforma necesita de un prerrequisito indispensable: el conocimiento del Gobierno como institución y del papel de la administración en su desempeño. Sólo así sería posible pensar en estrategia de modernización y reforma. Sólo estando frente a la estrategia es posible juzgar lo adecuado a los modelos.

#### LO QUE SE DEBE VISAR

De lo expuesto se desprende que el modelo ideal de modernización y reforma administrativa debe basarse en las siguientes directrices:

- a) Conocimiento previo y sólido del campo donde ocurren los cambios modernizadores.
- b) Conocimiento de los procesos de modernización y reforma en términos de los objetivos visados y de las soluciones más adecuadas para atender esos objetivos.
- c) Aplicación oportunista del modelo más adecuado al diagnóstico de la situación analizada, aunque tal modelo no sea considerado técnicamente el más moderno.
- d) Realismo en la aplicación del modelo, una vez que elevadas expectativas llevan a la crítica de resultados viables, a veces los únicos posibles en aquella situación. Ningún sistema social funciona con 100% de eficiencia, ni sufre incrementos dramáticos a corto plazo.

- e) El modelo debe evitar la sensibilización y movilización indiscriminada del personal, creando expectativas de alicientes materiales que los esfuerzos de modernización y reforma pueden no concretizar.
- f) El modelo debe indicar en un área institucional o en una estructura organizadora los puntos de mayor efecto multiplicador de modernización.
- g) El modelo debe contener los mecanismos de institucionalización (o perennidad) de los cambios modernizadores.

### PERSPECTIVAS

La creación del Sistema Nacional de Planeación y su organización están ofreciendo condiciones adecuadas para la rápida institucionalización de las actividades de modernización y reforma administrativa.

Por primera vez en la historia administrativa reciente del país, la modernización está asociada al proceso de planeación y presupuesto.

El acompañamiento del PND ofrece informaciones sobre obstáculos institucionales a la ejecución de los programas prioritarios del Gobierno.

Esas informaciones son analizadas por la SEMOR, y por ese motivo nacieron sugerencias de medidas con tendencias a eliminarlas, ya sea por alteraciones en la legislación o por el ofrecimiento de un programa de asistencia técnica.

El desarrollo de indicadores de desempeño institucional asociados a la ejecución de los planes y presupuestos, la utilización de diagnósticos uniformes y el apoyo técnico de la SEMOR vienen dando mayor contenido a las acciones gubernamentales en el campo de la modernización y de la reforma.

Todo esto como indicador principal de la institucionalización del proceso de modernización y reforma para apuntar el nacimiento de una cultura capaz de congregar profesionales de planeación, presupuesto y administración para solucionar juntos problemas de eficiencia gubernamental.

# RÉFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL BRASILEIRA:

PASADO Y PRESENTE

BEATRIZ M. DE SOUSA WAHRLICH

## INTRODUCCION

En la administración brasileña se está llevando a cabo desde 1967 una reforma amplia y profunda, cuya iniciación estuvo precedida por detallado estudio de los esfuerzos reformistas realizados desde 1930 con el mismo propósito.

Una simple lectura de los dos decretos-ley que se refieren a la reforma —el Decreto-ley 200, del 25 de febrero de 1967, cuyo fin específico es la reforma administrativa, y el Decreto-ley 199, de la misma fecha, que expidió la Ley Orgánica del *Tribunal de Cuentas*— pone de manifiesto el cuidado por evitar, *a priori*, algunas de las principales dificultades con las que se enfrentaron las reformas anteriores. Así, la reforma administrativa de 1967 fue precedida de la reforma constitucional, lo que hizo posible su aprobación bajo la forma de decreto-ley, por tanto, los debates sobre la materia se limitaron a la órbita del poder ejecutivo, y el nuevo texto constitucional incluyó una referencia expresa a que la actuación del Tribunal de Cuentas se circunscribía al control externo de la administración, en el cual cabía su propio control interno. Por otro lado, la reforma que se desprendía del Decreto-ley 200, si bien se acerca a la teoría administrativa que consagra *principios de administración*, su preocupación doctrinaria es de menor importancia que la de otros proyectos anteriores y prefiere un enfoque más pragmático.<sup>1</sup>

En el presente artículo se pretende analizar, aunque sea sumariamente, las principales reformas efectuadas antes de 1967, así como algunas tentativas reformistas que no llegaron a transformarse en ley; en ambos casos se procura identificar las características dominantes.

Se llega hasta la reforma de 1967 y en seguida a los trabajos realizados para su implantación en estos últimos seis años, ya que se observan dos fases distintas, dos maneras de abordar el problema. Al final se presentan algunas conclusiones sobre el significado de esos movimientos y las perspectivas que se abren para el desenvolvimiento eficaz de la reforma administrativa que actualmente se lleva a cabo.

## REFORMA ADMINISTRATIVA DE LAS DECADAS DE 1930 Y 1940

Generalmente se acepta que desde la década de 1930 hasta mediados de la de 1940 se inicia en la administración federal el ciclo de las reformas deliberadas.

La característica reformista más señalada de ese período fue el énfasis que se puso en la reforma de los medios (actividades de administración general) más que en la de los propios fines (actividades sustantivas). Es también digna de señalarse, la declarada observancia, por parte de los líderes reformistas, de la teoría administrativa que consagra la existencia de "principios de administración".

Se trataba, así de una reforma que adoptaba como modelo lo que prescribía la teoría administrativa que estaba en boga en los países más desarrollados. Era, en suma, una "reforma modernizadora", inspirada en las mejores fuentes disponibles en la época, o sea en el modelo *Taylorista-Fayoliano-Weberiano*.

En ese período, el DASP (Departamento Administrativo de Servicio Público) fue el líder indiscutible de la reforma y en gran parte su ejecutor.<sup>2</sup>

### *Las principales áreas objeto de la reforma fueron:*

La administración de personal (que tenía como piedra angular de la reforma el sistema del mérito);

La administración de material (en particular su sistematización e inventario);

El presupuesto y la administración presupuestaria (con una introducción sobre el presupuesto como un plan de la administración) y

La revisión de estructuras y la racionalización de métodos.

La reforma administrativa de personal<sup>3</sup> fue la contribución más significativa de la época. Sus características específicas se pueden resumir así:<sup>4</sup>

Igualdad de oportunidades para ingresar en el servicio público (sistema de mérito);

Énfasis en los aspectos éticos y jurídicos de las cuestiones de personal (eliminación de los privilegios y de la despersonalización);

Planes generales y uniformes de clasificación de cargos y fijación de salarios (empadronamiento clasificado y salarial);

Autoritarismo acentuado (con rigidez progresiva y centralización del control);

Falta de percepción de las disfuncionalidades que tienen lugar como consecuencia de las características anteriormente mencionadas; y

Globalismo en la concepción de la reforma así como en su ejecución.

En su conjunto esas características acabaron dando a la reforma el aspecto de un *sistema cerrado*.<sup>5</sup> Cuando, a fines de 1945,<sup>6</sup> faltó al proceso reformista el respaldo del régimen autoritario en que fuera concebido e implantado, el sistema entró en proceso de *entropía*,<sup>7</sup> del cual jamás se recuperó totalmente.

Asimismo, el saldo de la reforma de las décadas de 1930 a 1940 es claramente positivo. Basta señalar los siguientes aspectos:

Difusión de ideas modernizadoras de administración, entre las cuales cabe destacar la introducción de la *noción de eficiencia*, la preocupación por el *sistema de mérito* para ingresar al servicio público y la concepción del presupuesto como *plan de trabajo*;

Institucionalización del *entrenamiento y perfeccionamiento* de los funcionarios públicos;

Divulgación de la *teoría administrativa* originada en los países más adelantados del mundo occidental (principalmente los Estados Unidos, Inglaterra y Francia);

Contribución decisiva al reconocimiento de las ciencias administrativas hasta entonces mero apéndice del derecho administrativo;

Creación de un pequeño grupo de especialistas en administra-

ción, que se diseminaron en una serie de órganos de administración pública, inclusive internacionales, en los que se convirtieron en elementos de relevo; y

Creación de un ambiente que propiciaría el surgimiento de la FGV, institución eminentemente modernizadora.

Además de lo dicho, la revisión de estructuras, efectuada en ese periodo, hizo posible la creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, desprendido del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio y la creación del Ministerio de Educación y Salud, desligado del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos. Se iniciaba, así, el proceso de subdivisión de las funciones de administración federal entre ministerios lo más unifuncionales posible. Este proceso llevaría treinta años para lograr la situación consagrada en el Decreto-ley 200 (16 ministerios en 1967, en contraste con siete ministerios en 1930).

## EL REINICIO DE LOS ESFUERZOS REFORMISTAS DE 1952

En 1952, por designación del presidente Vargas, un grupo de sus asesores directos elaboraron un amplio proyecto de reforma administrativa, cuyas directrices fundamentales eran las siguientes:

Centralización de la orientación superior en el Presidente de la República;

Descentralización de la gestión en todos los niveles con fortalecimiento del primer nivel de gestión —los ministros de Estado, a los cuales estarían subordinadas o vinculadas todas las unidades administrativas ejecutivas;

Planeamiento y coordinación (organización de los instrumentos adecuados al ejercicio de esas funciones por el Presidente de la República y por los ministros de Estado);

Reforma de base de administración federal (reagrupamiento de las actividades ministeriales en 16 en vez de diez ministerios. Otros seis órganos darían asistencia directa al Presidente de la República. Todos los órganos autónomos estarían vinculados a ministerios, de acuerdo con los *principios de la homogeneidad y del alcance del control*); y

La introducción de modificaciones simplificadoras y moderni-

zadoras en el funcionamiento (normas y métodos), en especial en la administración financiera, contable y presupuestaria.

Según el proyecto, la administración federal tendría la siguiente estructura:

#### ORGANOS ASESORES Y SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Secretaría de la Presidencia de la República  
Consejo de Planeamiento y Coordinación (innovación)  
Consejo de Seguridad Nacional  
Consejo Nacional de Economía (órgano constitucional)  
Estado Mayor de las Fuerzas Armadas EMFA  
DASP

#### MINISTERIOS

Aeronáutica  
Agricultura y Ganadería  
Comunicaciones (desprendido del Ministerio de Caminos y Obras Públicas)  
Educación y Cultura (desprendido del Ministerio de Educación y Salud)  
Hacienda  
Guerra  
Industria y Comercio (desprendido del Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio)  
Interior (desprendido del Ministerio de Justicia)  
Justicia, Seguridad y Asuntos Políticos  
Marina  
Minas y Energía (desprendido del Ministerio de Agricultura y que engloba otros órganos internos)  
Previsión Social (desprendido del Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio)  
Relaciones Exteriores  
Salud Pública  
Trabajo  
Transportes (desprendido del Ministerio de Caminos y Obras Públicas)

Con respecto a las innovaciones y a su funcionamiento, la exposición de motivos que acompaña al proyecto incluye observaciones sumamente interesantes que vale la pena citar textualmente, pues llevó quince años incorporar su idea central a la ley:

“El famoso Código de Contabilidad y su Reglamento, con más de treinta años, continúan normando la vida administrativa brasileña en sus menores detalles. La rígida ejecución de sus estatutos y la interpretación restrictiva que le fueron dando millares de celosos burócratas, en las tres últimas décadas, hicieron de las disposiciones del Código y de su Reglamento más un instrumento de tortura que un mecanismo de control de actos administrativos. . .

“El esquema de reforma administrativa, respetando los dispositivos constitucionales (que algunos, por qué no decirlo, contribuyen a la rigidez de la maquinaria burocrática), inaugura un sistema general de rápido funcionamiento de la administración a través de una radical transformación del sistema de distribución y redistribución de los fondos públicos. . .”

“...La Constitución exige el registro previo de los contratos que, de cualquier modo, interesen a los ingresos y a los egresos de la Unión. . .”

“Dispone también la Constitución que los demás actos de la administración (además de los contratos) en los que resulte obligación para el Tesoro Nacional están sujetos a registro del Tribunal, conforme lo establece la ley. Y la legislación actual establece que el registro será previo, salvo cuando el registro ‘a posteriori’ esté expresamente consignado por ley. *Invirtiéndolo completamente el sistema vigente*, con el fin de acelerar el funcionamiento de la administración, *el proyecto de reforma dispone que la regla será ‘a posteriori’*, haciéndose el registro previo sólo en los casos en que la ley expresamente lo determine.”<sup>8</sup>

Deseoso de evitar mayores demoras en el Congreso Nacional, el presidente Vargas solicitó a los partidos políticos que examinaran el proyecto y se manifestaran al respecto, antes de su presentación formal al Congreso.

La Comisión Interpartidaria constituida por ese fin atendió la convocatoria presidencial, estudió el proyecto (examinando inclusive las opiniones del PSD, Partido Social Democrático; de la UDN, Unión Democrática Nacional; del PTB, Partido Laborista Brasileño; del PSP, Partido Social Progresista; del PST, Partido Social Laborista y del PSB, Partido Socialista Brasileño) y presentó sus conclusiones en vista de lo cual el Presidente de la República ordenó la elaboración de un



sustituto que difería del proyecto original en los siguientes puntos principales:

Creación del Consejo de Planeamiento y Coordinación, a lo cual se opuso la Comisión Interpartidaria en vista de la existencia del Consejo Nacional de Economía. Para la Comisión Interpartidaria el "planeamiento" sería una actividad ejercida únicamente en la órbita económica, para lo que ya era suficiente, en su entender, la acción de aquel Consejo;

Creación de los ministerios de Comunicaciones y de los Transportes, que no se concretaría, manteniendo el entonces existente Ministerio de Vías y Obras Públicas;

Creación del Ministerio del Interior, que continuaría integrado al Ministerio de Justicia.

El proyecto sustituto anulaba así, justamente la idea más innovadora del proyecto, esto es, la de la institucionalización del planeamiento, pues no sería viable el ejercicio de esa función por el Consejo Nacional de Economía, que era un órgano consultivo tanto del poder ejecutivo cuanto del poder legislativo.<sup>9</sup>

El proyecto sustituto entró en el Consejo en 1953, tomando el número 3463/53.<sup>10</sup> Fue distribuido para su examen a una Comisión especial y a las cinco comisiones permanentes que, por otra parte, no llegaron a emitir opinión al respecto.

Al asumir el gobierno en 1954, el presidente Café Filho dio su apoyo al proyecto. En 1956 el presidente Kubitschek procedió de la misma manera.

Procurando volver al asunto, el diputado Gustavo Capanema presentó, en 1956, un sustituto del proyecto 3563/53, en el que se trataba exclusivamente de la estructura administrativa. Los otros aspectos (normas y métodos de trabajo) pasaron a constituir otro proyecto, del cual fue designado relator el diputado Afonso Arinos.

Ninguno de estos proyectos llegó a prevalecer, pero las ideas centrales del proyecto de los asesores del presidente Vargas fueron retomadas después en el propio gobierno de Kubitschek, reapareciendo bajo diversas formas en los principales proyectos de reforma administrativa elaborados desde entonces y que finalmente desembocaron en el proyecto aprobado en 1967 y que actualmente se implanta.

## CREACION Y ACTUACION DE LA CEPA A PARTIR DE 1956

Aparentemente desesperanzado de que el congreso llegase a abordar efectivamente el tema, el presidente Kubitschek decidió crear, para que lo asesorara en la reforma administrativa, una comisión de alto nivel, la CEPA, Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos.<sup>11</sup>

La CEPA trabajó durante todo el quinquenio de Kubitschek; presentó al presidente dos estudios y elaboró y presentó seis proyectos principales y diversos proyectos subsidiarios, además de varios proyectos de decreto y de ley destinados a complementar la reforma contenida en los proyectos principales.

Los estudios se referían:

Al descongestionamiento de la Presidencia de la República y  
A la constitución del Ministerio de las Fuerzas Armadas.

*Los proyectos principales de la CEPA fueron los siguientes:*

Reglamento de la Secretaría de la Presidencia de la República.

Creación del Ministerio de Industria y Comercio.

Creación del Ministerio de Minas y Energía.

Creación del Ministerio del Interior, que se desprendió del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos que reagrupaba otros órganos.

Creación de los ministerios de Transportes y de Comunicaciones, que se desprendieron del de Caminos y Obras Públicas.

Las normas para la elaboración, ejecución y control presupuestarios.

*Estos estudios y proyectos se hicieron públicos a través de cuatro volúmenes:*

Reorganización de la Presidencia de la República.

Creación de nuevos ministerios.

Normas para la elaboración, ejecución y control presupuestarios.

Informe final,<sup>12</sup> presentado el 31 de octubre de 1961, en consecuencia ya durante el gobierno del presidente João Goulart.

El informe final formulaba cuatro tipos de recomendaciones que pueden resumirse así:

*Recomendaciones generales que abarcan:*

- a) Descentralización de la ejecución y centralización de los controles;
- b) Establecimiento de la capacitación de funcionarios.
- c) Institucionalización del planeamiento, mediante el establecimiento de un sistema propio de órganos.
- d) Expansión del sistema de mérito.
- e) Profesionalización del servicio público.
- f) Desburocratización del servicio público.

*Recomendaciones en cuanto a la estructura de la administración, que se refieren al desdoblamiento de ministerios (ya mencionados arriba, en la lista de "proyectos principales").*

*Recomendaciones en cuanto al funcionamiento de la administración que abarcan:*

- a) Simplificación del sistema de pagos a los servidores públicos (pagos a través de la red bancaria).
- b) Modernización del sistema fiscal.
- c) Compresión del proceso de registro, distribución y redistribución de créditos.
- d) Aceleración de los pagos autorizados.
- e) Descentralización de la ejecución presupuestaria.
- f) Simplificación de la elaboración, ejecución y control presupuestarios.
- g) Eliminación del sistema de remuneración privilegiada (participación en la recaudación y en las multas).
- h) Implantación del hábito de planear.
- i) Adopción del presupuesto funcional (en términos modernos, presupuesto-programa).

*Recomendaciones en cuanto a la estructura y funcionamiento de la Presidencia de la República:*

- a) Reorganización general de la Presidencia de la República (reestructuración interna y modernización de métodos y normas).
- b) Descongestionamiento de la Presidencia de la República, mediante la descentralización, en los ministerios y demás órganos, de una serie de atribuciones y contactos.

- c) Reorganización de la Secretaría de la Presidencia de la República.
- d) Fortalecimiento y rehabilitación del DASP.

Los trabajos de la CEPA no estuvieron destinados al archivo, como sucedió con el proyecto de la Comisión Interpartidaria de 1953. Así, en parte merecerán acogimiento las recomendaciones que se presentaron en relación a la estructura, ya que la Ley 3782, del 22 de julio de 1960, creó los ministerios de Minas y Energía y de Industria y Comercio. Años más tarde, se aprobaría también la idea del desdoblamiento del Ministerio de Caminos y Obras Públicas en Ministerio de Transportes y Ministerio de Comunicaciones.<sup>13</sup>

La mayoría de las demás recomendaciones que en esta ocasión no obtuvieron mayor atención de las autoridades superiores (y en las que reaparecieron varias de las proposiciones de los asesores del presidente Vargas, presentadas en 1952) resurgirían más tarde en otros proyectos y acabaron por incorporarse al texto de la ley.

Algunas de las recomendaciones de la CEPA, sin embargo, no tuvieron éxito: las que se referían a la expansión del sistema de mérito y al fortalecimiento del DASP. El sistema de mérito entró en decadencia y solamente ahora comienzan a surgir indicaciones más precisas de que el gobierno ha tomado nuevamente interés por el asunto.<sup>14</sup> Por lo que se refiere al DASP, su papel quedó restringido a la administración de personal, con el Decreto-ley 200 de 1967.

## CREACION DE LA COSB, EN 1956

En el gobierno de Kubitschek se tomó además otra medida con propósitos reformistas: la creación de la Comisión de Simplificación Burocrática COSB, junto a la DASP.<sup>15</sup>

*A esta comisión le correspondía efectuar estudios sobre:*

- Delegación de competencia.
- Estructuras y rutinas de los ministerios.
- Fijación de responsabilidades.
- Reagrupamiento de funciones.
- Supresión de órganos innecesarios.

La COSB no llegó a tener un impacto efectivo sobre la administración, en donde intentó funcionar operativamente.

ANTEPROYECTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA  
DE 1962, ELABORADO POR LA ASESORIA  
GENERAL DE LA REPUBLICA

En el gobierno de João Goulart se retomaron los estudios administrativos de alto nivel con la creación del cargo de Ministro Extraordinario para la reforma administrativa, para el cual fue nombrado el diputado almirante Amaral Peixoto.

No obstante, antes de abordar el trabajo respectivo, se debe mencionar un proyecto elaborado en el mismo gobierno y antes de la instalación de la Comisión Amaral Peixoto (como llegó a ser conocido el grupo que trabajó bajo la dirección del mencionado Ministro Extraordinario), por la Asesoría General de la República.

Ese proyecto, presentado al presidente del Consejo de Ministros por la Asesoría, fue hecho público en el Diario Oficial por el mencionado presidente para "conocimiento de los órganos del Poder Ejecutivo".<sup>16</sup>

Al presentarlo a la consideración superior, la Asesoría General de la República informaba que había considerado

...como referencia las investigaciones efectuadas por la comisión que trabajó, en 1951, en los proyectos de las reformas de que se trata. La mayoría de las conclusiones a que llegó esa comisión se adoptaron en este trabajo, con las necesarias adaptaciones a la época actual.

El anteproyecto se refería tanto a la estructura de la administración como a las normas generales para su funcionamiento (administración presupuestaria, financiera y contable; administración de material y administración de personal).

*Según este proyecto, los órganos directamente subordinados al Presidente de la República y al Consejo de Ministros serían los siguientes:*

Secretaría de la Presidencia de la República y del Consejo de Ministros.

Asesoría General de la República.

Consejo de Seguridad Nacional.

Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA).

Consejo Nacional de Economía.

Departamento Administrativo de Personal Civil (DASP).

*Los ministerios, en número de 17, también subordinados tanto al Presidente de la República como al Consejo de Ministros, se desdoblarian así:*

Ministerio de Desarrollo y Planeamiento, que comprendía inclusive a la SUDENE y a otros órganos regionales, hoy bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior.

Ministerio de Abastecimiento  
 Ministerio de Aeronáutica  
 Ministerio de Agricultura y Ganadería  
 Ministerio de Comunicaciones  
 Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura  
 Ministerio de Hacienda  
 Ministerio de Guerra  
 Ministerio de Industria y Comercio  
 Ministerio de Seguridad Pública y Asuntos Políticos  
 Ministerio de Marina  
 Ministerio de Minas y Energía  
 Ministerio de Prevención y Asistencia Social  
 Ministerio de Relaciones Exteriores  
 Ministerio de Salud Pública  
 Ministerio del Trabajo  
 Ministerio de Transportes

Este proyecto, que no llegó a realizarse, merece mención no sólo porque creaba el super ministerio de Desarrollo y Planeamiento (combinación de los actuales ministerios de Planeamiento y Coordinación General y del Interior), sino porque subordinaba simultáneamente todos los ministerios al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, evidenciando una vez más la forma anómala que adquiriera el régimen parlamentario que por breve tiempo rigió en el país.

#### LA COMISION AMARAL PEIXOTO Y SU PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO FEDERAL

El propósito de la reforma de los servicios públicos federales, objeto de los trabajos de la Comisión Amaral Peixoto fue definido en el decreto<sup>17</sup> que especificaba también las atribuciones del Ministro Extra-

ordinario para la Reforma Administrativa (Diputado Almirante Amal Peixoto).

De este modo, la reforma intentaba crear o perfeccionar los instrumentos de investigación, previsión, planeamiento, dirección, ejecución, coordinación y control de que carecía el Poder Ejecutivo para transformarse en propulsor del desarrollo nacional. Para ese fin, el Ministro Extraordinario para la Reforma Administrativa, promovería el examen, entre otros, de los proyectos de reforma administrativa en trámite en el Congreso Nacional a partir de 1953 así como los trabajos de la CEPA, el proyecto de la Asesoría General de la República y el Plan Trienal publicado recientemente.

Al iniciarse los trabajos, el Ministro Extraordinario promovió para la reforma administrativa la elaboración y publicación del *Plan de Ejecución de la Reforma*,<sup>18</sup> que contenía las siguientes directrices generales:

Departamentalización (agrupamiento de las atribuciones de los ministerios y, dentro de éstos, en grandes unidades, dejando las divisiones secundarias y terciarias para regulación por el Poder Ejecutivo)

Cautela en la creación de órganos, sobre todo de órganos que acarreasen creación de puestos

Descentralización de la ejecución

Centralización del control

Definición sólo de los lineamientos generales de los órganos reformados, dejando los pormenores para la legislación subordinada

Esfuerzo de armonización del *principio de alcance del control con el de homogeneidades*

Preferencia por la decisión unipersonal sobre la decisión colegiada

Resistencia a la extensión del régimen autárquico

Simplicidad

Investigación, planeamiento y control

Con esas directrices, la Comisión no sólo adoptaba determinada teoría, sino que tomaba la iniciativa de divulgarla.

*La Comisión abordó, a través de Grupos de Trabajo, los siguientes aspectos de la reforma administrativa:*

Organización de la Presidencia de la República

Organización del Ministerio de Hacienda

Organización del Ministerio de Industria y Comercio

Organización del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos, abor-

dando incluso, a propuesta de la CEPA, el desdoblamiento del Ministerio en dos (Justicia e Interior)

Organización del Ministerio de Trabajo y Prevención Social, inclusive la sugestión de su desdoblamiento en dos (Trabajo y Previsión Social)

Organización del Ministerio de Caminos y Obras Públicas, inclusive la conveniencia de su desdoblamiento en Ministerio de Transportes y Ministerio de Comunicaciones

Organización del Ministerio de Agricultura

Organización del Ministerio de Educación y Cultura

Organización del Ministerio de Salud

Organización del Distrito Federal (Brasilia)

Normas presupuestarias y financieras

Normas para la implantación e institucionalización del planeamiento

Normas para la preservación y revigorización del sistema de mérito

Normas y métodos de trabajo para la administración federal en general

Revisión de la política salarial

Reorganización del sistema de material

La Comisión contó además con asesores especiales para asuntos militares.

Al concluir sus trabajos, la Comisión presentó no uno, sino cuatro proyectos distintos: el principal, de reforma administrativa propiamente dicha,<sup>19</sup> abordaba todos los aspectos mencionados arriba, con excepción de los asuntos de personal y material, que serían objeto de otros dos proyectos, enviados separadamente al Congreso<sup>20</sup> y de un cuarto proyecto referente a la organización del Distrito Federal.<sup>21</sup>

El proyecto de reforma administrativa se llamaba "Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Administrativo Federal", con 622 artículos agrupados en cuatro partes (la última de la cuales era "Disposiciones finales").

*Las tres primeras abarcaban los siguientes temas:*

Disposiciones preliminares, en la que se definía y conceptuaba a los órganos integrantes del "sistema administrativo federal" que comprendía "los servicios dependientes" (sujetos a la dirección del Presidente de la República o de los ministros de Estado), los "servicios



autónomos" (autarquías, sociedades de economía mixta y empresas públicas), la administración del Distrito Federal y de los territorios federales.

Disposiciones funcionales, en las que se trataba de las atribuciones de los principales jefes ejecutivos (Presidente de la República, ministros de Estado, vice-ministros, —puesto nuevo—, Prefecto del Distrito Federal y gobernadores de los territorios. Facilitaba la delegación de competencia el *establecimiento y adopción del planeamiento como técnica administrativa de aceleración deliberada del progreso social, cultural, científico y tecnológico y del desarrollo económico del país*).

Disposiciones orgánicas, núcleo del proyecto (del artículo tercero al 531), que tratan de la organización administrativa propiamente dicha.

#### LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ESTARÍA CONSTITUIDA DE:

##### *Organos de administración general*

###### *Asesorías ejecutivas:*

Gabinete Civil, Gabinete Militar, DASP y Secretaría General de Planeamiento (innovación).

###### *Asesoramiento:*

Consejo de Planeamiento (innovación, inspirada en el proyecto de 1952).

##### *Organos de administración específica:*

###### *Asesorías ejecutivas:*

Consejo de Seguridad Nacional  
EMFA

La Secretaría General de Planeamiento asistiría al Presidente de la República y al Consejo de Planeamiento en la elaboración de los planes de gobierno y en los controles de ejecución de éstos. El Consejo de Planeamiento, órgano principal del sistema federal de planeamiento, tenía como finalidad seleccionar los objetivos a largo plazo, aprobar y revisar los planes generales y parciales de gobierno y acom-

pañar y controlar la ejecución respectiva. El Consejo comprendería el Plenario y la Secretaría General de Planeamiento. Estaría presidido por el Presidente de la República e integrado por los ministros de Estado, Secretario General de Planeamiento, Secretario del Consejo de Seguridad Nacional, Jefe del EMFA, Presidente del Banco de Brasil y Presidente del Banco Central cuando éste fuese creado.

A la Secretaría General de Planeamiento le correspondería también coordinar y elaborar el presupuesto y vigilar su ejecución. Así, además de institucionalizar el planeamiento, *el proyecto integraba en un nuevo órgano la función presupuestaria*, que era atribución del DASP.

*Los ministerios, en número de 16, serían los siguientes:*

*Asuntos políticos:*

Ministerio de Justicia  
Ministerio de Relaciones Exteriores

*Asuntos de Defensa Nacional:*

Ministerio de Marina  
Ministerio de Guerra  
Ministerio de Aeronáutica

*Asuntos Sociales:*

Ministerio de Educación y Cultura  
Ministerio de Trabajo y Previsión Social  
Ministerio de Salud  
Ministerio de Ciencia y Tecnología (innovación)

*Asuntos Económicos:*

Ministerio de Hacienda  
Ministerio de Agricultura  
Ministerio de Transportes (previsto desde 1952)  
Ministerio de Comunicaciones (previsto desde 1952)  
Ministerio de Industria y Comercio  
Ministerio de Minas y Energía  
Ministerio del Interior (previsto desde 1952)

La organización de los ministerios obedecía a los principios expresados en el proyecto (artículos 77 a 99). Cada ministerio estaría dividido en primer lugar en secretarías o superintendencias; éstas en departamentos o institutos; éstos en divisiones; éstas en secciones y, finalmente, éstas en sectores.

El proyecto especificaba, hasta el nivel de departamento o instituto, las atribuciones de cada unidad. Por debajo del referido nivel, correspondería al Presidente de la República asignar los respectivos reglamentos de acuerdo con los límites fijados en el proyecto.

Así, la organización ministerial descende hasta la organización secundaria, a pesar de que en su Plan de Ejecución de la Reforma, la Comisión Amaral Peixoto tiene previsto que el proyecto trataría sólo del agrupamiento de las atribuciones de los ministerios en grandes unidades, quedando las divisiones secundarias y terciarias para reglamentación del Poder Ejecutivo.

El proyecto trataba extensamente (del artículo 573 al artículo 594) de normas financieras, simplificando y racionalizando una serie de actividades.

La exposición de motivos con que se envió el proyecto a la Presidencia de la República destaca que su elaboración obedece a *doce principios*, a saber:

- Fijación de responsabilidades
- Descongestionamiento de las jefaturas superiores
- Sistematización
- Control
- Racionalidad
- Planeamiento y presupuesto
- Integración
- Intelectualización del proceso de decisión
- Coordinación
- Homogeneidad
- Alcance del control
- Descentralización

Con estos *principios*, continuaba la comisión fiel a la idea de explicitar la teoría administrativa en la que se apoyaba y que se encuentra efectivamente reflejada en su trabajo.

El proyecto incorporaba varias de las ideas reformistas preconizadas desde 1952, y les daba una cuidadosa sistematización. Pecaba así, por exceso, al detallar por ejemplo la estructura ministerial hasta

su segundo nivel (departamentos o institutos), dándole al documento una extensión inusitada (622 artículos).

Tomando en cuenta que no se consiguió que el Congreso aprobara proyectos mucho menos complejos y extensos, como el de 1953, parecía *a priori* que no era viable lograr el consenso general del Poder Legislativo sobre el Proyecto de Reforma Administrativa de la Comisión Amaral Peixoto o, por lo menos, el acuerdo suficiente para su aprobación sin mayores desfiguraciones.

Sucedió que no fueron convertidos en ley ni ese ni otros tres proyectos resultado del trabajo de la comisión. Pero no por ello constituyeron un esfuerzo inútil y sí un sustancioso estudio, retomado luego por otros reformistas ya en el primer gobierno de la Revolución (1964).

No obstante, antes de tratar el proyecto que debió transformarse en el Decreto-ley 200, de 1967, se debe destacar una reforma senatorial de extrema importancia: la del Ministerio de Hacienda, iniciada a fines de 1962 y principios de 1963 y concluida en 1966.

## LA REFORMA AL MINISTERIO DE HACIENDA (1962-1966) Y SU SIGNIFICACION

*Las principales áreas, objeto de la reforma fueron las siguientes:*

Integración del sistema tributario nacional

Reforma del sistema tributario nacional

Reestructuración del Ministerio de Hacienda

Modernización de los métodos y normas de trabajos, con el empleo, aún en gran escala, de la automatización en el procesamiento de datos fiscales.

Descentralización de los pagos a través de la red bancaria del país

Recaudación de los impuestos por la misma red

Creación del catastro de contribuyentes (personas jurídicas).

Para la ejecución de la reforma, el Ministerio de Hacienda contrató a la Fundación Getulio Vargas, conforme a un contrato de prestación de servicios celebrado en diciembre de 1962 (ratificado en marzo de 1963 y registrado por el Tribunal de Cuentas el 14 de mayo de 1963).

El trabajo fue ejecutado a lo largo de 38 meses durante los cuales fue concebida, formulada y en gran parte implantada la reforma.

Desde la celebración del contrato en 1962 hasta la conclusión de los trabajos, fueron nada menos que cinco los ministros de Hacienda con los cuales colaboró la Fundación Getúlio Vargas para la consecución de los fines de la reforma.

#### PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REFORMA DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1962-1966)<sup>22</sup>

*En resumen, la reforma arrojó los siguientes resultados:*

Introducción de una nueva sistemática para el sistema tributario nacional (enmienda constitucional número 18, de 1965 y Ley número 5172, del 25 de octubre de 1966). El sistema tributario nacional pasó a estar constituido de impuestos clasificados por tipo de incidencia y ya no por gobiernos tributarios. En el nuevo esquema los impuestos se agruparon en cuatro grandes categorías, con base en los siguientes factores: el comercio exterior, el patrimonio y la renta, la producción y la circulación de mercancías y las operaciones relativas a combustibles, lubricantes, energía eléctrica y minerales del país.

De una manera general pasaron a predominar los impuestos nacionales, esto es, los impuestos que aún cuando se cobran en una esfera de gobierno, tienen su producto transferido a otra, o dividido entre varias otras.

Además de los impuestos, la Unión, los Estados y los Municipios pueden cobrar tasas y contribuciones adicionales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Racionalización y modernización de los métodos y normas de trabajo ligados al sistema tributario federal, incluyendo la introducción de la automatización.

Creación del Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO)-

Creación del Catastro General de Contribuyentes (personas jurídicas).

Institucionalización del entrenamiento para el personal del Ministerio de Hacienda (creación del CETREMFA).

Modificación de la mentalidad del contribuyente, a través de la modernización de los métodos de fijación y recaudación de impuestos.

Únicamente la estructura interna propuesta para el Ministerio de Hacienda no llegó a ser aceptada, teniendo en cuenta el Decreto-ley 200 de 1967 y en especial el Decreto 63 659 del 20 de noviembre de 1968, que creó la Secretaría de Ingreso Federal y el Decreto 67 875,

del 18 de diciembre de 1970 que organizó la Secretaría General del Ministerio de Hacienda.

De esta reforma se puede decir que transformó al Ministerio de Hacienda para que participara de la *moderna tecnología administrativa, tributaria y fiscal*. Su impacto —que incluso inspiró la reforma de la Constitución de la República que consagra la nueva sistemática tributaria nacional, concebida por la reforma— tuvo efecto hasta en la mentalidad del ciudadano brasileño quien, habituado tradicionalmente a considerar normal que el contribuyente defraude al fisco, es llevado cada vez más a prestar informes fidedignos al Tesoro Nacional. Y en verdad que ello es en gran parte resultado de la propia modernización introducida, que hace muy difícil que se mantenga la impunidad fiscal que anteriormente prevalecía, pero se debe también a la mayor justicia fiscal, que ha hecho posible la reforma tributaria y la creciente conciencia del aumento de la eficacia en la aplicación del gasto público, obra de toda la administración federal y para la cual mucho ha contribuido, obviamente, la reforma al Ministerio de Hacienda mencionada anteriormente.

#### LA ELABORACION DEL DECRETO-LEY 200, DEL 25 DE FEBRERO DE 1967<sup>23</sup>

El gobierno de Castello Branco encontró ya en el Congreso los proyectos de la Comisión Amaral Peixoto. Como tenía ideas propias sobre la reforma administrativa, promovió entendimientos con el presidente y el relator de la comisión especial interesada en el asunto (diputados Gustavo Capanema y Amaral Peixoto, respectivamente), habiendo resuelto que el asunto volvería a la órbita del Poder Ejecutivo para su reexamen.

De ello resultó la creación de la COMESTRA, Comisión Especial de Estudios de Reforma Administrativa, por el decreto 54 401, del 9 de octubre de 1964, bajo la presidencia del Ministro Extraordinario para el Planeamiento y Coordinación Económica.

La COMESTRA tenía como finalidad examinar los proyectos ya elaborados y la preparación de otros considerados esenciales para la obtención de un mayor rendimiento y productividad en la administración federal. Se componía de doce miembros, ocho civiles y cuatro militares (de éstos, uno pertenecía al EMFA y tres representaban a los ministerios militares). Uno de los miembros civiles fue designado secretario ejecutivo.

La COMESTRA fue instalada el 12 de noviembre de 1964, cuando fueron leídas las directrices sugeridas por el Ministro de Planeamiento, las cuales, en resumen, prescribían:

La necesidad de un proyecto restringido a un núcleo central de principios, normas y autorizaciones de naturaleza esencialmente legislativa en los cuales el Poder Ejecutivo buscaría apoyo para expedir decretos y reglamentos necesarios para su implementación.

Que la reforma administrativa es un proceso amplio que ha de ser realizado por etapas.

Que la simple alteración de la estructura administrativa federal no operará por sí sola, la reforma que es necesariamente un proceso dinámico; y que

Es imperioso que el programa gubernamental adopte el presupuesto programa y la programación financiera de egresos.

El Ministro de Planeamiento sugirió también que se suprimieran los controles meramente formales, que se creara un medio efectivo de control de los gastos públicos y de las responsabilidades de sus agentes, la institución de un sistema de vigilancia de la ejecución de los programas de trabajo, la expedición de normas financieras que se ajusten a los objetivos previstos, el incentivo a la comunicación administrativa y, finalmente, la valorización de la función pública, con la dignificación y profesionalización del funcionario, la observancia del sistema de mérito y la remuneración satisfactoria.

De esta manera, a semejanza de la Comisión Amaral Peixoto, los reformadores de la COMESTRA partieron de una determinada doctrina, definida expresamente por el Ministro de Planeamiento. No obstante, a diferencia de aquella Comisión, el proyecto de la COMESTRA, de acuerdo con esa doctrina, se desarrollaría de modo sucinto para no despertar en el Congreso controversias interminables sobre una materia que podría quedar perfectamente dentro de la jurisdicción del Ejecutivo.

La COMESTRA realizó 36 reuniones plenarias y concluyó finalmente sus trabajos el 5 de julio de 1965, cuando entregó su propuesta (4a. minuta) del "Anteproyecto de Ley de Reforma Administrativa" al Ministro de Planeamiento. De esa minuta se originó la número cinco, que fue distribuida a todos los miembros. Cesó así la actuación de la COMESTRA, pasando a actuar como una asesoría del propio Ministro de Planeamiento ASESTRA.

A partir de entonces, hasta su transformación en los Decretos-Ley

199 y 200 (Ley orgánica del Tribunal de Cuentas y Ley de Reforma Administrativa) se efectuaron tres revisiones más en el proyecto, a nivel ministerial y ya con la orientación directa del Presidente de la República.

Las principales dificultades a las que se enfrentaron los autores del Decreto-ley 200, en esta última fase fueron por un lado, la formalización de la transferencia al Ministerio de Planeamiento de la elaboración del presupuesto, así como la vigilancia de su ejecución —funciones que desde su creación, correspondían legalmente a la DASP— pero que de hecho ya estaban, en el gobierno de Castello Branco, bajo la supervisión del Ministro Extraordinario para el Planeamiento. Por otra parte, la Comisión Amaral Peixoto, en su proyecto de 1963, ya integraba el presupuesto en el órgano central de planeamiento.

Por otro lado, fue difícil consagrar en la reforma de 67, la limitación de la acción del Tribunal de Cuentas al control externo de la administración, quedando el control interno de ésta a su propia responsabilidad. Esta dificultad sólo pudo resolverse con la consagración de esa división de trabajo en la nueva Constitución de 1967.

Se verificó así, como sucediera con la reforma del Ministerio de Hacienda, que muchos de los obstáculos para la Reforma Administrativa con los que se enfrentaron todos los planeadores desde 1952, sólo desaparecerían con la alteración de la propia Constitución del país, quince años más tarde.

De la misma manera, con la reforma constitucional y la posibilidad de una amplia acción reformista por parte del Poder Ejecutivo después de haber decretado la reforma administrativa, cuyas líneas generales estaban contenidas en el proyecto elaborado bajo el gobierno de Castello Branco, éste prefirió expedir por decreto-ley la reforma, en vez de someterla al Congreso como se pretendió inicialmente. Se encontraba hacia el final de su gobierno y probablemente no quiso correr el riesgo de que su proyecto sufriera deformaciones en los debates legislativos. La experiencia anterior no era muy alentadora, ni los debates y divergencias que tuvieron lugar en la propia administración durante la elaboración del proyecto, hacían suponer que tuviera un tránsito tranquilo y pacífico en el Congreso.

Si el gobierno de Castello Branco no hubiera actuado de esta manera, tal vez ahora todavía no habría sido aprobada la reforma, o tal vez su orientación hubiera sido otra.



## SINTESIS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA CONTENIDA EN EL DECRETO-LEY 200, DEL 25 DE FEBRERO DE 1967

Los 215 artículos del Decreto-ley 200, están agrupados en catorce títulos. El título II trata de los "Principios fundamentales de la reforma": planeamiento, ordenación, descentralización, delegación de competencia y control.

El propio texto de la ley expresa esos principios de la siguiente manera:

*Planeamiento*: la acción gubernamental obedecerá al planeamiento que tienda a promover el desarrollo económico-social del país y la seguridad nacional, orientándose según planes y programas (plan general de gobierno, programas generales, sectoriales y regionales plurianuales; presupuesto-programa anual y programación financiera de egresos).

*Coordinación*: las actividades de la administración federal, especialmente la ejecución de los planes y programas será objeto de coordinación permanente en todos los niveles.

*Descentralización*: la ejecución de las actividades de la administración federal deberá ser ampliamente descentralizada en tres planos principales: dentro de la propia administración federal, distinguiendo el nivel de dirección del de ejecución; de la administración federal de las unidades federadas, en la medida en que estén debidamente aparejadas y mediante convenio; de la administración federal para la órbita privada, mediante contrato o concesiones.

*Delegación de competencia*: la delegación de competencia será utilizada como instrumento de descentralización administrativa con el objeto de asegurar una mayor rapidez y objetividad en las decisiones, situándolas en las proximidades de los conjuntos, personas o problemas que hay que atender.

*Control*: el control de las actividades de la administración federal deberá ejercerse en todos los niveles y en todos los órganos, comprendiendo particularmente el control, por la jefatura competente, de la ejecución de los programas y la observancia de las normas que gobiernan la actividad específica del órgano controlado; el control por los órganos propios de cada sistema, la observancia de las normas generales que regulan el ejercicio de las actividades auxiliares; el control de la aplicación del dinero público y la guarda de los bienes de la Unión por los órganos propios del sistema de contabilidad y auditoría.

El trabajo administrativo se racionalizará mediante la simplificación de procesos y la supresión de controles puramente formales o cuyo costo sea claramente superior al riesgo.

TITULO I *De la administración federal*, en el que se expresa que es el Poder Ejecutivo, ejercido por el Presidente de la República y auxiliado por los ministros de Estado el que, respetando la competencia constitucional del Congreso, regulará la estructuración de las contribuciones y el funcionamiento de los órganos de la administración federal.

TITULO III *De la supervisión ministerial*, a la cual se encuentran sujetos, directa o indirectamente, todos los órganos de la administración pública (salvo los de la propia Presidencia de la República). El ministro de Estado respectivo es responsable ante el Presidente de la República, de la supervisión de los órganos de su cartera. Esa supervisión se ejerce con el apoyo de los órganos centrales a saber:

- a) Organos centrales de planeamiento, coordinación y control financiero (Secretaría General de cada Ministerio e Inspectoría General de Finanzas del mismo Ministerio)
- b) Organos centrales de dirección superior (que ejecutan las actividades específicas y auxiliares, organizadas preferentemente con base departamental).

Además de estos órganos centrales, habrá en cada ministerio civil un Gabinete del Ministro, un consultor jurídico (excepto en el Ministerio de Hacienda, en donde esa función la ejerce el Procurador General de Hacienda Nacional) y una División de Seguridad e Información.

La supervisión ministerial sobre la administración indirecta se define de manera que asegure la consecución eficiente de los fines de cada una de las entidades que la componen, en armonía con la política y la programación gubernamentales, respetando la autonomía administrativa, operacional y financiera de cada una de las referidas entidades. En la ley se enumeran también las principales medidas tendientes a asegurar la eficacia de esa supervisión.

TITULO V *Los sistemas de actividades auxiliares* (personal, presupuesto, estadística, administración financiera, contabilidad y auditoría y servicios generales). Los servicios a los que se refieren estas actividades se organizarán bajo la forma de sistema, con una orientación normativa a la supervisión técnica y a la fiscalización específica del órgano central del sistema.

En virtud de ese dispositivo, el órgano central del sistema de per-

sonal es el DASP; a el sistema de presupuesto (o mejor, de planeamiento y presupuesto), la Secretaría General del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General; del sistema de estadística, el IBGE del Sistema de Administración Financiera, Contabilidad y Auditoría, la Inspectoría General de Finanzas del Ministerio de Hacienda.

TITULO VII *De la Presidencia de la República*, constituida por el Gabinete Civil y por el Gabinete Militar y teniendo como órganos de asesoría inmediata al Presidente de la República el Consejo de Seguridad Nacional, el Servicio Nacional de Informaciones, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el DASP, la Asesoría General de la República y el alto mando de las Fuerzas Armadas.

TITULO VIII *De los ministerios y sus áreas respectivas de competencia*. Los ministerios son 16, a saber:

Sector Político	Ministerio de Justicia y Ministerio de Relaciones Exteriores
	Ministerio de Hacienda Ministerio de Transportes
Sector Económico	Ministerio de Agricultura Ministerio de Industria y Comercio Ministerio de Minas y Energía y Ministerio del Interior
Sector Social	Ministerio de Educación y Cultura Ministerio de Trabajo y Previsión Social Ministerio de Salud, y Ministerio de Comunicaciones
Sector Militar <sup>24</sup>	Ministerio del Ejército Ministerio de Marina Ministerio de Aereonáutica

El Presidente podrá designar a los Ministros que se encarguen de la misión coordinadora de asuntos afines o interdependientes. Si no hay una designación específica, esa misión corresponde al Ministro de Planeamiento y Coordinación General.

Podrá haber hasta cuatro ministros extraordinarios, para el desempeño de cargos temporales importantes (la figura del Ministro Extraordinario había surgido con la adopción del régimen parlamentario,

en 1961, quedando incorporada al régimen presidencialista cuando éste fue reestablecido en 1963).

El decreto-ley relaciona los asuntos que constituyen el área de competencia de cada Ministerio, dejando su organización interna al Poder Ejecutivo.

Título VIII *De la Seguridad Nacional*

Título IX *De las Fuerzas Armadas*

Título X *De las formas de Administración Financiera y de Contabilidad*, que incluyen la profunda y modernizadora modificación de la situación anterior, complementando la reforma ya iniciada con las Normas Generales de Derecho Financiero consagradas por la ley número 4 320, del 17 de marzo de 1964.

Nazaré Días comenta al respecto:

...el objetivo renovador de la Ley 4 320 que incluye reglas maduradas en tantos años de torturas a la sombra del Código de Contabilidad y de su Reglamento". Agrega el autor que la reglamentación de esa Ley "corregiría la obstinada tradición de insistir en dar sentido de código a la organización de la contabilidad pública y al sistema de administración financiera del Servicio Público Federal"... que se constituye "esencialmente de normas técnicas, se apoya en el plan de cuentas, opera según las instrucciones consagradas en los manuales de servicio..." todo dentro de los "principios fundamentales y las reglas básicas del sistema definidos en la Ley".<sup>25</sup>

Título XI *De las Disposiciones referentes al personal civil* (donde también se refiere al DASP y pone énfasis en el asesoramiento superior de la administración civil. El DASP, manteniendo sus siglas, pasa a llamarse Departamento Administrativo de Personal Civil, dedicado exclusivamente a la Administración de Personal).

Título XII *De las Normas relativas a las licitaciones para compras, obras, servicios y enajenaciones.*

Título XIII *De la Reforma Administrativa*, que deberá ser profunda, para ajustarse a las disposiciones del decreto-ley y deberá realizarse por etapas. Su orientación, coordinación y supervisión corresponde al Ministerio de Planeamiento y Coordinación General, pudiendo entretanto, atribuirse al Ministerio Extraordinario de la Reforma Administrativa. En cualquiera de las hipótesis, deberá contar con la estrecha cooperación del DASP. Para la implantación de la Reforma Administrativa se podrán ajustar estudios y trabajos técnicos que serán realizados por personas físicas o jurídicas.

Título XIV *De las medidas especiales de coordinación* (referentes a ciencia y tecnología, a política nacional de salud o abastecimiento nacional, a la integración de los transportes y las comunicaciones).

## IMPLANTACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967

### IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA CONTENIDA EN EL DECRETO-LEY 200 (PRIMERA FASE, 1967-1969)

En los primeros años de la implantación del Decreto-ley 200, se notó la existencia sucesiva de dos enfoques distintos, el primero corresponde al gobierno de Costa e Silva y el segundo al gobierno de Médici.

En la primera fase (1967-1969) la reforma administrativa estaba apoyada en tres puntos principales: ERA, CERAF y coordinadores de la reforma administrativa.

*La Oficina de la Reforma Administrativa ERA* fue creada por el decreto 61 383, del 19 de septiembre de 1963 con el objeto de orientar y coordinar la implantación de la reforma, así como ofrecer asistencia técnica a los ministerios y demás órganos de la administración federal. Con la expedición del decreto número 63 500/68, se le asignó la función de Secretaría Ejecutiva de la CERAF creada entonces.

*La Comisión Central de la Reforma Administrativa Federal CERAF* fue creada por el decreto antes mencionado para coordinar y vigilar los trabajos de la Reforma. Estaría presidida por el Ministro de Planeamiento e integrada por los "Coordinadores de la Reforma" de cada Ministerio.

*El coordinador de la reforma administrativa*, esta función la instituía el mismo decreto, su titular debía acelerar en cada Ministerio la ejecución de la Reforma Administrativa. Sería designado por el ministro de Estado, con el régimen de tiempo completo y dedicación exclusiva, correspondiéndole coordinar a los agentes de la reforma administrativa en su ministerio. Juntos, los coordinadores, constituirían la CERAF.

Esta fase de la implantación de la reforma administrativa de 1967, se caracterizó principalmente, por un esfuerzo de descentralización de atribuciones y una racionalización de rutinas, que llegó a

denominarse "operación desemperramiento"; y además por la divulgación amplia de los objetivos de la reforma, inclusive a través del entrenamiento de "agentes de reforma", a través de cursos intensivos rápidos, incluyendo generalmente a funcionarios colocados en el rango de superiores de primera línea (primer escalón de jefatura, de abajo para arriba). Varios ministerios tuvieron también su estructura adaptada a los preceptos del Decreto-ley 200 en ese período.

Publicación interna<sup>26</sup> del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General de los resultados obtenidos, conforme se resume abajo:

*Resultados generales obtenidos en el periodo (1967-1969)*

Disminución del costo administrativo.

Institucionalización del sistema de planeamiento y presupuesto.

Establecimiento de nuevas estructuras para los ministerios y ajuste de las estructuras de varios órganos a sus objetivos.

Descentralización de la ejecución dentro de la administración federal.

Entrenamiento de agentes para la de Reforma Administrativa.

Establecimiento de mecanismos de planeamiento, programación y acción gubernamental.

Transferencia de tarifas con sentido local para los estados y municipios.

*Datos estadísticos referentes a la descentralización de atribuciones*

Número de delegaciones de competencia:	939
Número de atribuciones delegadas:	16 076

*Datos estadísticos referentes a la racionalización de rutinas*

Número de rutinas identificadas:	780
Número de rutinas levantadas	171
Número de rutinas simplificadas:	57

*Datos estadísticos referentes a divisiones reorganizadas*

Número de divisiones reorganizadas	260
Número de reglamentos revisados:	166

*Datos estadísticos sobre el entrenamiento de agentes para la reforma administrativa*

Fueron entrenados 27 528 agentes para la reforma administrativa en 22 estados de la Federación, territorios y en el Distrito Federal. Se realizaron además simposio sobre la reforma administrativa y la descentralización regional en 13 capitales de estados, que congregaron a 5 233 participantes hasta el nivel de jefe de sección. Este entrenamiento fue instituido formalmente por el Decreto número 64 781 del 3 de julio de 1969, con el objeto de preparar a los agentes de la Reforma Administrativa y a las jefaturas en general con el fin de capacitarlos para comprender la Reforma y desarrollar actividades de organización y simplificación del trabajo.

En ese mismo período (1967-1969) se expidieron varios decretos que adaptaban la organización de los ministerios a los dispositivos del Decreto-ley 200.<sup>27</sup>

**IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA CONTENIDA EN EL  
DECRETO-LEY 200 (SEGUNDA FASE, 1970-1973)**

En 1970 y 1971 dos importantes documentos vinieron a dar una dimensión a los esfuerzos para la reforma administrativa: a fines de 1970 fueron aprobadas las "Metas y bases para la acción del Gobierno" (septiembre de 1970) y el 4 de noviembre de 1971 se promulgó la ley número 5 727 que aprobó el primer Plan Nacional de Desarrollo, para el periodo 1972-1974.

La publicación interna del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General<sup>28</sup> resume así la interpretación oficial de la nueva estrategia que caracteriza a la reforma administrativa a partir de 1971:

*Papel de la reforma administrativa*

Utilización de la reforma administrativa como *instrumento* para mejorar la ejecución del programa de gobierno, actuando principalmente junto a la secretarías generales de los ministerios, eliminándose los obstáculos institucionales para la implementación de los proyectos prioritarios (Metas y Bases para la Acción del Gobierno Parte I, Cap. VI, pág. 42).

### *Integración del planeamiento, presupuesto y reforma administrativa*

Integración de las unidades de reforma administrativa de los diversos ministerios civiles en el sistema de planeamiento, presupuesto y reforma administrativa, de modo de orientar las actividades de esos órganos hacia la tarea principal de la eliminación de eventuales obstáculos para la ejecución de los proyectos prioritarios incluidos en las "Metas y bases para la acción del Gobierno".

La reforma administrativa deberá fundamentalmente constituirse como el *instrumento* de que dispondrán los ministerios *para la eliminación de obstáculos institucionales* de cualquier naturaleza, para la *ejecución eficaz de los proyectos prioritarios* incluidos en las "Metas y bases para la acción del Gobierno". Para ello, los respectivos órganos sectoriales pasarán a integrar el sistema de planeamiento, presupuesto y reforma administrativa, debiendo sus titulares estar directamente subordinados al Ministro o al Secretario General. (E. M. número 39, del 15 de junio de 1971, del MPCG, sobre prioridades para la reforma administrativa y la modernización de la administración federal por el Excmo. señor Presidente de la República el 2 de julio de 1971).

### *Asistencia técnica para la reforma administrativa*

Para atender esas prioridades, cabe establecer las principales medidas que se tomarán, de manera articulada, entre el órgano central del sistema —la Oficina de Reforma Administrativa ORA del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General y los órganos sectoriales de los ministerios civiles, en coordinación con el DASP en los asuntos de su competencia. Es importante destacar que la *ORA celebró un convenio general de cooperación técnica con la Fundación Getulio Vargas FGV* que permitirá colocar a disposición de los proyectos de interés de los diferentes ministerios el apoyo técnico de aquella entidad. Al mismo tiempo, para la realización de estudios de mayor dimensión, están disponibles los recursos de la Financiadora de Estudios y Proyectos FINEP; y para la implantación de los proyectos de modernización técnica y administrativa están disponibles los recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico BNDE; (Anexo al E. M. número 39, del 15 de junio de 1971, del MPCG).

Selección, por los señores ministros de Estado, *de los órganos* de administración directa y de las entidades de administración indirecta que han de ser *reestructurados con prioridad*. Para los estudios necesarios se utili-



zan ya, en los diferentes ministerios, tanto el convenio con la FGV como los fondos de la FINEP, con la posibilidad de hacer más intensa esta utilización. (Anexo al E. M. número 39, del 15 de junio de 1971, del MPCG).

*Fortalecimiento del sistema de planeamiento,  
presupuesto y reforma administrativa*

El objeto fundamental de la asistencia técnica es el desarrollo del sistema de planeamiento y de presupuesto en la integración del planeamiento administrativo o institucional, con el fin de asegurar las condiciones que hagan posible al propio ministerio, la sistemática y permanente mejoría en la formulación, en la ejecución y en la vigilancia de los programas, planes y proyectos a su cargo. (Cláusula modelo de los acuerdos de asistencia técnica elaborados por el MPCG).

La asistencia técnica objeto del acuerdo será presentada al ministerio *a través de su unidad de más alto nivel, responsable del sistema de planeamiento, presupuesto y reforma administrativa*, influyendo en el sentido de que esa unidad se capacite progresivamente para realizar estudios e investigaciones, planeamiento, implantación y vigilancia de programas y proyectos, sean de naturaleza finalística o institucional, para garantizar la continuidad y un grado satisfactorio de autosuficiencia del sistema de planeamiento, presupuesto y reforma administrativa del ministerio, después del término de este acuerdo de asistencia técnica. (Cláusula modelo de los acuerdos de asistencia técnica, elaborados por el MPCG).

Del análisis combinado del Decreto-ley 200 con los documentos oficiales transcritos arriba, se puede concluir que hay *cuatro criterios estratégicos* que rigen la segunda fase de implantación de la reforma (70-73):

*Concepción sistemática* (plan amplio e integrado de acción reformista y modernizadora, que consagra la interdependencia de las partes bajo coordinación central).

*Ejecución gradual* (ejecución del plan por etapas, en la medida de las prioridades establecidas, de los recursos financieros y del personal calificado disponible —a juicio predominantemente del MPCG. Este criterio hacía posible también enfrentarse paulatinamente a las resistencias y a los obstáculos a la reforma y evaluar los resultados obtenidos en una fase para corregir las anomalías y las disfuncionalidades ocurridas en la etapa ya terminada).

*Selectivismo en la ejecución* (definición de las prioridades teniendo en cuenta las necesidades más apremiantes de modernización procurando aprovechar bien los recursos escasos y por tanto llevar al máximo su utilización, a criterio principalmente, de los diversos ministerios.

*Delegación en una institución privada* idónea de trabajos de prestación de asistencia técnica para las divisiones que voluntariamente se ofrezcan como candidatas para la obtención de tal asistencia (esta candidatura deberá ser aprobada previamente por el ministerio del sector respectivo y por el MPCG).

#### EL CONVENIO GENERAL MPCG-FGV

Para la ejecución del convenio general de cooperación técnica entre el MPCG y la FGV anteriormente mencionado y firmado el 8 de marzo de 1971 para regir durante tres años, fue instituida en la FGV la coordinación de asistencia técnica a la reforma administrativa CATRA bajo la jefatura de un coordinador, subordinado a la dirección, de la Escuela Brasileña de Administración Pública EBAP. A partir de junio de 1973, el propio director de la EBAP, asumió la función de coordinador.

Durante la vigencia del convenio general, correspondía al Ministerio de Planeamiento y Coordinación General MPCC dar directrices a la CATRA para la ejecución de los programas de asistencia técnica. A los diversos ministerios, de común acuerdo con el MPCG correspondía señalar *cómo* debería actuar la CATRA y a los diversos ministerios, con la autorización del MPCG, *dónde* actuaría la CATRA. O, si se prefiere, al MPCG estaba reservada la definición general de la estrategia reformista y a los otros ministerios la indicación de las prioridades sectoriales. La CATRA sería un órgano de asistencia en la formulación e implantación de la reforma en los órganos que solicitaran tal asistencia.

Esta división del trabajo parecía natural y lógica, pues delegaba al gobierno atribuciones indelegables en principio a una entidad privada, al mismo tiempo que transfería a ésta gran parte de la ejecución de los trabajos de la reforma dentro de los parámetros previamente trazados por el propio Gobierno. Pero se trataba de una división del trabajo que presuponía un grado inusitado de armonía en las concepciones y de aceptación de responsabilidades mutuas en el desempeño del trabajo, lo que a su vez exige coherencia y continuidad en la adopción y uso de los criterios estratégicos de la reforma, así como el

establecimiento y aplicación de patrones técnicos de vigilancia y evaluación de trabajos ejecutados, todo ello muy difícil de operacionalizar sistemáticamente.

Como el Ministerio de Planeamiento y Coordinación General no publicó ningún documento con los resultados obtenidos;<sup>29</sup> como además, *la mayoría de los acuerdos* celebrados por el referido ministerio con la Fundación Getulio Vargas que expiraban el 31 de julio de 1973 no fueron renovados, ni se establecieron nuevos acuerdos, es de suponer que se estaba elaborando otra manera de abordar la reforma administrativa, o que el asunto se estaba dejando abierto para que el nuevo gobierno, al instalarse en marzo de 1974, tuviera entera libertad para decidir en cuanto a la estrategia a seguir.

En la fase que terminó el 31 de julio de 1973, la CATRA recibió, a través del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General, solicitudes de asistencia técnica provenientes de todos los ministerios (con excepción de los de Comunicaciones, de Minas y Energía y del de Transportes) así como del Consejo Nacional de Investigación y del DASP. Para atender esas solicitudes se celebraron 27 acuerdos preliminares de prospección. Efectuadas las prospecciones, se celebraron 16 acuerdos de prestación de asistencia técnica; no llegaron más allá de los estudios preliminares 11 de aquellos pedidos iniciales. De los 16 acuerdos celebrados, 13 se cerraron el 31 de julio de 1973 y tres prosiguen en ejecución<sup>30</sup> bajo la coordinación directa del director de la EBAP.

En el *sector educación* se concluyeron programas referentes a la Biblioteca Nacional,<sup>31</sup> a la Universidad Federal de Bahía<sup>32</sup> y a la Universidad Federal de Viçosa.<sup>33</sup>

En el *sector agricultura* se ejecutó un programa referente a la administración directa del Ministerio de Agricultura<sup>34</sup> y se efectuó un estudio de vinculación de las entidades de administración indirecta. Además, se ejecutó en ese sector un extenso programa para la SUDEPE, con una fase ya concluida<sup>35</sup> y otra todavía en ejecución (acuerdo prorrogado después del 31 de julio de 1973).

En el *sector salud* no llegó a celebrarse un convenio definitivo, y sólo hubo contactos preliminares.

En las actividades relacionadas con el *desarrollo científico y tecnológico* fueron concluidos programas con el CNPq<sup>36</sup> y con el Ministerio de Aeronáutica (*Centro Técnico Aéreo Espacial*).<sup>37</sup>

Además de esos programas, *vinculados con los sectores que constituyen las grandes prioridades del primer PND*, la CATRA atendió

también a los siguientes ministerios mediante acuerdos (igualmente a solicitud de la división interesada con autorización del MPCG):

*Ministerio del Trabajo y Previsión Social*<sup>38</sup> en la órbita de este ministerio se ejecutó también un programa para la Legión Brasileña de Asistencia.

*Ministerio de Justicia.*<sup>39</sup> También para el Ministerio de Justicia se ejecutó un amplio programa (en fase de prórroga, después del 31 de julio de 1973, referente al Departamento de Policía Federal).<sup>40</sup>

*Ministerio de Aeronáutica.*<sup>41</sup>

*Ministerio de Hacienda.* Programa para el CETREMFA Centro de Entrenamiento y Desarrollo del Ministerio de Hacienda<sup>42</sup> y un programa referente a la Inspección General de Finanzas.<sup>43</sup>

Con el Departamento Administrativo de Personal Civil DASP, se realizó un programa de asesoramiento Técnico en la Dirección General del Departamento.

Para el *Ministerio de Relaciones Exteriores*,<sup>44</sup> se realizaron estudios preliminares que no llegaron a concluirse.

En abril de 1973, se realizó un Seminario para la Formación de Agentes de Entrenamiento para diversos órganos y entidades de la administración federal.

Finalmente, para el *Ministerio de Marina*, se ejecutó un programa relativo al Tribunal Marítimo.<sup>45</sup>

Paralelamente a las actividades de asistencia técnica contratada con la Fundación Getulio Vargas, prosiguió bajo la supervisión del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General el esfuerzo gubernamental en el sentido de adaptar, a través de decretos ejecutivos, las estructuras ministeriales a los preceptos básicos del Decreto-ley 200.<sup>46</sup>

Tres importantes proyectos de reforma y modernización, a iniciativa de los propios órganos, merecen destacarse especialmente: los del Departamento Nacional de Carreteras DNC, de la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

## LA REFORMA DEL DNC

La reforma del DNC, iniciada en 1968 mediante asistencia de la Fundación Getulio Vargas, solicitada directamente por aquel Departamento y aprobada por el Ministerio de Transportes, produjo no sólo

efectos internos —como la redefinición de sus objetivos, la reestructuración y desdoblamiento de órganos, etc.—, sino que contribuyó considerablemente a hacer viable a ritmo acelerado, la expansión que experimenta el DNC y además proporcionó importantes subsidios para el estudio de la teoría administrativa en nuestro país.

El Informe-Estudio DNC, publicado a fines de 1969, aclara que el proyecto de reforma se basa en el análisis de...

...tres áreas o secciones interdependientes: la organización administrativa del DNER como instrumento de acción institucional; el *medio ambiente* con el cual el Departamento intercambia influencias y el *cuadro de objetivos*, declarados y latentes, que el DNER se propone alcanzar. La integración de los análisis sectoriales de cada una de esas áreas produjo información para la evaluación relativa de la capacidad operacional del Departamento, de acuerdo con preceptos de economía, eficiencia y racionalidad que permiten el máximo de eficacia y de aprovechamiento de los recursos para el cumplimiento satisfactorio de las metas que le han sido fijadas. Ese conjunto de análisis se guía, además, por la preocupación permanente por los varios aspectos dinámicos del sistema DNER el cual se constituye en agente principal del contexto formado por el ambiente y por los objetivos. De ese contexto surgen problemas que imponen condicionamientos al sistema y originan un proceso de estímulo —reacción DNC— contexto. Este proceso que funciona con el ritmo de causación circular, se manifiesta de la siguiente manera: los problemas generados fuera de sus fronteras institucionales (en el ambiente) ejercen su influencia desencadenando problemas *dentro* de sus fronteras, los cuales, a su vez, pueden ocasionar efectos *fuera* y así sucesivamente.<sup>47</sup>

Se trata así, de una reforma inspirada en el modelo de “desarrollo de instituciones” (institution building); la primera de que se tiene conocimiento en la administración brasileña.<sup>48</sup>

#### LA REFORMA DE LOS CORREOS

El tradicional departamento de Correos y Telégrafos, transformado en empresa pública<sup>49</sup> (Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos, ECT), está siendo sometido a una transformación radical, con asistencia técnica nacional e internacional.

La asistencia técnica internacional es de dos tipos: asistencia técnica sin reembolso, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y asistencia técnica remunerada (o mejor, con-

trato de prestación de servicios con la firma francesa SOMEPOST). El PNUD presta asistencia en el entrenamiento del personal en todos los niveles y la SOMEPOST estudia la organización y los métodos operacionales de la Empresa.

En el plano nacional, la ECT, recurrió a la firma consultora para organizar un plan de clasificación y evaluación de puestos, con base en el análisis de las funciones desempeñadas y de las calificaciones necesarias.

La filosofía que preside la reforma de la ECT la aclara su propio presidente con las siguientes palabras:

Para la integración de los servicios postales en las grandes metas de las comunicaciones, la política global tomará en consideración dos parámetros básicamente contradictorios:

*El correo como servicio público*, factor de unión y de cohesión nacional tiende al desarrollo cultural, al bienestar y al fortalecimiento de la economía de los más distantes agrupamientos humanos del país;

*El correo como empresa* generadora de ingresos que le permitan cubrir sus costos operacionales y de inversión.

Como solución viable, se seguirá una política de tarifas que sin crear presiones inflacionarias, atienda las necesidades de la ECT; paralelamente se busca la reducción de los costos operacionales de la empresa y la definición de las inversiones necesarias para su modernización.<sup>60</sup>

En el informe de 1972 se encuentra una aclaración adicional según la cual:

...La ECT se dispone a cumplir su misión en el contexto de la integración nacional mediante una nueva actitud en relación a sus clientes, de la cual fluyen todas las transformaciones que se operan en la Empresa.

Este cambio se traduce en un nuevo enfoque en la venta de los servicios, adecuando la ECT a los que hoy es común en términos empresariales: poner en el primer plano de sus preocupaciones al cliente de la Empresa. Al atender las necesidades de sus usuarios en el campo de su actuación, y situando el desarrollo de sus productos y servicios como consecuencia natural de ese objetivo, definitivamente se establece que ya no es válido pretender adecuar las necesidades del público a los servicios que eventualmente se prestan, sino al contrario, que se han de adecuar éstos a aquéllas. La objetivación de esa directriz exige el montaje de una estructura específica de *Marketin*, lo que ya se está haciendo por aglutinación de recursos hasta entonces dispersos dentro de la propia empresa.<sup>51</sup>

## LA REFORMA DEL IBGE

El IBGE, transformado en Fundación, está pasando por una profunda reforma modernizadora, en virtud de una nueva ley,<sup>52</sup> según la cual su actuación se ejercerá mediante la producción directa de información y la coordinación en la orientación y desarrollo de las actividades técnicas de los sistemas nacionales estadístico y cartográfico.

Al intentar introducir en el IBGE una organización sistemática, la nueva ley dispone que la administración de la Fundación estará constituida básicamente por un presidente, responsable de la dirección superior, de un director general, de un director para el área técnica, de un director para el área de administración, de un director para el área de formación y perfeccionamiento de personal y de órganos de asesoramiento superior. En consecuencia se eliminaron los tres institutos (de Estadística, de Geografía y de Informática) quedando las actividades técnicas de estadística a cargo de una superintendencia y las actividades técnicas de geografía a cargo de otra, ambas bajo la coordinación del director del área técnica. En las actividades de apoyo comunes a ambas, las superintendencias quedan bajo la jurisdicción del director del área de administración. Para las actividades de informática se creó el Centro de Informática, también con el apoyo de la Dirección de Administración.

EL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN  
CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

Finalmente, entre las varias medidas tendientes a la modernización de la administración, cabe destacar también que tanto en el Primer Plan Nacional de Desarrollo<sup>53</sup> como en el Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico PBDCT, para el bienio 1973-1974,<sup>54</sup> tratan del *Sistema Nacional de Información Científica y Tecnológica*, destinado a "captar, tratar y difundir de manera sistemática y permanente, la información actualizada en el área de ciencia y tecnología".<sup>55</sup> La coordinación central del sistema corresponde al Consejo Nacional de Investigación CNI, con operación descentralizada en subsistemas.

Los subsistemas que compondrán inicialmente el sistema según el PNDCT, deberán ser los subsistemas de Información Científica, de Información Industrial Libre, de Información Tecnológica Patentada (con la organización del Banco de Patentes), de Información sobre

Infraestructura y Servicios, de Información Agrícola, de Información Socio-económica (con apoyo de un Banco de Datos propio) y de colecta y difusión de información en el exterior.

## LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

### EL NUEVO PLAN DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

En 1969, se inicia la revisión formal de la legislación relativa al personal del servicio público civil de que trata la reforma administrativa de 1967. Por otra parte, el Presidente Costa e Silva había nombrado en abril de aquel año de 1969 una Comisión de Reforma Administrativa del Personal Civil,<sup>56</sup> que concluyó sus trabajos ya en el gobierno de Médici. El 30 de diciembre de 1969, la comisión entregó un informe final, acompañado de un anteproyecto de ley en la que se establecen las directrices para la clasificación de puestos del Servicio Civil de la Unión y de las autarquías federales.

Ese anteproyecto fue revisado por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación General y por el Gabinete Civil de la Presidencia de la República. Posteriormente el proyecto se envió al Congreso en octubre de 1970. El 10 de diciembre de 1970 era promulgada la ley número 5 645, que establece directrices para la clasificación de puestos del Servicio Civil de la Unión y de las autarquías federales.

#### *Las principales características de esa ley son las siguientes:*

La institución de un plan abierto de clasificación, en el que corresponde al Poder Ejecutivo complementar los criterios para pasar de la situación existente entonces, a la nueva, mediante la transposición o transformación de puestos;

El establecimiento de grupos amplios, cuyas actividades están definidas sucintamente en la ley. Esos grupos, en número de 10, tendrán cada uno una escala propia de niveles, escalas que no tendrán correlación entre sí. La escala de cada grupo será aprobada por el Poder Ejecutivo, atendiendo primordialmente a la importancia de la actividad respectiva para el desarrollo nacional, a la complejidad y responsabilidad de sus atribuciones y a las calificaciones requeridas para su desempeño. Podrá haber otros grupos además de los diez originalmente definidos, si así los justifican las necesidades de la administración y mediante acuerdo del Poder Ejecutivo. Las actividades relacionadas con el transporte, conservación, custodia, operación de elevadores, lim-



pieza y otras semejantes, será preferentemente objeto de ejecución indirecta;

La implantación del Plan será gradual, por órgano, mediante el cumplimiento de determinados requisitos, tanto por el propio órgano como por los funcionarios candidatos a la transposición o transformación de puestos. Los requisitos que han de ser cumplidos por los órganos consisten en la implantación previa de la reforma administrativa, el estudio cuantitativo y cualitativo de su respectiva capacidad y la existencia de recursos presupuestarios para hacer frente a los gastos. Los funcionarios deberán satisfacer criterios selectivos, inclusive a través del entrenamiento intensivo y obligatorio;

A la orientación general de la implantación del Plan corresponde al DASP, como órgano central del sistema de personal. La ejecución del Plan será efectuada por los ministerios, órganos integrantes de la Presidencia de la República y autarquías federales, todo mediante decreto del Poder Ejecutivo.

La nueva ley se basa así, en los criterios del gradualismo, del selectivismo y de la calificación profesional. Representa el rompimiento con la tradición de los *criterios generales y uniformes* para la clasificación de puestos y la administración salarial, en vigor en el país desde la reforma de los años treinta. Hizo posible dar atención preferente a los grupos de actividades cuya remuneración no era justa en relación al mercado de trabajo, en especial los de dirección y asesoramiento superior y los de nivel superior. Se abren así perspectivas más favorables para que el gobierno reclute sus cuadros y logre una buena parte de los recursos humanos más calificados del país.

Es también prometedor que el sistema de mérito pueda fortalecerse por medio de la exigencia de la verificación objetiva de las cualidades profesionales de los funcionarios que aspiren a la transformación o transposición, beneficiándose de los puestos creados en virtud del nuevo sistema.

Otra modificación importante fue introducida por la ley número 5 645; el régimen de 40 horas semanales, con ocho horas diarias de trabajo. El servicio público pasará así, gradualmente, a ser una ocupación que absorba el periodo normal de trabajo diario del individuo, dejando de ser una actividad complementaria y hasta marginal.

De los diez grupos de actividades a que se refiere la nueva ley, dos ya fueron organizados e implantados: el de la Dirección y Asesoramiento Superior y el de Diplomacia. Entretanto, las escalas salariales de esos dos grupos, aunque representen una elevación considerable en relación a la situación anterior, son todavía bastante inferiores a las

que prevalecen para funciones comparables en un mercado de trabajo (este tema volverá a abordarse en la parte 14, Conclusiones).

La organización de los grupos de actividades de que trata la ley número 5 645 obedecen a una serie de decretos y la explicación de su doctrina está en la exposición de motivos del DASP.

#### CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PUESTOS PARA IMPLEMENTAR EL NUEVO PLAN

Del análisis de esa documentación se desprende que fue adoptado el método de evaluación de puestos por *factores* y *puntos*, el cual consiste en "el análisis y medición de los puestos teniendo en cuenta las perspectivas características (tales como: escolaridad o formación profesional exigida, experiencia, autonomía de acción y responsabilidad, importancia para el desarrollo nacional, condiciones de trabajo y peculiaridades en el desempeño).<sup>57</sup> Cada factor tiene, en la escala establecida, cierta cantidad de *puntos* y determinado *peso*. De la suma de los puntos atribuidos a cada cargo (también se puede utilizar como unidad básica la clase, en la que se encuentran agrupados los cargos afines en cuanto a la naturaleza y al nivel de las atribuciones y responsabilidades), se llega a su evaluación final, en función de la cual se establece posteriormente su posición en la escala salarial (en el sistema escogido por el DASP; el número total de puntos del puesto más alto de la escala funciona como divisor y la remuneración más alta de la nueva escala salarial, como dividendo; el cociente obtenido de esta manera, es el *módulo* que, multiplicado por el número de puntos de la clase, determina la remuneración).

Esta es la explicación contenida en las exposiciones de motivos del DASP números 894, del 4 de octubre de 1972 y 911 del 9 de octubre de 1972<sup>58</sup> que no obstante no revelan la escala de puntos adoptada ni el peso de cada factor, limitándose a describir los factores y el proceso para llegar al módulo. Faltan así, algunos de los elementos esenciales para una comparación razonable de la metodología adoptada.

Conviene hacer notar que, en principio, la evaluación por *factores* y *puntos* no habría sido imprescindible para la aplicación del sistema de clasificación adoptado por la Ley número 5 645 el cual, a semejanza de los sistemas en vigor en Europa occidental, aparentemente enfatiza la *carrera*<sup>59</sup> y no el *puesto* (como lo hace el sistema de agrupamiento en categorías preestablecidas, adoptado por el sistema anteriormente en vigor, el de la Ley número 3 780, de 1960, inspirada

en el plan de clasificación de puestos del gobierno federal norteamericano).

Y además, la clasificación de los cargos con base en la *carrera* se orienta predominantemente por las calificaciones, aptitudes y potencialidades del individuo, partiendo del supuesto de que su investidura en el Servicio Público es *para toda una vida profesional*.

Ahora bien, en el sistema que pone énfasis en el *puesto*, se da importancia a las atribuciones desempeñadas y a las responsabilidades correspondientes, de donde surge el concepto de *clase*, en este sistema mucho más restringido que en el otro (que pone énfasis la *carrera*). En suma, un sistema produce una multiplicidad de clases bastante especializadas; el otro, un número restringido de clases que incluyen cargos apenas básicamente semejantes.

Para el sistema de clases numerosas (y especializadas) es conveniente la adopción de métodos de evaluación objetiva de los cargos (y el método de evaluación por factores y puntos, aspira a esta objetividad y la promueve), mientras que el sistema de clases poco numerosas (y por lo tanto poco especializadas) puede ser perfectamente atendido mediante una evaluación por un método menos refinado. Nada impide sin embargo, que los objetivos que pretende la Ley número 5 645 sean atendidos por medio del método de evaluación de puestos por factores y puntos. Los estudiosos de la materia opinan, sin embargo, que sería demasiado trabajo para los resultados que se obtienen. Sería deseable, igualmente, si se adoptara ese método, que se divulgase ampliamente toda la sistemática adoptada y no sólo parte de ella. Con información incompleta no podría llegarse a una comprensión perfecta.

La reforma de la administración de personal no se ha limitado, sin embargo, a la implantación del nuevo plan de Clasificación de Puestos y no debería circunscribirse a ese aspecto, si, como se sabe, el Decreto-ley 200 prevé perfeccionamientos relativos a las demás funciones de la administración de personal. Entre esos aspectos, destaca, por su importancia, el que se refiere al entrenamiento y desarrollo del personal para el servicio público.

El DASP está preparando el lanzamiento de un programa de entrenamiento para dirección y asesoramiento superior, al cual da especial atención el Decreto-ley 200. Ya está en construcción en Brasilia, para ese fin, la sede del CENDAF (Centro de Entrenamiento Avanzado de Personal) que funcionará con el régimen de internado.

Descentralizado el entrenamiento de personal entre los diversos ministerios por el Decreto-ley 200, cabe destacar dos iniciativas sectoriales extremadamente importantes: una, del Ministerio de Planea-

miento y Coordinación General MPCG; otra, del Ministerio de Hacienda MH.

El MPCG, organizó y ejecutó un programa de entrenamiento de nivel superior para atender la demanda de técnicos para el sistema de Planeamiento y Presupuesto, programa al que, para fines de 1973, deberían ser incorporados 170 nuevos técnicos a la Secretaría General del MPCG y a las secretarías generales de los demás ministerios y al DASP. Los cursos,<sup>60</sup> planeados, supervisados y coordinados por la Asesoría de Recursos Humanos del MPCG, se realizan en convenio con entidades educacionales de mayor experiencia<sup>61</sup> e incluye diplomados en Administración, Economía, Ingeniería, Estadística, Derecho y Sociología. Se prevé que el programa sea permanente, incluso se admite que a través de los convenios con el MPCG, las instituciones de enseñanza participantes lleguen a asimilar a sus propios curricula un elenco de disciplinas que califique en el futuro a sus alumnos, al término de los cursos regulares de graduación, para el desempeño de funciones con el sistema de planeamiento y presupuesto.<sup>62</sup>

El Centro de Entrenamiento y Desarrollo de Personal del Ministerio de Hacienda CETREMFA asumió la posición de dirección en el área de selección y entrenamiento sectorial. Creado por el Decreto número 60 606 del 20 de abril de 1967, es un órgano dotado de autonomía administrativa y financiera,<sup>63</sup> y tiene como finalidad reclutar y seleccionar personal, así como promover el desarrollo humano y profesional de los servidores del Ministerio de Hacienda. Funciona vinculado con el Departamento de Personal del Ministerio, integrando el sistema de personal civil de la administración federal.<sup>64</sup>

En lo que se refiere al reclutamiento y selección, ha promovido y realizado concursos públicos, pruebas de acceso y transferencia de puesto, y pruebas de capacidad, así como procesos selectivos para pasantes. En el área de formación y perfeccionamiento, además de administrar diversos cursos y realizar seminarios —inclusive para jefes y dirigentes— realiza una intensa actividad en la realización de programas específicos de entrenamiento con miras a la transformación de puestos, en los términos del nuevo Plan de Clasificación de Puestos.

El CETREMFA se ocupa también de la selección, entre funcionarios del Ministerio de Hacienda, de miembros para el cuerpo docente de la Escuela Superior de Administración Hacendaria, que funcionará en Brasilia a partir de marzo de 1974 (el edificio correspondiente está en adelantada fase de construcción). Una vez seleccionados, se envía a los candidatos para su entrenamiento a la República Federal de Alemania, la que por acuerdo con el gobierno brasileño, presta cooperación técnica para el establecimiento de la Escuela.

## REFORMA ADMINISTRATIVA Y MODERNIZACION SISTEMA CERRADO Y SISTEMA ABIERTO OBSTACULOS PARA EL CAMBIO METODOS DE REFORMA

El retroceso en la evolución de los movimientos reformistas de la administración federal parece confirmar la conveniencia y la propiedad de distinguir *reforma* de *modernización*, como ya lo ha hecho el propio Ministerio de Planeamiento y Coordinación General el que recientemente, al reformular el órgano encargado específicamente de dar orientación a esa actividad, la Oficina de Reforma Administrativa, ORA, se transformó en Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa), integrada a la Secretaría General del MPCG.

Coherente con los modelos en los que se inspiraba, la *reforma administrativa* tenía como objetivo desde los años treinta, obtener una mayor eficiencia. Era sinónimo de *reorganización administrativa*, procuraba el aumento del rendimiento, de la productividad, a través de la redefinición o reformulación de las atribuciones de las divisiones; de la racionalización de sus estructuras, métodos y normas de trabajo; de la adecuación de sus recursos financieros, materiales, equipos e instalaciones; del reclutamiento, selección, y perfeccionamiento de los recursos humanos sobre la base del sistema de mérito. Luego entonces, tomaba en consideración predominantemente los medios en los procesos necesarios a la consecución de sus fines, tenía la presunción de que la mejoría de los medios, llevaba necesariamente a la mejor realización de los fines.

No obstante, esa relación de causa y efecto, aparentemente lógica y natural, no siempre ni necesariamente se produce. Por un lado, la acción reformista concentrada en los medios necesita generalmente de un largo plazo para que aparezcan los efectos reales y duraderos. En ese proceso es sobremanera dañosa, hasta fatal, la interrupción de la secuencia y esta interrupción aconteció además dentro de los diez primeros años de la reforma que se iniciara en la década de los treinta.

Por otra parte, es común al énfasis en los medios tender a la exageración, a la hipertrofia de la documentación y control, llevando en algunos casos, a la glorificación de los medios en detrimento de los fines. Esa disfuncionalidad parece ser inherente al propio proceso reformista concentrado en los medios, por la frecuencia con la que se verifica ya en la administración pública, ya en la de las empresas. Tal vez sea una consecuencia de la exacerbación de la actividad auxiliar en busca de un papel más relevante, más sustancioso de aquel que

desempeña de hecho, o, en otras palabras, una tentativa inconsciente de las autoridades responsables de los *medios* por afirmarse ante las autoridades responsables de los *finés* en las que tal vez reconozcan una misión más importante.

De ahí que aquéllas asumieran una actitud de *control* excesivo, cuando les era más propia la de *prestación de servicios*. Esta fue la causa de su creciente rigidez de comportamiento, de la inflexibilidad en la aplicación de los criterios generales y uniformes a través de lo cual se puede llegar hasta el sacrificio de la *sustancia* en favor de la *forma*.

La consecuencia final de ese modelo es la construcción de un *sistema cerrado*, sin el necesario *feed back* del medio que lo rodea, extremadamente susceptible de entrar en proceso de entropía si le falta el respaldo del sistema más amplio en el que se sitúa, como lo fue en el caso de la reforma Daspeana con la crisis política de octubre de 1945.

Realmente parece indiscutible que el modelo taylorista-feyoliano-weberiano perseguido por los reformadores brasileños, consciente o inconscientemente en las décadas de 1930 y 1940, era básicamente un *sistema cerrado*: establecía y seguía inflexiblemente criterios generales y uniformes de validez científica limitada, pues es sabido que la organización administrativa sufre la influencia de factores de comportamiento no previstos y hasta cierto punto imprevisibles; presumía para la reforma una autosuficiencia inexistente, tomando en cuenta que la organización administrativa no funciona en un ambiente estático, sino que forma parte de un todo cuyas partes están en permanente interacción, son mutuamente dependientes y por lo tanto recíprocamente influenciables.

La modernización administrativa presume parámetros diferentes. Ya que por "modernización" se entiende el proceso de cambio social por el cual las sociedades menos desarrolladas procuran adquirir las características a las de las sociedades más desarrolladas. Así, la modernización administrativa trasciende el ámbito de la reforma, para comprender esencialmente transformación y/o creación: no le basta promover mayor eficiencia en la consecución de los fines. Se vuelve necesario redefinir los propios fines, o sea, los objetivos de desarrollo, las metas deseadas y las bases en que se apoyan; formular los programas para alcanzar esas metas y organizar los proyectos respectivos; y en función de esos objetivos, programas y proyectos se organiza entonces la administración. La orientación dominante es de esta manera *teleológica* y no *procesalística*; se persigue la *eficacia* y no la simple *eficiencia* en la consecución de los fines.

De este modo, la modernización administrativa actúa y se efectúa, necesariamente, en un *sistema abierto*, en constante interacción con el medio. Ninguna de las partes de la organización administrativa se sabe realmente autónoma, está al tanto de que los mejores planes, programas y proyectos tienen algunas consecuencias imprevistas y están condicionados y aún comprometidos para su éxito por otras partes de la organización y por otras organizaciones públicas y privadas, dentro del sistema más amplio del cual son sub-sistemas, o aún del ambiente externo. En el sistema abierto se admite que la organización contenga un mayor número de variables del que se pueda percibir en determinado momento, o que algunas variables estén sujetas a influencias que no se pueden preveer, ni por tanto controlar. Se sabe de antemano que habrá disfuncionalidades, pero las partes del sistema, atentas a esa inevitabilidad, en especial las que son responsables de planeamiento y coordinación, procuran prepararse para corregir o compensar tales disfuncionalidades.<sup>65</sup>

En un sistema abierto se reconoce que es inherente al proceso de cambio la existencia de obstáculos normales y específicos, que pueden ser igualados, removidos o rodeados, según el caso. Entre los obstáculos normales resalta la resistencia natural al cambio, el temor a lo nuevo, a lo desconocido, tanto de los que deben aprobar el cambio, como de los que serán afectados por él (esta reacción negativa instintiva, existe además tanto para la reforma administrativa tradicional como ante la reforma modernizadora). Existen además las resistencias específicas de los afectados directa y negativamente por el cambio, que se sienten obligados a luchar por la manutención del *status quo*, siempre que les parezca más favorable que la nueva situación de cambio. Este problema, reforma y/o modernización *versus* intereses creados, ha llevado muchas veces a la deformación de los propósitos reformistas, lo que puede acontecer también cuando ciertos grupos se aprovechan de la situación para obtener privilegios y/o beneficios clasistas a la sombra del proyecto reformista o modernizador.

Además de esos obstáculos normales, el cambio se encuentra con otros, típicos del contexto de desarrollo, entre ellos la carencia de recursos financieros adecuados a las deficiencias cualitativas en el área de los recursos humanos, tanto dentro del sistema en proceso de cambio, como en la sociedad como un todo. La concepción del sistema abierto favorece la formación de una sensibilidad especial para esas dificultades, evitando desde el principio ilusiones en cuanto a las facilidades de implantación de las reformas y estimulando un clima propio para el planteamiento de esos problemas paralelamente a la formulación del proceso de cambio.

La selección adecuada del método de reforma que ha de ser adoptado, puede contribuir decisivamente a la remoción de esos obstáculos o para la atenuación de sus efectos. En una interesante contribución al estudio de la metodología de las reformas administrativas, Charles Debbasch<sup>66</sup> considera que son básicamente dos los métodos que se utilizan: el *método experimental* y el método de *administración paralela*. El método experimental consiste en el ensayo de la reforma proyectada y su adopción con carácter informal y provisorio, gradualmente, antes de su generalización y formalización. En ese periodo experimental, la reforma se vigila atentamente, y se altera siempre que es necesario en función de los datos concretos sobre los que se aplica y a los que da origen. Se procura así, mediante retoques necesarios, corregir no sólo las disfuncionalidades anteriores a la reforma como las nuevas a las que da origen, para obtener los máximos resultados previstos y reducir los riesgos inherentes al proceso reformista. Solamente después de este periodo de ajustamiento a los objetivos previstos en función de la realidad concreta en que opera, se formaliza definitivamente la reforma.

En el método de administración paralela, según Charles Debbasch se procura reformar introduciendo en la burocracia unidades administrativas especializadas las cuales se ocupan, al lado de las tradicionales, de nuevos objetivos y tareas; utilizan para ello nuevas técnicas, incluyendo así creativamente en el contexto en el que actúan. A esas unidades administrativas corresponde el ser pioneros, allanar el camino y tienen influencia también a mediano y a largo plazo, sobre la renovación del mecanismo burocrático como un todo. En otras palabras, una especie de asociación de lo moderno con lo tradicional.

Si se correlacionan estos dos métodos de reforma con los conceptos anteriormente expuestos sobre *reforma* y *modernización*, es obvio que el método experimental correspondería más directamente al *proceso reformista* propiamente dicho, mientras que el método de administración paralela cabría mejor en el *proceso modernizador*. Por ejemplo: una reforma administrativa en el Ministerio de Educación y Cultura, tal como la necesaria para la implantación de la reforma de la enseñanza del primer grado, actualmente en operación utiliza algo similar al método experimental, mientras que la creación del IPEA y del propio Ministerio de Planeamiento y Coordinación General se aproxima bastante a los que Debbasch denomina el método de administración paralela.<sup>67</sup>

De la misma manera, la decisión sobre a quién se ha de entregar la responsabilidad de la implantación de la reforma puede contribuir a disminuir o agravar la importancia de los obstáculos que se le pre-



sentan. Claro está que la responsabilidad de la estrategia de la reforma difícilmente puede ser delegada sin que la burocracia corra el riesgo de perder la autoridad que le es inherente. Sin embargo, dentro de las coordenadas de esa estrategia, la burocracia puede escoger uno de tres caminos para ejecutar la reforma: encargarse de la tarea con sus propios recursos, establecer contratos con instituciones y/o empresas idóneas, o utilizar un sistema mixto, combinación de esas dos soluciones.

Cada uno de los dos primeros caminos, ofrece ventajas y riesgos aproximadamente equivalentes. Aun cuando la ejecución de la reforma por la propia administración sujeta a reforma es viable (esto es, cuando la unidad administrativa objeto de la reforma posee recursos financieros, materiales y humanos propios para la tarea) existe siempre el riesgo de que falte la visión necesaria para el autodiagnóstico sin prejuicios. Además, a la empresa consultora le puede faltar exactamente lo que le sobra al equipo de casa, o sea el conocimiento de los detalles de trabajo y del comportamiento de los grupos de los que se compone la unidad administrativa objeto de la reforma. De ahí que en principio es ideal la asociación de la institución o empresa consultora con los miembros de la organización, constituyendo un equipo mixto que se ocupe de la reforma.

Se puede argumentar que la burocracia debería, ella misma, tener sus propias unidades consultoras, o sea una unidad administrativa especializada en reforma de la administración, a la que correspondería asistir a las diversas unidades administrativas que se reformaran o a una unidad central y a unidades sectoriales que actúen como sistema para un mismo fin. Asimismo, atendería toda solicitud de asistencia, a menos de que pudieran auxiliarse a su vez de la colaboración de consultores externos, especialmente cuando se trate de modernización administrativa.

## CONCLUSIONES

Esta recapitulación de las principales experiencias de reforma administrativa federal que tuvieron lugar desde 1930 hasta el presente, así como la teoría administrativa en la que implícita o explícitamente se basan, lleva a algunas consideraciones sobre su significado y sobre las perspectivas que se abren en cuanto a su evolución.

En primer lugar, el esfuerzo reformista ha sido constante, aunque con tendencias variadas. En un principio, la reforma se concentraba en los medios; hoy parece tener una orientación teleológica, esto es, los

objetivos que se han de alcanzar, los proyectos que de ellos se desprenden condicionan el empleo de reglas, métodos y normas de administración en otro tiempo generales y de aplicación uniforme. Como consecuencia de esta nueva tendencia a la flexibilidad administrativa el tratamiento diferenciado a los problemas administrativos en función de las prioridades definidas y de las peculiaridades de cada programa, la burocracia tiende a asumir la forma de un sistema abierto, más sensible que en el pasado a su permanente articulación con los demás sistemas del sistema más amplio en el que se integra, más dispuesta a una actitud y a un comportamiento encaminados a la prestación de servicios y por lo tanto, menos preocupada en poner énfasis en el control, tantas veces meramente formal que la caracterizaba hasta hace poco tiempo. Por ello, se lleva a cabo un visible aumento de la eficacia de la administración como instrumento de desarrollo en estos últimos años, eficacia que debe haber sido también el objetivo de la concepción anterior, la cual, tal vez por haber actuado en un sistema cerrado no llegó a producir los efectos que ambicionaba.

Se vio anteriormente que en la reforma de 1967 se aplicaron cuatro criterios estratégicos (concepción sistemática, gradualismo, selectivismo y delegación de la asistencia técnica).<sup>63</sup>

Hay otros tres criterios que no obstante no merecieron aparentemente tanta atención como aquéllos. Se trata de los criterios de motivación, de participación y de continuidad.

Es verdad que la reforma administrativa de personal procura motivar al funcionario para la reforma administrativa condicionando el goce de los beneficios del nuevo Plan de Clasificación de Puestos (o sea, la transposición o transformación de su cargo) a la implantación de la reforma administrativa en la unidad a que pertenece el funcionario, así como la comprobación de sus calificaciones para el desempeño del cargo transpuesto o transformado.

No obstante, esa motivación es bastante precaria porque en gran parte no depende del funcionario que se efectúe o no la reforma administrativa: la aplicación de los criterios de gradualismo y de selectivismo que rigen a la reforma, escapan a su jurisdicción, quedando sujetos a la decisión de las altas esferas de la jerarquía. Se estimula pues al funcionario con un beneficio real pero al que no puede aspirar sin que las autoridades superiores tomen providencias en cuanto a la implantación del Decreto-ley 200 en la división a que pertenezca. Si eso no sucede, habrá sido una motivación al revés, de resultados negativos.

Por otro lado, si se vence ese obstáculo, si el funcionario consigue tener su puesto transformado o transpuesto y se va a beneficiar del

nuevo Plan, podrá encontrar en él una escala salarial injusta en relación con el mercado de trabajo, lo que generará nuevas frustraciones. Eso fue lo que sucedió con los dos grupos ya beneficiados con la reclasificación de puestos (Dirección de Asesoramiento Superior y Diplomacia) comparadas las respectivas escalas salariales con las prevalencias para funciones análogas o equivalentes en el mercado de trabajo.

Parece así, que el criterio de gradualismo se entendió como de aplicación a largo plazo y no a mediano plazo, como inicialmente se pretendía. Teniendo en cuenta el creciente equilibrio presupuestario federal, ese plazo puede acortarse, lo que traería repercusiones favorables incluso sobre la mejoría en la distribución de la renta en el país, uno de los problemas de la etapa actual de desarrollo brasileño que más preocupa a los más variados sectores.

La *participación* en el proceso de la reforma coincide hasta cierto punto con la *motivación*, pero no totalmente, pues participación significa principalmente un compromiso en el propio sistema reformista, como se procuraba alcanzar en la primera fase de implantación de la reforma de 1967 (1967 a 1969), a través del entrenamiento de agentes de la reforma. Este entrenamiento, había alcanzado a cerca de 25 000 funcionarios, e incluía grupos colocados en la base de la jerarquía o en el primer escalón de la jefatura. Se hubieran logrado resultados efectivos si se hubiese continuado hasta formar un grupo capaz de tener impacto sobre la administración. Al interrumpirse este esfuerzo, quedó aquel diminuto número de funcionarios perdido en medio de los tres cuartos de millón que hoy integran los cuadros de los servidores públicos, por lo que no pueden así, tener mucha influencia. Además, entre las varias alternativas posibles en materia de entrenamiento para la reforma, el camino seguido en 1967-1969 fue el más largo, pues consistía en el entrenamiento de abajo para arriba. Si se hubiese preferido el entrenamiento de arriba para abajo, con especial atención a los programas de Desarrollo de Dirigentes de Alto Nivel, aquel número de 25 000 habría podido tener otro significado. Hay que notar al respecto que varios de los acuerdos de Asistencia Técnica celebrados entre el MPCG y la FGV en 1971 y 1972 comprenderán la ejecución de programas de ese tipo.

La falta de continuidad en la implantación del Decreto-ley 200, es pues evidente. Sería mejor decir, falta de *continuidad* y de *coherencia*, pues la segunda fase de la referida implantación (asistencia técnica de la FGV) está cerrada y todo indica que está en elaboración un tercer tipo de abordamiento del problema. Como se está al final de un gobierno, es por tanto difícil prever lo que acontecerá.

Pero en función del análisis de la experiencia ya vivida por la administración federal en materia de reforma administrativa, cabe alabar los esfuerzos que ya se han realizado en la aplicación de los criterios de gradualismo y de selectivismo, insistir en la intensificación de la aplicación de los criterios de motivación y de participación (con especial énfasis en los Programas de Entrenamiento de Dirigentes de Alto Nivel) y llamar la atención sobre la importancia de los criterios menos aplicados hasta ahora: continuidad y coherencia.

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (1969-1973)

ESTRATEGIAS, TACTICAS Y CRITERIOS

ALLAN-R. BREWER-CARÍAS

## ANTECEDENTES GENERALES

El inicio de los esfuerzos para realizar en Venezuela una reforma de la administración pública nacional, puede situarse en el año 1958 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP)<sup>1</sup> como oficina permanente adscrita a la Presidencia de la República, a cuyo cargo ha estado la orientación y conducción de todos los programas y proyectos de reforma administrativa desarrollados en los últimos 15 años. Hasta ese año, que marca el inicio del actual régimen democrático que vive el país, no se había programado ni realizado proceso alguno que pudiera ser calificado como de reforma administrativa. Las largas dictaduras que había tenido el país durante todo el siglo pasado y la primera mitad de este siglo, no permitían ciertamente el planteamiento de una autocrítica administrativa que pudiera provocar un esfuerzo consciente y sistemático de reforma, y si bien en los pocos años del ensayo democrático de la década de los cuarenta (1945-1948), en los cuales ejerció el poder el Partido Acción Democrática (AD) la idea de la reforma administrativa comenzó a florecer,<sup>2</sup> ello no pasó de ser una intención que no encontró realización en el país, aun cuando provocó resultados en el exterior.<sup>3</sup> Sin embargo, el hecho de que antes de 1958 no se hubiera realizado ninguna transformación sistemática de la administración pública venezolana, no implica por supuesto que no haya sufrido cambios; al contrario, quizás uno de los cambios más profundos en su organización se produjo precisamente en los años posteriores a 1930, con motivo del impacto que sobre el sector público y la situación económica y social del país, produjo

la explotación petrolera. En efecto, en 1930, después de 120 años, de completa independencia del país,<sup>4</sup> la organización de la administración central estaba básicamente configurada en siete ministerios (Relaciones Interiores, Obras Públicas, Fomento, Instrucción Pública, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina); y en el período que va de 1930 a 1950 se crearon seis nuevos despachos ministeriales: Salubridad y Agricultura (1931) desdoblado en dos en 1936; Trabajo y Comunicaciones (1937) desdoblado en dos en 1945; Justicia (1950); y Minas e Hidrocarburos (1950). El solo nombre de estas organizaciones evidencia la asunción progresiva por el Estado de nuevas actividades y funciones que comienzan a configurar una Venezuela petrolera en contraste con la Venezuela rural de comienzos de este siglo.<sup>5</sup> Pero el fenómeno de crecimiento desmesurado y asistemático de la administración pública no sólo afectó a la administración central, que si bien después de 1950 no se ha manifestado en nuevos ministerios sí ha producido la creación de oficinas presidenciales,<sup>6</sup> sino también a la administración descentralizada, la cual ha crecido vertiginosamente en los últimos cuarenta años, reflejo también de la sucesiva intervención del Estado en la vida económica y social. Baste señalar para darse cuenta de esta situación, que en 1930 la administración nacional contaba con dos institutos autónomos<sup>7</sup> que operaban en el campo del sector financiero; en cambio en 1973, en la administración nacional operan en todos los sectores de actividad pública, ochenta y cinco entes descentralizados con diversas formas jurídicas de derecho público o de derecho privado.<sup>8</sup>

Ahora bien, en 1958, una misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas encabezada por Herbert Emmerich<sup>9</sup> quien posteriormente fuera Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, planteó al gobierno provisional la urgente necesidad de mejorar la administración pública como condición para la realización de muchos programas de desarrollo económico y social, identificando incluso las principales necesidades de la administración de la siguiente manera: "La mejora de la organización gubernamental, definiéndose más claramente las funciones, la simplificación y el aceleramiento de los procedimientos y trámites; un sistema de controles fiscales de sistematización de datos económicos que dé mejor base a las decisiones y al control de materias políticas generales; y sobre todo, la mejora radical del sistema de servicio civil y del adiestramiento del personal público".<sup>10</sup> La misión de las Naciones Unidas propuso la creación de una "Comisión Nacional de Administración Pública, de carácter temporal",<sup>11</sup> que posteriormente debía dar origen a un "Instituto Nacional

de Administración Pública".<sup>12</sup> El gobierno provisorio, al mes siguiente de la presentación del informe señalado, creó la Comisión de Administración Pública,<sup>13</sup> a la cual no se le fijó lapso de actuación. Este organismo estuvo presidido durante sus primeros meses de existencia por Carlos Lander Márquez, experto en administración en el sector privado, y posteriormente después de que el Presidente Rómulo Betancourt del partido Acción Democrática inició su período de gobierno (1959-1964), estuvo presidida por Benito Raúl Losada, posteriormente Ministro de Hacienda y Presidente del Banco Central de Venezuela y por Alberto López Gallegos, prominente miembro del Partido Acción Democrática. Durante el período del Presidente Raúl Leoni (1964-1969) del mismo partido, la Comisión estuvo presidida por Héctor A. Pujol, experto en administración de personal y profesor de la materia en la Universidad Central de Venezuela y por Freddy Arreza Leañez, experto en administración financiera, profesor de la materia en la Universidad Central de Venezuela y posteriormente, Vice-Rector Administrativo de la Universidad Simón Bolívar. Durante el período del Presidente Rafael Caldera (1969-1974) del Partido Social Cristiano COPEI, y hasta 1972 me correspondió a mí ejercer la Presidencia de la CAP, período en el cual se elaboró el plan general de Reforma Administrativa que el IV Plan de la Nación (1970-1974) anunciaba. A partir de agosto de 1972 y durante el resto del período del Presidente Caldera, la presidencia de la CAP la ejerció Manuel Rachadell, profesor de derecho administrativo en la Universidad Central de Venezuela y uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP.

La labor de la Comisión de Administración Pública en el período 1958-1973, puede describirse en tres etapas, correspondiendo la primera y la segunda, al período que concluye en 1969 y la tercera al período que inicia en ese año. La intención de este estudio es insistir en la experiencia venezolana durante el período 1969-1973, por lo que las referencias a los períodos comprendidos entre 1958-1969 se hacen exclusivamente a título de antecedentes, para comprender mejor la situación existente en 1969. En efecto, una de las recomendaciones fundamentales del Informe señalado de la misión de las Naciones Unidas de 1958, fue la contratación de "firmas de Consultores en materia administrativa y contable" como una forma de "obtener rápidamente personal adecuado, libre de las diarias responsabilidades de gobierno, para que realice la masa de trabajo de investigación, de análisis y de sistematización que habrá de hacerse".<sup>14</sup> En esta forma, puede decirse que la primera etapa del trabajo de la Comisión hasta 1961 estuvo caracterizada por la utilización de firmas consultoras ex-

tranjeras norteamericanas,<sup>16</sup> las cuales con la ayuda de personal venezolano, aparte de una serie de documentos con recomendaciones concretas fundamentalmente referidas a mejoras a introducir en el Ministerio de Hacienda, produjeron cuatro informes básicos,<sup>16</sup> los cuales salvo en lo que se refiere a la administración de personal, realmente no contenían propuestas concretas y realizables de reforma, sino más bien materiales para el estudio de una reforma administrativa.<sup>17</sup> La segunda etapa del trabajo de la CAP entre 1961 y 1969 se caracteriza por la concentración del trabajo de la misma en un área particular de reforma, la de la administración del personal al servicio del Estado, y la implementación de los elementos fundamentales para la adecuada ejecución del Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional, dictado en 1960 por el Presidente Betancourt.<sup>18</sup> El repliegue de las labores de reforma hacia el área de personal, en nuestro criterio tuvo su origen en la falta de planificación de la misma, pues los documentos de las empresas consultoras elaborados en la primera etapa, no constituían un plan, lo cual trajo como consecuencia, la pérdida de apoyo político de los gobiernos de Betancourt y de Leoni en relación al proceso. En efecto, si bien el Presidente Betancourt al iniciar su gobierno en 1959 estaba consciente de la necesidad de la reforma administrativa<sup>19</sup> y de los problemas y deficiencias de la administración pública,<sup>20</sup> ya en 1962 el apoyo político que se evidenciaba de sus precedentes manifestaciones públicas, casi desaparece y al contrario señalaba que no estaba satisfecho con la obra realizada en esta materia hasta 1962.<sup>21</sup> A partir de esa fecha, en los documentos oficiales de su gobierno, no aparecen más menciones al problema de la reforma administrativa. Ciertamente que la situación política del gobierno en los inicios de la década de los sesenta exigía una mayor atención a los esfuerzos por mantener el régimen democrático frente a los intentos de grupos militares de derecha de tomar el poder y a la insurgencia guerrillera, lo cual le quitó prioridad a todo programa de reforma administrativa,<sup>22</sup> pero lo que también aparece como cierto es que un programa con pleno apoyo político inicial, en un gobierno con mayoritario respaldo de las cámaras legislativas, no pudo ser ejecutado y no siguió siendo respaldado por el jefe del Estado. Este cambio de actitud, en mi criterio no debe achacarse sólo a la situación política del país, sino que hay que referirlo por una parte, a la pérdida del apoyo legislativo del gobierno<sup>23</sup> y por la otra, a la falta de la elaboración real de un plan de reforma ejecutable. Por ejemplo, si se estudia la Ley de Medidas Económicas de Urgencia aprobada el 29 de junio de 1961 se evidencia que la misma autorizó al Presidente de



la República para que en Consejo de Ministros dictara las medidas necesarias tendientes a la reorganización de los institutos autónomos, empresas del Estado y de las compañías en que la nación o los institutos autónomos poseyeran la mitad o más del capital social, a los fines de lograr economías en los gastos públicos y una mayor eficiencia en los servicios; así como las medidas necesarias para reorganizar aquellos servicios públicos nacionales diferentes a los mencionados que así lo requieran, a fin de lograr economías en los gastos y una mayor coordinación y eficiencia en sus funciones;<sup>24</sup> y sin embargo, a pesar de una autorización o habilitación legislativa de esa naturaleza y magnitud, por primera vez aprobada por el Congreso de acuerdo a sus facultades constitucionales,<sup>25</sup> el Ejecutivo no dictó los decretos fundamentales que podían haber configurado una reforma administrativa. Alguna razón había para que un presidente que había apoyado el proceso de reforma administrativa entusiastamente, teniendo una autorización legislativa excepcional en sus manos, no haya procedido a emitir los decretos necesarios, y esa razón, en nuestro criterio, está en que no se tenía elaborado un plan o programa integral de reforma administrativa. Esto se confirma por el hecho de que a pesar de la autorización legislativa dada al Presidente, éste no recibió de los organismos técnicos y particularmente de la CAP, proyecto fundamental alguno de reforma, salvo el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, enteramente elaborado por expertos extranjeros.<sup>26</sup> En todo caso, los esfuerzos de reforma durante esos años o estaban localizados en la sola área de personal o tenían por objeto medidas de estricto carácter micro-administrativo. Con posterioridad a 1962 y hasta 1969, el programa de reforma administrativa perdió todo apoyo gubernamental, tal como lo ha destacado el propio Director Ejecutivo de la CAP durante el período 1963-1967,<sup>27</sup> y el trabajo de la Comisión, como se ha dicho, se concentró básicamente en prestar asesoría esporádica a los diversos organismos públicos en el campo microadministrativo y en desarrollar el sistema de administración de personal, aun cuando sin respaldo legislativo, pues si bien el proyecto de Ley de Carrera Administrativa elaborado fue presentado al Congreso en 1959, el órgano legislativo, durante todo ese período, a pesar de las discusiones que le dio al proyecto, principalmente en 1965, no respaldó nunca la iniciativa gubernamental.<sup>28</sup> El panorama de la reforma administrativa, en 1968, era entonces bastante desalentador, habiéndose reducido el papel de la Comisión de Administración Pública considerablemente, pasando a ser un organismo de control de la administración de personal, y de asesoro

ría en aspectos específicos microadministrativos de mejoramiento de las instituciones públicas.

De ahí que una de las labores iniciales que me correspondió asumir como Presidente de la Comisión de Administración Pública a partir del 1o. de agosto de 1969 haya sido el diagnosticar la situación anterior del proceso de reforma, para establecer una estrategia adecuada hacia el futuro. En este sentido, en octubre de 1969 al instalar el Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda, que presidía el propio ministro, destacaba los siguientes aspectos, fruto de la autocrítica a que sometí al organismo de reforma en los dos primeros meses de mi gestión: "Puede decirse que una de las fallas fundamentales en los procesos de reforma administrativa que se han adelantado en toda América Latina, ha sido precisamente la ausencia de definición de una estrategia, con indicación de acciones y condiciones que debían cumplirse para lograr las metas fijadas en cada caso. La reforma administrativa se ha considerado siempre como necesaria, es más, se ha deseado siempre llevarla a cabo. En general, ha habido consenso unánime sobre la urgencia que existe de realizar un ataque total a la ineficiencia que existe en el aparato administrativo. Se ha reconocido que una buena administración es una condición indispensable para el desarrollo económico. En ciertas ocasiones inclusive, el movimiento de reforma ha contado con varios elementos que parecían asegurar su éxito: apoyo del gobierno, recursos financieros, personal adiestrado, asistencia técnica extranjera, interés en general de la opinión pública. Y si hacemos un poco de memoria, ¿no era ese el panorama que existía en los momentos en que Herbert Emmerich, de las Naciones Unidas, formulaba sus propuestas al gobierno nacional, en el año 1958; propuestas que dieron origen a la Comisión de Administración Pública? Sin embargo, luego de un inicio provisor, ese dinamismo originario fue disminuyendo hasta materialmente desaparecer. Las causas del fracaso son muchas, y entre ellas quizás, fundamentalmente, la ausencia de una estrategia a largo plazo, bien definida y ajustada a las necesidades y realidades políticas y sociales de nuestro país. Todo ello contribuyó a que el interés por la reforma no sólo disminuyera, sino que inclusive la idea misma de la reforma se convirtiera en una noción odiosa, de ahí nuestra preocupación inicial, de intentar dotar al proceso de reforma administrativa, de una estrategia".<sup>29</sup>

En las líneas sucesivas y en una primera parte, quiero analizar someramente las grandes líneas de esta estrategia, definida claro está, sobre la marcha, después de haber asumido la dirección del proceso de reforma, constatar sus fallas y determinar sus posibilidades, ini-

ciándose como estaba en período constitucional. La materialización de esta estrategia y su conversión en elementos activos del gobierno y de la política administrativa, respondieron a criterios técnicos, tampoco predeterminados, cuyo análisis haré en la segunda parte de este estudio.

## LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En efecto, en términos generales puedo decir que una de las características más importantes de la estrategia del proceso de reforma administrativa reiniciado en 1969 fue la ausencia de una formulación preconcebida.<sup>30</sup> La estrategia, como he señalado, se definió sobre la marcha a medida que los elementos tácticos que ayudaron a la formación de la opinión y la obtención de las decisiones políticas, se iban poniendo en práctica. En este proceso de formación de la estrategia debe también destacarse la ausencia de toda ingerencia de asesores o expertos extranjeros o de la labor de empresas consultoras. Siempre pensé que la ayuda de éstos podría ser útil en la elaboración de proyectos específicos de reforma y al efecto si bien me opuse siempre a la contratación de "consultores" durante el tiempo que dirigí el proceso de reforma administrativa en Venezuela, ello no impidió que programara la obtención de la asistencia técnica de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, siempre me opuse a la influencia externa en la definición de la estrategia de reforma pues pienso que al estar íntimamente vinculada al proceso de desarrollo nacional, dicha estrategia debía responder a la situación y exigencias del país y debía ser elaborada, como lo fue en Venezuela entre 1969 y 1972, por nacionales, teniendo en cuenta la realidad del país.<sup>31</sup> En esta forma, tres ideas centrales fueron configurándose a medida que tomábamos contacto y conocimiento de la realidad administrativa del país y esas tres ideas guiaron los elementos estratégicos hasta inclusive, dar origen en algunos casos a la formación de criterios de opinión sobre la reforma: en primer lugar, la idea de que la administración pública debe ser el instrumento por excelencia del proceso de desarrollo económico y social (administración para el desarrollo) y de que la reforma administrativa se justifica en tanto en cuanto sirva a los objetivos del desarrollo; en segundo lugar, la idea de que la reforma administrativa debe ser un proceso planificado (reforma administrativa planificada) hasta el punto de que los términos reforma administrativa

y planificación administrativa se hicieron equivalentes; y en tercer lugar, la idea de que la reforma de la administración pública la debe realizar toda la administración pública y no un solo órgano político-administrativo, recogiendo así el criterio de participación en el proceso de reforma. A continuación destacaré los aspectos fundamentales que configuraron estos elementos de la estrategia de la reforma, y que condujeron en el período 1969-1972 a la elaboración de un Plan General de Reforma Administrativa.

*El primer elemento de la estrategia*, es decir, el de “la reforma administrativa para el desarrollo económico y social”, que tanta influencia tuvo en el trabajo de la CAP entre los años 1969-1972, si bien se definió con precisión en ese período, tuvo oportunidad de expresarlo públicamente en 1968, es decir, año y medio antes de que asumiera la dirección del proceso de reforma administrativa, al exponer en una conferencia dictada en el Palacio de las Academias, de Caracas, mis criterios sobre “la transformación de la administración pública para el desarrollo”.<sup>32</sup>

Algunas de las ideas centrales expuestas en dicha conferencia fueron posteriormente recogidas por los redactores del programa de gobierno que el Presidente Caldera presentó al electorado en 1968,<sup>33</sup> y tuve oportunidad de expresarlas ya en ejercicio de la presidencia de la Comisión de Administración Pública, en septiembre de 1969 al instalar el Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina de Coordinación y Planificación.<sup>34</sup> Por otra parte, el criterio de vincular el proceso de reforma administrativa al proceso de desarrollo, como nota esencial de la estrategia definida, tuvo oportunidad de exponerlo en el Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa realizado en San José de Costa Rica en julio de 1970, en el cual participé por amable invitación del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICA) y en dicha oportunidad señalé que “la administración pública es un instrumento de la acción política del Estado, por lo que no debe ser más que un criterio instrumental al que debemos tener presente cuando analizamos el proceso administrativo. Administración y política, por lo tanto, no están desligadas. Siempre he pensado que esa dicotomía que muchas veces se pretende establecer entre la política y la administración debe ser superada, si entendemos que política es el conjunto de normas o guías de la acción del Estado. La administración tiene que estar ligada a la política, y ello en virtud de que, en definitiva, no es más que el instrumento de realización de las políticas definidas por el Estado.”<sup>35</sup> Ese factor instrumental, la administración

pública, frente al proceso de desarrollo, plantea la necesidad de repensar la estructura administrativa y proponer, en su caso, las medidas tendientes a adaptar esas estructuras a las exigencias de ese desarrollo. En este sentido debemos señalar que dentro del proceso mismo de desarrollo, se considera como un factor estratégico la estructuración de un instrumento administrativo capaz de asumirlo y dirigirlo. Por eso la importancia de la reforma administrativa: no es una importancia en sí misma, sino una importancia en cuanto vamos a estructurar un instrumento para promover un proceso de desarrollo acelerado. Lo importante, por tanto, es el desarrollo; y sólo consecuentemente, la creación de los instrumentos necesarios para promoverlo y realizarlo. El proceso que nos toca dirigir, y esto lo he señalado desde el primer momento que asumimos la presidencia de la Comisión de Administración Pública, no busca una reforma administrativa para mejorar una administración pública tradicional.<sup>36</sup> No se trata, por tanto, de mejorar una administración pública estructurada durante el siglo pasado y que quedará con la misma base que tuvo en su origen. La reforma administrativa, por tanto, no es un proceso que se agota en sí mismo<sup>37</sup> o como dice el documento presentado por el ICAP para este seminario "...la reforma por la reforma misma no se justifica".<sup>38</sup> Se trata, por tanto, de presentarle al proceso de reforma un objetivo que es el desarrollo y por tanto de realizar una reforma administrativa para el desarrollo. Se trata de transformar la administración pública tendiente a dotar al proceso de desarrollo de un instrumento adecuado, y no simplemente de mejorar una administración pública tradicional, mantenedora del *status quo*. Todo lo contrario, insistimos, buscamos estructurar una administración pública capaz de poder provocar los cambios y modificaciones que el mismo proceso de desarrollo exige e implica.<sup>39</sup> Esta precisión del primer elemento de la estrategia de la reforma administrativa en Venezuela que comenzamos a definir desde 1968, fue posteriormente difundida en diversos trabajos<sup>40</sup> y por supuesto, acogida como criterio oficial del gobierno en el IV Plan de la Nación 1970-1974.<sup>41</sup> El propio Presidente Caldera en la Instrucción Presidencial RA-1 mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la reforma administrativa en la administración pública nacional de 13 de mayo de 1970, expresaba el criterio de que "La reforma administrativa no está destinada simplemente a lograr una mayor eficacia de una administración pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes", por lo que su objetivo no es otro que "transformar la administración

pública nacional para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social";<sup>42</sup> con lo que reafirmaba lo expuesto en su Programa de Gobierno y en su discurso de toma de posesión de la presidencia en marzo de 1969.<sup>43</sup>

En todo caso, como consecuencia de la vinculación de la reforma administrativa con el proceso de desarrollo, surgió clara la necesidad de una estrecha vinculación entre las actividades relativas a la reforma y el sistema de planificación económica y social. Esta exigencia de la estrategia definida, ya se había evidenciado desde los inicios del período constitucional del Presidente Caldera cuando por Decreto No. 28 del 9 de abril de 1969<sup>44</sup> —una de las primeras decisiones del Presidente, si se excluyen los decretos previos de nombramiento de ministros y otros altos funcionarios—, se adscribió la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Con esta decisión, se eliminó el aislacionismo a que había sido sometida la CAP en la década de los sesenta al haber perdido, su labor, apoyo gubernamental y al haber perdido el contacto directo con el Presidente de la República y al Consejo de Ministros. La adscripción a Cordiplán en 1969, al contrario, sirvió de mecanismo para que el órgano de reforma reobtuviera dichos contratos a través del jefe de Cordiplán. Pero la vinculación de la reforma administrativa al sistema de planificación no sólo fue de carácter orgánico o estructural, sino de un evidente contenido sustancial: por primera vez en los planes de la Nación, el IV Plan de la Nación 1970-1974, contiene un capítulo especial relativo a la reforma administrativa, en el cual se esbozan los criterios que guiaron las acciones de planificación administrativa entre 1970 y 1972,<sup>45</sup> siguiéndose así la orientación general que se ha venido observando en América Latina.<sup>46</sup> Es de destacar, por otra parte que es tal la vinculación del plan de reforma administrativa con el plan de desarrollo económico y social en el momento actual en Venezuela, que el propio IV Plan de la Nación 1970-1974, establece expreprofunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de samente que "las nuevas y difíciles tareas que se asignan al Estado venezolano en este IV Plan de la Nación, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una los deficientes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades; y si además, se procede agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de administración de personal, que garantice un mejoramiento del factor humano de la

administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas del desarrollo exigen".<sup>47</sup>

Conforme a este primer elemento de la estrategia, es evidente que optábamos desde el primer momento por un enfoque global de la reforma administrativa, a cuyo proceso se le determinaban objetivos generales ligados al proceso de desarrollo.<sup>48</sup> Reforma administrativa en esta forma, dejó de ser para la Comisión de Administración Pública entre 1969-1972 un simple proceso de racionalización o productividad administrativa, y en este sentido, en 1970 señalaba que "en nuestros países subdesarrollados, deben superarse los esquemas clásicos de reforma administrativa basados en el simple mejoramiento de la administración pública o en la sola racionalización de la administración pública, sin objetivos distintos".<sup>49</sup> Por ello, al contrario, a la experiencia venezolana a partir de 1969 se le fijó un objetivo preciso: transformar la administración pública para convertirla en agente del proceso de desarrollo, lo que exigía replantearse la validez y efectividad de la totalidad de las estructuras y sistemas administrativos.<sup>50</sup>

*Pero este primer elemento de la estrategia definida, nos condujo inexorablemente a un segundo elemento: la reforma administrativa, no podía seguir siendo un proceso consistente en medidas aisladas y esporádicas, sino que tenía que obedecer a un plan general que respondiera a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social. En otras palabras, la reforma administrativa tenía que ser un proceso planificado. Este elemento estratégico de la necesidad de elaborar un plan de reforma administrativa fue asimismo, resultado de una evolución cuyo primer esbozo aparece en el Decreto No. 103 del 23 de julio de 1969, reglamentario de la Comisión de Administración Pública,<sup>51</sup> que encargó a dicho organismo el "proponer al Ejecutivo Nacional el plan de reforma administrativa" (art. 2). Posteriormente, en octubre de 1969, en oportunidad de instalar el Consejo de Reforma Administrativa de Cordiplán, tuve ocasión de ahondar sobre sus implicaciones al indicar que "no podemos seguir pensando en una reforma administrativa en base a reformas y medidas aisladas e incoherentes, sin responder a una visión de conjunto, lo que venía caracterizando en los últimos años, el proceso de reforma administrativa en Venezuela".<sup>52</sup> Al contrario, estoy convencido de que la reforma administrativa debe ser un proceso planificado,<sup>53</sup> y de ahí el término ahora tan difundido, de planificación administrativa, término que CEPAL ha definido como "un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un período determinado por medio de*

políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir un cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores".<sup>54</sup> Como consecuencia de este criterio de la necesidad de planificar la reforma administrativa, con un criterio global en virtud de la estrecha interrelación que existe entre todos los elementos que conforman la administración pública, dentro de las primeras acciones que desarrollé en la Comisión fue la preparación de un esquema general que con la denominación "Áreas del Plan de Trabajo de la Comisión de Administración Pública para la programación de la reforma administrativa 1970-1974",<sup>55</sup> tuve la oportunidad de exponer por primera vez en la Primera Reunión de Programación de Asistencia Técnica Internacional realizada con los representantes de diversos organismos internacionales, celebrada en Cordillán en noviembre de 1969.<sup>56</sup> Debo señalar, por otra parte, que ese esquema lo discutí con el Profesor Saúl M. Katz, de la Escuela Graduada para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, quien posteriormente dirigió el Proyecto "Paraguas" de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en la CAP entre 1970-1971 y con el Profesor Moisés Litchmajer, Director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, Sede Norte, que funciona en la Escuela Nacional de Administración Pública de la CAP, habiendo sido de enorme utilidad para la formulación definitiva del esquema, la conformidad de ambos, en líneas generales, con las ideas que les expuse.<sup>57</sup> En todo caso, el Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974 ya citado, no fue sino desarrollo de dicho esquema, como también lo fue el Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa presentado al Consejo de Ministros en enero de 1971,<sup>58</sup> que posteriormente dio origen al Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional<sup>59</sup> presentado al Presidente de la República en junio de 1972, y que contiene y configura el Plan de Reforma Administrativa, a cuya preparación se había comprometido con el Presidente de la República de la CAP conforme a las normas de su Decreto Reglamentario No. 103 de julio de 1969, ya citado.<sup>60</sup>

En este sentido, en octubre de 1969, al instalar el Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda, ya exponía que "la primera labor de conjunto de la Comisión de Administración Pública, será la formulación de este Plan de Desarrollo Administrativo o Plan General de Reforma Administrativa".<sup>61</sup> La planificación de la reforma administrativa en Venezuela entre 1969 y 1972 y que dio lugar al Informe citado, estaba esbozada en esta forma, desde el mismo momento en que se reorganizó la CAP en julio de 1969.



*Pero aparte de la vinculación* del proceso de reforma administrativa con el proceso de desarrollo económico y social y su planificación, y de la consideración de aquél como un proceso planificado (planificación administrativa), un tercer elemento configuró la estrategia de reforma adoptada, y este fue el criterio de que la reforma administrativa no podía ser un proceso impuesto desde fuera de la administración pública, sino que debía ser un proceso en cuya planificación y ejecución participara toda la administración pública. De ahí el criterio que desde el primer momento traté de generalizar de que “la reforma de toda la administración pública, sólo puede hacerse por toda la administración pública”,<sup>62</sup> criterio que dio origen a la preparación y posterior aprobación del Decreto No. 141 del 17 de septiembre de 1969<sup>63</sup> dictado mes y medio después que asumiera la dirección del proceso de reforma. Debo señalar que dicho Decreto, por el cual se instrumentaron los mecanismos de reforma administrativa tuvo como motivación la necesidad de “constituir en todas las dependencias y organismos públicos, los órganos de programación, ejecución y control de la reforma administrativa, en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública”,<sup>64</sup> y fue preparado —debo señalarlo ahora—, como reacción a un proyecto de Resolución que el Ministro de Hacienda sometió en agosto de 1969 al Consejo de Ministros regulando un consejo de reforma administrativa en dicho ministerio. En efecto, después de haberse dictado el Decreto No. 103 de 23 de julio de 1969<sup>65</sup> reglamentario de la Comisión de Administración Pública y que le atribuía a este organismo, la orientación, dirección y conducción del proceso de reforma administrativa, no podía admitirse que en forma aislada, en uno de los trece ministerios de la administración nacional, se constituyeran mecanismos de reforma administrativa, independientes de la Comisión. Por ello, a través del Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación me opuse a la discusión del Proyecto del Ministro de Hacienda en Consejo de Ministros,<sup>66</sup> y como alternativa sometí a la consideración de dicho organismo un proyecto que extendía la idea concebida en el Proyecto del Ministerio de Hacienda, a todos los ministerios e institutos autónomos que conformaban la administración nacional. En la exposición de motivos del Decreto No. 141 expuse, conforme a esa orientación, lo siguiente: “la motivación central del Decreto está en el convencimiento de que la reforma administrativa es un proceso en el cual deben intervenir, en forma activa y con un papel preponderante, los diversos organismos públicos en los cuales se va a efectuar, y de la necesidad de disipar la falsa idea de que la Comisión de Administración Pública es la única que puede realizar

la reforma. En este sentido, se establecen en los ministerios, institutos autónomos y demás establecimientos públicos unos consejos de reforma administrativa y unas oficinas coordinadoras de la reforma administrativa".<sup>67</sup> Al instalar el primero de dichos consejos de reforma administrativa, precisamente el del Ministerio de Hacienda en octubre de 1969, razonaba la motivación del Decreto al explicar que "en este aspecto, como en otros muchos, no supimos apreciar en su justo valor, la experiencia acumulada por otros países latinoamericanos. Con nuestra Comisión de Administración Pública sucedió entonces, pero con 20 años de retraso, algo similar a lo que acaeció por ejemplo con el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil; organismo creado en 1937 y que quizo imponer, desde afuera, una reforma, con carácter imperativo, reforma que procedía de una élite que pretendía tener la exclusividad de los conocimientos técnicos imprescindibles para esa tarea."<sup>68</sup> "Tanto en el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil, como en la Comisión de Administración Pública, no se operó el necesario proceso de filtración de las nuevas ideas reformistas y de cambio de la administración hacia los diversos niveles gubernamentales y precisamente, por esto, no lograron su objetivo".<sup>69</sup> Por ello estimaba que con la idea de que "la responsabilidad de la reforma debe ser compartida, por la Comisión de Administración Pública, con todos los organismos administrativos" como lo exigía el Decreto No. 141 señalado, "la Comisión de Administración Pública de órgano que pretendía imponer una reforma desde afuera, ha pasado a ser un órgano normativo, orientador, coordinador y evaluador de las reformas que los consejos de reforma administrativa harán e iniciarán en todos los ministerios e institutos autónomos".<sup>70</sup> Conforme se explica en la Exposición de Motivos del señalado Decreto No. 141 de septiembre de 1971, "los consejos de reforma administrativa están concebidos como organismos centrales a nivel de cada ministerio e instituto autónomo, destinados a elaborar los programas de reforma administrativa en el organismo respectivo conforme a los lineamientos que proponga la Comisión de Administración Pública al Ejecutivo Nacional". Esos consejos de reforma administrativa están presididos en cada ministerio, por el ministro, e integrados por todos los directores del organismo, y su justificación "está en la necesidad de *comprometer* en el proceso de reforma, a todos los directores de los organismos correspondientes". "Así como la Comisión de Administración Pública no puede ella sola realizar la reforma de la administración pública, sin *comprometer* en dicho proceso a todos los organismos públicos; asimismo, el ministro o el director general, a través de

adecuados mecanismos y con el asesoramiento de la CAP, deben *comprometer* en el proceso de reforma a todo el tren directivo del organismo. . . Como Secretariado Permanente del Consejo de Reforma Administrativa, el Decreto prevé la integración, en cada organismo, de unas oficinas coordinadoras de la reforma administrativa (OCRA), dependientes del ministro o del director general”, que actúan en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública, en la elaboración técnica de los proyectos y propuestas de reforma en cada entidad.<sup>71</sup> En todo caso, es de destacar que la constitución de todos estos instrumentos de reforma, confirmaban en Venezuela, un “sistema de reforma administrativa” integrado como lo señala Jiménez-Castro, por un órgano central de carácter normativo y de unidades sectoriales de ejecución.<sup>72</sup>

En esta forma, el tercer elemento de la estrategia para la reforma administrativa adoptada en Venezuela a partir de 1969, tenía por objeto lograr la *participación* de todos los niveles administrativos en el proceso, mediante la configuración de un sistema, y a través de esa vía, comprometer a todos los funcionarios directivos en el mismo.<sup>73</sup> Sin embargo, esta estrategia de participación podía significar la realización de esfuerzos de reforma en todo el ámbito de la administración pública nacional por los diversos organismos públicos en forma incoherente y desordenada. Por ello, y con el objeto de darle la debida uniformidad al proceso, de manera que su planificación respondiera a los mismos criterios, desde el primer momento planteé la necesidad de que el Ejecutivo Nacional dictara unos “lineamientos generales de la reforma administrativa” lo que no era otra cosa que la definición de una política de reforma administrativa por el Presidente de la República. En efecto, el mismo Decreto No. 141 de septiembre de 1969 ya señalado, atribuyó a los consejos de reforma administrativa que funcionan en cada organismo, la facultad de “elaborar los programas de reforma administrativa, conforme a los *lineamientos* que determine el Ejecutivo nacional a proposición de la Comisión de Administración Pública”,<sup>74</sup> por lo que la estrategia de participación que él definía, ya exigía la formulación de los lineamientos generales de la reforma. En octubre del mismo año 1969 al comentar la forma en que participarían todos los organismos públicos en las labores de planificación de la reforma, señalé que “en la formulación de este Plan se seguirá un doble proceso de acción en forma paralela: por una parte, la labor de diagnóstico y de propuestas de modificación y de modernización macro-administrativa que respecto a estructuras y sistemas propondrá la Comisión de Administración Pública, y por otra parte, la labor

similar en cuanto a estructuras y sistemas de carácter micro-administrativo, a nivel de ministerios y a nivel de institutos autónomos, que realizarán las oficinas coordinadoras de la reforma administrativa y los consejos de reformas administrativas. La acción de estos últimos, es guiada por estos *lineamientos generales* de la reforma administrativa que, con carácter previo, adoptará el Consejo de Ministros a proposición de la propia Comisión de Administración Pública. De la confluencia de estas dos acciones o labores se formulará el Plan General de Reforma Administrativa, que se integrará al Plan de la Nación elaborado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación”,<sup>75</sup> lo que sucedió, en efecto, al incorporarse al IV Plan de la Nación 1970-1974 el Capítulo VI sobre reforma administrativa y al elaborarse y someterse a consideración del Presidente de la República el Informe sobre la reforma de la administración pública nacional en 1972.<sup>76</sup> En todo caso, la elaboración de un documento que estableciera la política gubernamental de reforma administrativa la inicié en noviembre de 1969, al someter a discusión un primer borrador<sup>77</sup> entre los funcionarios de la Comisión de Administración Pública.<sup>78</sup> Posteriormente, enero de 1970, sometí al Presidente de la República la primera versión del texto de lo que posteriormente sería la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la reforma administrativa en la administración pública nacional.<sup>79</sup> Este documento, como pieza que uniformaba el proceso de reforma administrativa dentro de su estrategia participativa, configuró ni más ni menos que la formulación de la política gubernamental en la materia, y como orden emanada del propio Presidente de la República, lo comprometía a él y al Consejo de Ministros en la realización de la misma.

#### LAS TACTICAS PARA LA OBTENCION DE LAS DECISIONES POLITICAS SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA

En su discurso de toma de posesión de la presidencia de la República, en marzo de 1969, el Presidente Caldera anunció al país su propósito de iniciar la reforma administrativa en Venezuela, para “dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes”<sup>80</sup> siguiendo en esta forma la orientación que había planteado el electorado en 1968, en su Programa de Gobierno.<sup>81</sup> Puede decirse entonces que indudablemente, el Presidente Caldera tenía decidido darle un impulso

importante al proceso de transformación de la administración pública, lo cual confirma en marzo de 1969, en su Mensaje al Congreso luego de su primer año de gobierno, cuando afirmaba que "la reforma administrativa marcha con paso firme. Es un hecho reconocido el de que las estructuras de la administración pública no responden a las circunstancias del tiempo que vivimos. Mecanismos arcaicos restan eficacia a la acción del Estado y de los entes públicos".<sup>82</sup>

Conforme a toda esta disposición del ánimo presidencial de apoyo al programa de reforma administrativa, puede decirse que en el primer año del período constitucional del Presidente Caldera, la labor de la Comisión de Administración Pública se caracterizó por la definición de la estrategia a seguir en el proceso de reforma, tal como se ha señalado anteriormente, y por la búsqueda de consolidación de la voluntad política evidenciada por el Presidente de llevar a cabo la reforma.<sup>83</sup> En esta fase preparatoria de la experiencia de reforma administrativa en Venezuela, posterior a 1969, diversos elementos tácticos fue necesario poner en práctica para mantener un interés permanente de los altos niveles del Ejecutivo nacional en el proceso.

En efecto, tal como se señaló, uno de los primeros pasos dados por el Presidente Caldera en relación a la reforma administrativa fue la adscripción del órgano existente para realizar las labores en dicho campo, la Comisión de Administración Pública, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.<sup>84</sup> Esta decisión, promovida por el Jefe de Cordiplán, L. E. Oberto, de quien recibimos uno de los más constantes apoyos en el gobierno, a menos de treinta días después de instalado éste, y sin que en ese momento existiera criterio alguno sobre cómo se iba a reiniciar esa actividad, ante el peligro de que la CAP fuera absorbida como una unidad más dentro de la Organización de Cordiplán me hizo temer que el proceso de reforma administrativa se fuera realmente a realizar.<sup>85</sup> En efecto, estaba consciente de que uno de los elementos tácticos esenciales en el proceso de reforma administrativa, era no sólo la existencia de una unidad administrativa especializada con experiencia en el campo,<sup>86</sup> sino de una unidad con posibilidad de tener acceso a los altos niveles de decisión del gobierno y con una relativamente amplia autonomía de acción. La adscripción de la CAP a Cordiplán tenía el riesgo de minimizar el organismo, lo cual podía ser acelerado por el desprestigio que el mismo había sufrido en los años anteriores y la posición de debilidad política que su Director tenía al inicio del gobierno del Presidente Caldera, pues había sido nombrado por el gobierno anterior, desde 1967, y había manifestado su deseo de renunciar al cargo. En virtud de esta situación,

al proponérseme el cargo de Director Ejecutivo de la CAP, entre las condiciones que exigí al jefe de Cordiplán para aceptarlo había dos de relevancia en cuanto a los elementos tácticos: por una parte, el que se asegurara al Director de la CAP acceso al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, y se le garantizara a la Comisión total autonomía de acción en la preparación de la estrategia de reforma; y por la otra, el que se aprobara previamente un decreto reglamentario de la Comisión de Administración Pública, en el cual por primera vez se regularan sus atribuciones, ya que desde el Decreto de creación de la CAP, en 1958, ésta había funcionado sin que se determinara qué podía hacer y en qué forma. Estas condiciones fueron adecuadamente satisfechas, pues si bien no se le aseguró al Presidente de la CAP la asistencia al Consejo de Ministros, lo cual no era indispensable en la fase de planificación de la reforma, el acceso de los altos niveles de decisión política se aseguró por otras vías: ausencia de potestad de "veto" por parte del jefe de Cordiplán respecto de las propuestas formuladas por la CAP para ser presentadas al Presidente de la República o al Consejo de Ministros; acceso y contacto directo del Presidente de la CAP con los ministros del Ejecutivo nacional; y autonomía en la reización de sus actividades.<sup>87</sup> Por otra parte, la condición sugerida de la aprobación previa del Reglamento de la CAP, también se cumplió, y sólo fue el 10. de agosto de 1969, después de aprobarse el 23 de julio el Decreto No. 103 mediante el cual se dictó dicho Reglamento de la Comisión y que seguía el texto del Proyecto que había presentado al jefe de Cordiplán, que acepté el nombramiento, considerando que este texto aseguraba la debida autonomía y adecuado nivel político al organismo de reforma.<sup>88</sup> Uno de los puntos resaltantes de dicho Reglamento fue la regulación, por primera vez, del directorio que debía tener la CAP y que si bien fue nombrado en los primeros meses de su existencia en 1958<sup>89</sup> luego fue disuelto, quedando la dirección del organismo solamente en manos de un director ejecutivo hasta 1969.

De acuerdo al Reglamento de 1969, al contrario de la CAP, cuenta con un directorio en el cual participan de pleno derecho, el Director General de Cordiplán y el Director General del Ministerio de Hacienda, presidido por un Presidente que asumió las funciones del antiguo Director Ejecutivo de la Comisión.<sup>90</sup> La vinculación de la Oficina Central de Coordinación y de Planificación y del Ministerio de Hacienda en el directorio de la CAP a través de los funcionarios de segunda mayor jerarquía de dichas organizaciones, en cierta forma fue el primer elemento táctico en la búsqueda de un equilibrio político-adminis-

trativo que garantizara la autonomía de la CAP. Por una parte, en el Ministerio de Hacienda se venía realizando una serie de proyectos de reforma administrativa auspiciados por el Ministro Pedro Tinoco H., que debían aprovecharse para el programa general, comprometiéndose el ministerio en su realización: para ello, la mejor manera de lograrlo era comprometer al Director General del Ministerio en la definición de la política nacional de reforma administrativa. Por otra parte, la presencia en el directorio de la CAP de un funcionario de la más alta jerarquía del Ministerio de Hacienda servía para realizar un contrabalance frente a cualquier intento de Cordiplán, que afortunadamente no se presentó, de absorber a la CAP y eliminarle su autonomía. El directorio nombrado, tuvo por objetivo el definir la estrategia a seguir en el proceso de reforma, y una vez hecho esto mediante reuniones semanales durante casi un año, el trabajo de la CAP pudo continuar su marcha bajo la sola dirección de su presidente, disminuyéndose considerablemente la frecuencia de las reuniones del directorio.<sup>91</sup>

Por otra parte, puede decirse que el Reglamento de la CAP dictado en julio de 1969 venía a constituir la primera decisión política del Presidente de la República, en relación al proceso de reforma mediante un acto jurídico —decreto—, en el cual le delimitó a la Comisión sus atribuciones inmediatas. Conforme al mismo Reglamento, la CAP venía a configurarse propiamente como un organismo de planificación de la reforma, y por tanto, de carácter asesor, y su contenido refleja indudablemente una decisión política firme de planificar la reforma administrativa, partiendo de la premisa de que toda decisión de ejecución o implementación de reforma administrativa, debía ser posterior a la planificación de la misma.

Esta distinción es importante establecerla pues debe quedar claro que todos los elementos tácticos desarrollados por la CAP durante los años 1969 y 1970 tenían por objeto consolidar la única decisión política que racionalmente podía adoptarse en ese momento: la decisión política de planificar la reforma, de por sí difícil de obtener, pues no es infrecuente la preferencia de los gobernantes en las acciones de corto plazo o efectistas, antes que en las de largo plazo —como la elaboración de un plan de reforma administrativa— cuyos efectos casi nunca pueden apreciarse durante el período de gobierno en la cual se adoptan.<sup>92</sup> Debo destacar este factor, pues hay que reconocer la posición del Presidente Caldera, quien siempre consideró que, como consecuencia de la planificación de la reforma administrativa que ordené y que su gobierno realizó los resultados no serían apreciados

en el período de su Gobierno, y al contrario, considero que el Plan sería uno de los mejores legados de su gobierno a los siguientes.<sup>93</sup> Esta actitud asumida por el Jefe del Estado fue la mejor garantía para la realización del trabajo de la CAP durante el período 1969-1973 en el campo de la planificación de la reforma y de la implementación de una serie de propuestas.

Por tanto, insistimos, los primeros elementos tácticos utilizados por la CAP se orientaron hacia la consolidación, en sucesivas decisiones ejecutivas, de esta voluntad planificadora. Para ello, el Presidente de la República auspició la formación de un equipo de técnicos en la CAP, respecto de los cuales pueden aplicarse los requerimientos que E. Pizani indica deben tener los reformadores, al señalar que la reforma "debe ser confiada a hombres que tengan la suficiente experiencia como para no hacerse vanas ilusiones, pero que sin embargo no tengan demasiado pues una muy larga experiencia administrativa da el sentido de lo que es posible o imposible, pero no da el sentido de lo que es necesario".<sup>94</sup> Lo cierto es que no nos hicimos ilusiones, y desde el primer momento, aprovechando las decisiones políticas del Presidente, nos comprometimos a elaborar un Plan General de Reforma Administrativa que pudiera no sólo servir para la implementación de la misma, sino para guiar el futuro crecimiento de la administración pública.<sup>95</sup> Todos los esfuerzos de la CAP estuvieron por tanto dirigidos a elaborar este Plan para lo cual se hacía necesario desarrollar una amplísima campaña de opinión dentro y fuera de la administración pública, con el objeto de interesar a todos los niveles administrativos y al público en la problemática administrativa. En esta forma, y con motivo de la estrategia de participación que se había definido por el Decreto No. 141 de 17 de septiembre de 1969 y a la cual me he referido anteriormente, la oportunidad brindada por la instalación formal de todos los consejos de reforma en cada uno de los ministerios y en la gran mayoría de los institutos autónomos, fue ciertamente invaluable, pues me permitió, en cada caso, explicar formalmente a todos los altos niveles directivos de cada organismo, en su sede, los objetivos y aspectos generales del proceso de reforma administrativa. Esta actividad de instalación de los consejos de reforma se cumplió fundamentalmente en los últimos meses del año 1969 y en los primeros meses de 1970; y aun cuando el funcionamiento posterior de los consejos de reforma administrativa fue ciertamente irregular, dependiendo de la importancia que la reforma interna de los ministerios tuvo para cada organismo;<sup>96</sup> debe señalarse que su principal aporte fue el de servir de elemento táctico para difundir las ideas reformistas y comprometer, así



fuera formalmente, a los ministros y directores de los organismos, en su realización. Esta difusión masiva de las ideas reformistas que buscaba aminorar la resistencia burocrática natural frente al cambio administrativo,<sup>97</sup> y el entusiasmo que comenzaba a surgir en las oficinas coordinadoras de la reforma administrativa recién formándose,<sup>98</sup> hasta cierto punto produjo la necesidad de que se dictaran por el Presidente de la República los lineamientos generales de la reforma administrativa de manera de dotar de la coherencia necesaria al proceso, lo cual se hizo mediante una instrucción u orden del Presidente en mayo de 1970.<sup>99</sup> La importancia de dicho acto, fue fundamental desde el punto de vista táctico pues significó un evidente fortalecimiento de la decisión política del Presidente Caldera, quien ratificó todo su respaldo a la CAP.<sup>100</sup> Sobre la importancia de este documento, en la oportunidad de su emisión por el Presidente de la República, señalé lo siguiente: "Por una parte, es la primera vez que en las últimas décadas, un Presidente de la República utiliza la fórmula de la Instrucción para dirigir una orden ejecutiva que tiene por destinatarios a su propia administración y a los funcionarios que la componen. Este hecho, por tanto, marca el inicio de una nueva etapa en la forma de las comunicaciones del Presidente de la República con los diversos niveles de la administración pública que, estoy seguro, dará sus resultados positivos en forma inmediata.<sup>101</sup> Pero lo novedoso de la Instrucción no se queda en su forma, sino también en su contenido. Es también la primera vez que en Venezuela, un Presidente de la República asume claramente el problema de la reforma administrativa y, ordena la realización del proceso definiéndole sus grandes líneas. Y este hecho, permítanme que insista en ello, también tiene relevancia especial, si observamos cualquier proceso de reforma administrativa en las experiencias que nos muestra la administración pública comparada. No conocemos ningún precedente en el cual un Jefe de Estado haya dictado un acto de esta naturaleza en materia de reforma administrativa, englobando en el mismo todos los aspectos estructurales, funcionales y funcionariales de la administración pública".<sup>102</sup>

*Ahora bien, en dicha orden presidencial se destacaron claramente dos enfoques a llevar a cabo paralelamente en la planificación de la reforma administrativa: el enfoque macro-administrativo y el enfoque micro-administrativo. "En el primer enfoque —dice dicho documento— corresponderá a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Presidente de la República, realizar un macro-análisis y un diagnóstico de la administración pública venezolana a escala na-*

cional, y en particular de sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, conforme al programa que se establecerá en el IV Plan de la Nación 1970-1974.<sup>103</sup> Como resultado de esa labor, en el curso del año 1971, la Comisión de Administración Pública deberá presentar a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, un Plan General de Reforma Administrativa, para su aprobación y posterior ejecución.<sup>104</sup> En el enfoque micro-administrativo de reforma administrativa, corresponderá a los respectivos consejos de reforma administrativa y oficinas coordinadoras de la reforma administrativa, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un micro-análisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en el respectivo organismo, con vistas a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución durante el presente y los próximos años".<sup>105</sup>

*En el campo macro-administrativo*, cuya programación se ordenaba realizar bajo tres ángulos: la reforma estructural (organización), la reforma funcional (sistemas instrumentales), y la reforma de la función pública (administración del personal público), entre 1970 y 1972 se realizó el diagnóstico de la administración nacional<sup>106</sup> y se elaboró el plan de las dos primeras (reforma estructural y funcional), que está contenido en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, ya señalado,<sup>107</sup> presentado al Presidente de la República en junio de 1972. Dicho Plan no abarca la reforma de la función pública, pues en este campo, el único que había sido exhaustivamente trabajado en la Comisión en la década de los sesenta, se pasó de la programación a la ejecución en septiembre de 1970 al aprobarse por el Congreso la Ley de Carrera Administrativa.<sup>108</sup>

En efecto, tal como se indicó anteriormente, en 1959 la Comisión de Administración Pública redactó un Proyecto de Ley de Carrera Administrativa presentado al Congreso en 1960,<sup>109</sup> el cual, aun cuando discutido en 1965, no fue nunca aprobado por las Cámaras Legislativas. En 1970, en virtud de la minoría parlamentaria que tenía el partido COPEI que respaldaba al Presidente Caldera, los partidos de oposición decidieron reiniciar la discusión del proyecto de 1959 revisado en 1965. Con tal motivo, y aun cuando el Ejecutivo Nacional, oficialmente no tomó posición al respecto,<sup>110</sup> la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados solicitó la opinión de la Comisión de Administración Pública en relación al proyecto referido. En tal virtud, en abril de 1970 tuve oportunidad de intervenir en la referida

Comisión de la Cámara de Diputados, criticando radicalmente el Proyecto de ley que comenzaba a discutirse, el cual, por haber sido elaborado en 1959, ignoraba todos los adelantos que en el campo de la administración de personal se habían hecho en el país en la década de los sesenta, además de que era incompleto a la luz de las exigencias de la Constitución de 1961.<sup>111</sup> Con motivo de dichas críticas, la CAP presentó a la Comisión referida de la Cámara de Diputados un nuevo proyecto de "Ley sobre Funcionarios Públicos" con una completa nueva concepción y sistematización, el cual fue acogido como documento de discusión y fue aprobado por el Congreso, con varias modificaciones, en septiembre de 1970.<sup>112</sup> La Ley de Carrera Administrativa aprobada, creó la Oficina Central de Personal la cual absorbió la unidad que con el mismo nombre funcionaba en la Comisión de Administración Pública,<sup>113</sup> y a quien, con posterioridad, han correspondido las labores de implementación y ejecución de la Ley, como oficina de nivel presidencial.<sup>114</sup>

*En el campo micro-administrativo*, en un trabajo coordinado realizado entre las oficinas coordinadoras de la reforma administrativa y la CAP, durante el año 1970 se elaboraron propuestas de reforma interna en diversos ministerios, las cuales se incorporaron al proyecto de Ley de Presupuesto para 1971, y posteriormente en 1971, al Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, no habiendo recibido en general aprobación por el Congreso.

En esta forma, y dejando aparte los aspectos de administración de personal que entraron en su fase de ejecución en 1970, puede decirse que la etapa de programación de la Reforma Administrativa estaba virtualmente concluida a comienzos de 1971 en el ángulo estructural tanto en el campo micro-administrativo como en el campo macro-administrativo, con la incorporación al Proyecto de ley de Presupuesto para 1971 de las reformas internas de los ministerios<sup>115</sup> y con la presentación al Ejecutivo del Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa.<sup>116</sup> Es por ello que en su Tercer Mensaje al Congreso el 9 de marzo de 1972, el Presidente Caldera señalaba que "ha llegado el momento en que los programas de reforma administrativa entren plenamente en vigor: tengo el firme optimismo de ver logrados los mejores entendimientos entre las ramas legislativas y ejecutivas para que la reforma administrativa avance, se conviertan en normas vigentes las recomendaciones ya estudiadas y la administración pueda corresponder mejor a la inversión que supone y a los requerimientos que entraña dentro de la vida del país".<sup>117</sup> La necesidad de una colaboración del

Congreso en la ejecución de los programas de reforma administrativa, ya la había planteado el mismo Presidente Caldera en su Segundo Mensaje al Congreso en marzo de 1971, al indicar que “es indispensable un acuerdo entre las ramas del Poder Público para que la reforma administrativa se haga con la celeridad necesaria y obtenga resultados óptimos”;<sup>118</sup> idea en la cual va a insistir en diversas ocasiones.<sup>119</sup> Sin embargo, a pesar del optimismo del Presidente de que surgieran los mejores entendimientos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en materia de reforma administrativa, lamentablemente, el Congreso mostró durante todo el período del Presidente de la República una constante oposición a todo intento de mejoramiento de la administración pública,<sup>120</sup> oposición que no se pudo superar por el respaldo minoritario que el Partido COPEI podía darle al Poder Ejecutivo en este campo. La ejecución e implementación de la reforma administrativa sólo pudo ser llevada adelante cuando las medidas adoptadas no requerían intervención legislativa y podrían llevarse a cabo con la sola decisión ejecutiva, y aun en estos casos, algunas no pudieron realizarse efectivamente, por la deliberada inaprobación de los créditos solicitados en los proyectos de Ley de Presupuesto.

En efecto, en el campo macro-administrativo, y dejando a salvo la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa en 1970, la cual, como se dijo, no fue iniciativa del Poder Ejecutivo sino del propio Congreso, los proyectos de reforma administrativa en el campo estructural propuestos por el Ejecutivo Nacional al Congreso fueron rechazados sin argumentación alguna. Tal fue, por ejemplo, el caso de la propuesta de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, como organismo central del sector de desarrollo urbano y vivienda conforme al Plan de Reforma Administrativa,<sup>121</sup> que provocó la presentación de un Proyecto de Ley al Congreso,<sup>122</sup> que éste ni siquiera llegó a discutir.<sup>123</sup> La oposición del Congreso y la inexistencia de reales posibilidades políticas de que el Poder Legislativo cooperara con el Ejecutivo en la reforma y mejoramiento de la administración pública, todo ello aunado a la proximidad del proceso electoral que aun cuando se realizaría en 1973, a nivel de campañas electorales comenzó desde principios de 1972, hicieron imposible que a nivel del propio Poder Ejecutivo lograran aprobarse definitivamente todas las propuestas de reforma macro-administrativas,<sup>124</sup> y mucho menos, que fueran presentadas al Congreso. La única excepción la constituyó el proyecto de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico, cuya ley, como se dijo, no llegó a discutir el Congreso.<sup>125</sup> Aparte de este proyecto, el Ejecutivo nacional tomó diversas medidas de macro re-

forma de enorme importancia en el campo del mejoramiento administrativo y ciertamente de carácter irreversible,<sup>126</sup> las cuales no requerían para su ejecución, de intervención legislativa. En este sentido, y en cuanto al funcionamiento de la administración pública debe destacarse el Reglamento de Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional dictado en 1969<sup>127</sup> mediante el cual se permitió el inicio de un proceso de desconcentración administrativa en los despachos ministeriales para descargar la acumulación de actividades a nivel de los ministros. Asimismo, en cuanto al funcionamiento de la administración descentralizada, en mayo de 1970 se dictó el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional<sup>128</sup> mediante el cual se dictaron normas tendientes a poner cierto orden administrativo en la administración descentralizada, "cuya anarquía se ha hecho proverbial en la administración pública venezolana".<sup>129</sup> Pero quizás la más importante realización del gobierno del Presidente Caldera en el campo de la reforma administrativa fue el inicio de la política de regionalización de la administración pública y de la planificación del desarrollo, que tuvo su origen en 1969, al dividirse el país en ocho regiones administrativas y económicas,<sup>130</sup> y su consolidación definitiva al establecerse el embrión de un gobierno y administración regional en 1972;<sup>131</sup> proceso con el cual se inició la desconcentración de la administración nacional hacia las regiones y la búsqueda de la participación de las entidades político-territoriales tradicionales —estados federados y municipios— en la tarea del desarrollo nacional.<sup>132</sup>

*En el campo de los sistemas administrativos*, también con un enfoque macro-administrativo, diversas decisiones fueron adoptadas por el Ejecutivo Nacional sin que requirieran de intervención legislativa, y entre ellas, en el campo del sistema de planificación, la creación en 1970 en todos los organismos públicos de las oficinas sectoriales básicas de coordinación, planificación y presupuesto,<sup>133</sup> el establecimiento y desarrollo del sistema de planificación regional,<sup>134</sup> la participación de los institutos autónomos en la planificación sectorial,<sup>135</sup> el establecimiento de mecanismos destinados a la evaluación de proyectos, y la coordinación de la cooperación técnica.<sup>136</sup> En el campo del sistema de presupuesto, en la Ley de Presupuesto de 1971 se realizó una de las más importantes reformas que en el campo de los sistemas pudo implementarse en Venezuela en el período de gobierno del Presidente Caldera, y que consistió en la incorporación del presupuesto-programa a la propia Ley de Presupuesto, superándose la situación que existía

desde 1961 en que el presupuesto-programa como anexo a la Ley de Presupuesto, no formaba parte de ella;<sup>137</sup> reforma que abre la vía para la programación presupuestaria sectorial<sup>138</sup> y el control de metas en la administración pública. En el campo del sistema estadístico el inicio de las labores para la integración de las estadísticas nacionales puede situarse en la creación del Comité de Enlace para Asuntos Estadísticos establecido en 1971<sup>139</sup> de cuya labor dependerá en el futuro la reforma del sistema. En el campo del sistema de información, especial énfasis se puso principalmente en los años posteriores a 1971 en el mejoramiento de los servicios de información al público,<sup>140</sup> lo cual motivó una importante decisión del Consejo de Ministros al respecto.<sup>141</sup> Por último, particular importancia reviste la decisión adoptada por el Ejecutivo Nacional mediante la cual se convirtió a la CAP en el organismo de control respecto a la justificación económica del procesamiento automático de datos y al arrendamiento de equipos con ese destino en el sector público, que se iniciaron a partir de 1969;<sup>142</sup> y las adoptadas en 1972 al aprobar el Consejo de Ministros, el contrato-tipo contentivo de las cláusulas generales para el arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos, con lo cual se eliminó el contrato de adhesión que las empresas arrendadoras y manufactureras de los mismos venían presentando al sector público y suscribiendo el Estado.<sup>143</sup>

En el campo micro-administrativo y fundamentalmente en relación a la reforma estructural interna de los ministerios, tal como se señaló, para finales de 1970, las diversas oficinas coordinadoras de la reforma administrativa de los ministerios con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, tenían programadas las reformas internas de diversos despachos ministeriales, lo cual condujo a que en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1971, seis de los trece ministerios, se presentaran a las Cámaras Legislativas, con una nueva organización interna,<sup>144</sup> siguiéndose en esta forma la vía tradicional para las modificaciones internas de los ministerios, que había sido empleada por más de dos décadas.<sup>145</sup> El Congreso, al aprobar la Ley de Presupuesto para 1971, sin embargo, rechazó las propuestas de reforma de cinco de los ministerios presentados<sup>146</sup> y aprobó solamente la reforma interna del Ministerio de Hacienda.<sup>147</sup> Ahora bien, en virtud de que la competencia para la organización interna de los ministerios, de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano corresponde al Poder Ejecutivo, sin intervención del Congreso,<sup>148</sup> y por cuanto algunas opiniones manifestadas en el Congreso habían indicado que las reformas propuestas no estaban respaldadas por decreto reglamentario.

del Presidente; éste, en Consejo de Ministros, dictó en febrero de 1971 el reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, con lo cual se establecían las normas generales para la organización interna de los ministros.<sup>149</sup> Conforme a dicha reglamentación, la estructura interna de cada ministerio debía ser objeto de un decreto orgánico, para así establecer la distinción necesaria entre la normativa general contenida en el Reglamento, y la organización particular que en forma flexible, cada ministerio debía tener. Conforme a ello, en febrero de 1971 se dictó el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas con lo cual se dotó de una nueva estructura a dicha institución<sup>150</sup> y para el presupuesto de 1972 se incorporó al Proyecto de Ley de Presupuesto la nueva organización con las solicitudes de gastos necesarios. El Congreso, a pesar de tratarse de atribuciones ejecutivas, las relativas a la organización interna de los ministerios, rechazó la forma de presentación de la solicitud de los créditos en la Ley de Presupuesto, y los aprobó conforme a la organización vieja. En esta forma, el Ministerio de Obras Públicas, el más importante financieramente de todos los despachos ministeriales, por voluntad del Congreso, a partir de 1971, tuvo una autorización de gastos para su funcionamiento, en el Presupuesto, que simplemente no coincidía con su nueva organización, la cual, por falta de asignación de recursos, no pudo ser implementada. Este ejemplo muestra cuán pertinaz fue la oposición del Congreso a todo intento de reforma administrativa, y no sólo en las modificaciones en las cuales el Parlamento debía intervenir, sino en los casos en que las reformas podían realizarse sólo por la vía ejecutiva. En el proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, aun cuando estaban preparadas las propuestas de reforma interna en todos los despachos ministeriales,<sup>151</sup> sólo fue presentada nuevamente la del Ministerio de Obras Públicas ya señalado, que fue rechazada, y la del Ministerio de Educación, que también fue rechazada. En vista de esta actitud de oposición pertinaz del Congreso, el Ejecutivo Nacional después de 1972 no siguió insistiendo en la misma forma en las reformas micro-estructurales de carácter ministerial. En un solo caso el Ejecutivo Nacional, en uso de sus atribuciones, procedió a adoptar una decisión de reforma interna ministerial y en ese caso también fue cuestionada por el Congreso. En efecto, la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de agosto de 1971 al establecer una serie de obligaciones al Ejecutivo Nacional, provocó que éste creara en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos una Dirección de Coordinación, Inspección y Control de Bienes Afectos a Reversión.<sup>152</sup> En virtud de ello, el Ejecutivo Nacional solicitó al Congreso en octubre de 1971 un cré-

dito adicional al Presupuesto para el funcionamiento de dicha unidad administrativa, lo cual fue rechazado a pesar de haber sido creada en virtud de una ley del propio Parlamento; e igualmente fue rechazada la autorización de gastos para el funcionamiento de dicha dirección al aprobarse la Ley de Presupuesto para 1972. Ambos rechazos se pronunciaron en base al absurdo argumento de que el Ejecutivo Nacional no tenía competencia para crear una dirección en cualquiera de los ministerios,<sup>153</sup> y hasta tal punto llegó la oposición del Congreso, que en el año 1972 el Congreso aprobó especialmente una Ley que crea la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión, con idéntico contenido que el Decreto señalado; y luego de aprobada dicha ley fue que dotó a la referida unidad administrativa de los recursos presupuestarios necesarios para su funcionamiento.

Ciertamente que todo proceso de reforma administrativa es un proceso complicado, lento y difícil, tal como el Presidente Caldera lo expresó en diversas oportunidades,<sup>154</sup> y tal como yo he estado consciente;<sup>155</sup> pero evidentemente que es imposible llevarla a cabo en países de régimen democrático representativo, sin la colaboración del Congreso,<sup>156</sup> tal como ha venido sucediendo en Venezuela. Ello no quiere decir, por supuesto, que la reforma administrativa no pueda realizarse en países de régimen democrático. Al contrario, ahí está el caso de la reforma administrativa realizada en Colombia en 1963 y 1968, la cual sin embargo, pudo realizarse por el apoyo parlamentario que se aseguró el gobierno en virtud del sistema de compromiso bipartidista, ahora en vías de desaparición.<sup>157</sup> Por otra parte, no hay que olvidar que en general, los regímenes autoritarios en América Latina han dado muy poca importancia a la reforma administrativa, en cuya realización no han tenido particular interés.<sup>158</sup>

En el caso de Venezuela, mientras la indispensable colaboración parlamentaria se obtiene, lo cual dependerá hasta cierto punto, de la superación del sistema político minoritario que produce nuestro sistema electoral de representación proporcional absoluta, ahí está el Plan de Reforma Administrativa en espera de implementación legislativa, y ahí están los aspectos parciales cuya ejecución se ha iniciado en forma irreversible, por la sola vía ejecutiva. Lo cierto, en todo caso, es que no sólo el espíritu de la necesidad del cambio administrativo ha envuelto a todos los niveles de la administración pública, sino que en el futuro, como lo ha señalado Manuel Rachadell, "ninguna decisión importante sobre la reforma administrativa podrá ser adoptada en los próximos años sin consultar los trabajos adelantados" por la



Comisión de Administración Pública entre 1969 y 1972.<sup>159</sup> La experiencia venezolana, por otra parte, no sólo ha tenido sus repercusiones en otros países latinoamericanos,<sup>160</sup> sino que ha sido el elemento catalizador para la constitución del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),<sup>161</sup> respecto de cuyo funcionamiento se ha solicitado el apoyo financiero del PNUD de las Naciones Unidas;<sup>162</sup> y para el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, la cual me correspondió organizar.<sup>163</sup>

## LOS CRITERIOS DEL PLAN DE REFORMA

Ahora bien, el Plan de Reforma Administrativa contenido en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional entregado en 1972 al Presidente de la República, antes señalado, se elaboró teniendo como fundamento una serie de criterios<sup>164</sup> que, puede decirse, ya están admitidos en forma general en todas las experiencias de reforma administrativa de América Latina desarrolladas en los últimos años, particularmente las de México y Perú,<sup>165</sup> así como en la doctrina latinoamericana que más ha contribuido a la formación de una concepción de la administración pública y su reforma adaptada a nuestros países.<sup>166</sup> Dichos criterios fueron, por una parte el criterio de sistema para la formulación de todas las propuestas de reformas estructurales y funcionales, y, por la otra, el criterio de la regionalización de todas las actividades públicas.

*En cuanto al criterio de sistema*, se ha entendido por tal el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a permitir que las instituciones públicas puedan lograr eficientemente sus fines institucionales, mediante la utilización adecuada de sus insumos.<sup>167</sup> Aplicado dicho criterio a los diversos fines del Estado, identificados en los "sectores de actividad pública", se evidencia que las diversas instituciones que integran la administración pública no están integradas coherente y ordenadamente de manera de alcanzar con la mayor eficacia los fines públicos perseguidos. Por ello, identificados los sectores de actividad pública para alcanzar los fines de cada uno de ellos, se propuso la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en el mismo, en un sistema —en este caso, un sistema sectorial— compuesto por un ministerio —como órgano central del sistema— que gobierne el sector respectivo, y las diversas instituciones —órganos ministeriales, institutos autónomos, empresas

del Estado, etc.— que como ejecutoras de las actividades públicas del sector, lo administren.<sup>168</sup>

Asimismo, aplicado el criterio del sistema a las diversas funciones instrumentales que la administración debe cumplir para alcanzar eficientemente cualesquiera de las metas sectoriales que tiene impuestas, funciones instrumentales asesoras o auxiliares identificadas a través de la planificación, el presupuesto, la estadística, la contabilidad gubernamental, las compras y suministros gubernamentales, la comunicación pública, la informática, etc., también se propuso la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en las mismas, en un sistema —en este caso, un sistema instrumental o funcional— compuesto por un órgano central ubicado en un Ministerio de la Presidencia de la República como regla general, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y por las diversas entidades ubicadas en los distintos organismos públicos que realizan actividades en los diversos sectores. En este sentido, tanto las propuestas de reforma de las estructuras administrativas como de reforma del funcionamiento de la administración pública, están permanentemente guiadas por el objetivo de establecer adecuados sistemas sectoriales y sistemas funcionales o instrumentales.<sup>169</sup>

Ahora bien, el criterio de sistema como eje de las propuestas de reforma contenidas en el Informe, adquiere particular importancia en relación a la sectorialización de las actividades públicas y la propuesta de integración de los sistemas sectoriales.

*En efecto, en cuanto al criterio de la sectorialización, éste surgió del estudio de los fines del Estado conforme a lo establecido en el IV Plan de la Nación 1970-1974, de acuerdo al enfoque e interpretación que se hizo del papel del Estado como conformador del orden económico y social. En este sentido se identificaron cuatro funciones básicas del Estado venezolano en los inicios de este último tercio del siglo xx, que lo configuran como un Estado Social de Derecho, de economía mixta: en primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad pública, clásicas en el Estado moderno; en segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, más propias de la transición del Estado demo-liberal al Estado social de derecho; en tercer lugar, las funciones de desarrollo social, como características de esa creciente responsabilidad conformadora del orden social del Estado latinoamericano; y en cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, consecuencia hasta cierto punto del esfuerzo de integración nacional tan característico de nuestro estadio de desarrollo. Cada una*

de esas cuatro funciones estatales básicas configuran los siguientes grupos de actividades públicas coherentes, denominadas “sectores de actividad pública”:

*En primer lugar*, las funciones de política, defensa y seguridad pública, compuestas por los siguientes sectores: a) relaciones políticas interiores; b) relaciones políticas exteriores; c) defensa; d) justicia.

*En segundo lugar*, las funciones de desarrollo económico, compuestas por los siguientes sectores: a) finanzas; b) desarrollo industrial; c) comercio; d) turismo; e) hidrocarburos y minoría; f) desarrollo agropecuario.

*En tercer lugar*, las funciones de desarrollo social, compuestas por los siguientes sectores: a) promoción y protección social; b) desarrollo cultural; c) asuntos laborales; d) previsión y seguridad social; e) educación; f) salud.

*En cuarto lugar*, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, compuestas por los siguientes sectores: a) desarrollo urbano y vivienda; b) transporte; c) comunicaciones; y d) recursos naturales renovables.<sup>170</sup>

*De acuerdo a la referida definición* de veinte sectores como fines del Estado o “actividades públicas coherentes”, todas las propuestas de reforma estructural y de reforma funcional contenidas en el Informe, están condicionadas por los mismos: en el ámbito estructural, por la integración y organización nacional de las diversas instituciones que concurren en las actividades sectoriales respectivas, como sistemas sectoriales; y en el ámbito funcional, por la sectorialización de los sistemas de planificación, presupuesto, estadística, contabilidad, etc., y por tanto, por su progresiva descentralización en muchos casos.

Aparte del criterio de sistema, el segundo criterio que guió los trabajos de programación de la reforma administrativa a cargo de la Comisión fue el de la regionalización, es decir, el de la progresiva desconcentración ordenada de las actividades públicas nacionales —tradicionalmente centralistas— hacia las ocho regiones administrativas en las cuales se dividió el país, como niveles óptimos de programación y de ejecución coordinada de las actividades públicas nacionales, estatales y municipales; y con el objetivo de lograr, mediante dicho proceso, una participación cada vez mayor de los estados y municipalidades en el proceso de desarrollo nacional, a través del desarrollo regional.<sup>171</sup> El criterio de la regionalización, en esta forma, también es una pieza esencial de la reforma funcional, al exigir la regionali-

zación también progresiva de los sistemas instrumentales o funcionales y entre ellos, principalmente, el de planificación.

Conforme a los criterios señalados, el de sistema, con su aspecto de sectorialización, y el de la regionalización, en el Informe se formulan las bases para un Plan de Reforma Administrativa en tres aspectos fundamentales: la reforma de las estructuras administrativas (reforma estructural), la reforma del funcionamiento de la administración pública (reforma funcional), y la reforma del régimen jurídico de la administración pública.

La reforma estructural, tal como se definió en la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970 mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la reforma administrativa en la administración pública nacional "debe acometer el estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos, a los programas y funciones que le han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social; revisión y adaptación que debe hacerse con visión sectorial".<sup>172</sup> Conforme a ello, y de acuerdo a los criterios fundamentales anteriormente señalados, se procedió a efectuar un diagnóstico de la estructura de la administración pública nacional, y su confrontación con la definición sectorial de las actividades públicas indicada, dio origen a la formulación de una serie de propuestas de reforma de los organismos de la Presidencia, de los ministerios, de la administración regional contenidas en el Informe.

*En cuanto a los organismos de la Presidencia de la República, se planteó su integración básicamente en dos ministerios de la presidencia cuya creación propuso: el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia del cual dependerían la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Información, como órganos centrales de los sistemas de administración de personal y de comunicación pública; y el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependerían la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadística, la Oficina Central de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública, como órganos centrales de los sistemas de planificación y reforma administrativa, de presupuesto, de estadística, de informática y de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos.<sup>173</sup> En cuanto al funcionamiento del Consejo de Ministros, se propuso la creación de cuatro Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros de acuerdo a los cuatro grupos de sectores de actividad pública definidos, presididas también por el Presidente de la República, las cuales,*

con los mismos poderes de decisión del Consejo de Ministros, permitan a éste el cumplimiento adecuado de los fines derivados de su naturaleza de órgano orientador de la política nacional.<sup>174</sup>

La reforma de los ministerios tal como se propuso en el Informe, responde a dos criterios fundamentales: por una parte, el fortalecimiento de la estructura ministerial, fundamentalmente para hacer de los ministerios los órganos centrales de los sistemas sectoriales; fortalecimiento que se evidencia sobre todo frente a la administración descentralizada; y por la otra, la sectorialización de las actividades públicas en base a los veinte sectores anteriormente definidos.<sup>175</sup>

*Conforme a estos dos criterios*, en el Informe se propuso la estructuración de catorce ministerios, cada uno como responsable en calidad de órgano central, de uno o varios sistemas sectoriales: a) el Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del sector relaciones y políticas interiores; b) el Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo del sector relaciones políticas exteriores; c) el Ministerio de Defensa, a cargo del sector defensa; d) el Ministerio de Justicia, a cargo del sector justicia; e) el Ministerio de Hacienda, a cargo del sector finanzas y como órgano central de los sistemas de finanzas públicas, en particular, del de contabilidad pública y del de compras y suministros gubernamentales; f) el Ministerio de Industria y Comercio, a cargo de los sectores de desarrollo industrial; comercio (interior y exterior) y turismo; g) el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, a cargo del sector minería e hidrocarburos; h) el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, a cargo de los sectores desarrollo agropecuario y recursos naturales renovables; i) el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del sector promoción y protección social; j) el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a cargo de los sectores de asuntos laborales y seguridad y previsión social; k) el Ministerio de Educación, a cargo del sector educación; l) al Ministerio de Sanidad, a cargo del sector salud; m) el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a cargo del sector desarrollo urbano y vivienda; y n) el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, a cargo de los sectores transporte y comunicaciones.<sup>176</sup>

Por otra parte, y mientras se adoptan las medidas de reforma macro-administrativa previstas en el Informe, tal como se señaló, se propusieron y adoptaron en el campo micro-administrativo en los ministerios, diversas propuestas de reformas internas, de acuerdo con la orientación definida en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado en febrero de 1971. En este campo micro-administra-

tivo, los criterios que guiaron dichas proposiciones fueron el de la reconcentración de funciones, dispersas por el desordenado crecimiento interno de los ministerios actuales; el de la delegación de atribuciones; y el de la redefinición de los niveles de acción administrativa; de las cuales muchas ya han sido adoptadas.<sup>177</sup>

*En cuanto a la reforma de la administración descentralizada*, en el Informe se hace un exhaustivo estudio de los institutos autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, destacándose no sólo su situación actual, su desarrollo, sus diversas formas jurídicas y su importancia funcional y económica; sino fundamentalmente la deformación que ha sufrido la administración descentralizada y sus consecuencias. Entre estas últimas se destacan las consecuencias administrativas derivadas de la inadecuada distribución de los programas entre los ministerios y los entes descentralizados; de la adscripción incorrecta de algunos entes descentralizados; de la duplicidad y superposición de funciones entre ellos; y de la desintegración de la administración descentralizada en el sistema de planificación.<sup>178</sup> En base al análisis efectuado y aparte de las medidas de reforma adelantadas desde la promulgación a inicios de 1970, del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos, se consagraron en el Informe una serie de propuestas de reforma guiadas por los siguientes criterios: la introducción de las formas jurídicas más apropiadas para las diversas entidades, destacándose la incorporación de la figura patrimonio autónomo; la sectorialización de la actividad de la administración descentralizada, promoviéndose la adecuada adscripción y sujeción programática de los entes respectivos al ministerio eje del sector correspondiente; el fortalecimiento de la administración central (ministerial) en relación a los entes descentralizados; y el establecimiento de los medios de control más convenientes sobre los mismos.<sup>179</sup>

Tal como se ha señalado, la reforma estructural no sólo incide sobre la administración central en base al criterio de sistema sino que también abarca la administración regional o desconcentrada. Por ello, en el Informe se realizó un completo análisis del proceso de regionalización administrativa, lo que además de haber orientado la reforma del Decreto No. 72 de 11 de junio de 1969, mediante el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa, dictado por Decreto No. 929 de 5 de abril de 1972, permitirá el desarrollo sucesivo de este proceso con adecuados criterios.<sup>180</sup> Tal como ya se ha indicado, el proceso de regionalización administrativa se ha venido desarrollando con vistas

a lograr una adecuada desconcentración del poder de decisión de las autoridades nacionales hacia las regiones, a la vez que una conveniente participación de las entidades político-territoriales locales en la toma de decisiones regionales. De ahí el Comité Regional de Gobierno que el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa ha previsto con la participación activa de los gobernadores de cada región como entidad embrionaria de una futura administración y gobierno regional.

La Comisión de Administración Pública estuvo consciente de que la reforma de la administración pública nacional no se agota con la sola reforma de las estructuras administrativas, sino que aquélla incide igualmente sobre el funcionamiento de la administración, de manera de lograr racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos, adaptándolos a las nuevas técnicas; todo ello con el objeto de obtener un adecuado funcionamiento de los diversos organismos, que permita, con mayor eficacia, el logro de los cometidos sectoriales así como también un mayor rendimiento y productividad del gasto público.<sup>181</sup>

En base a dicha orientación, en el Informe se hizo un detenido análisis del funcionamiento de los diversos sistemas funcionales o instrumentales de nuestra administración pública, y se formularon una serie de propuestas de reforma de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadísticas, de contabilidad gubernamental, de comunicación pública, de compras y suministros y de informática. En el Informe no se incluyen las propuestas de reforma del sistema de administración de personal, pues como se dijo la labor de la Comisión de Administración Pública en dicho campo, desarrollada en la década de los años sesenta, concluyó con la elaboración en 1970 del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, cuya posterior aprobación dio lugar a la separación de la Oficina Central de Personal como entidad aparte de la Comisión.

El criterio fundamental que guió las propuestas de reforma de los diversos sistemas, ha sido el del establecimiento de un órgano central de cada uno, generalmente situado en el Ministerio de la Presidencia de la República, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y una serie de unidades institucionales o sectoriales integradas a cada sistema. Esta en definitiva, es la consecuencia más importante de la utilización del criterio de sistema en el análisis del funcionamiento de la administración pública.<sup>182</sup>

*En cuanto al sistema de planificación*, cuyo establecimiento se inició en nuestro país con la creación de la Oficina Central de Coordinación

y Planificación en 1958, en el Informe se hizo un completo análisis de su situación, y se formularon una serie de proposiciones para su reforma y perfeccionamiento en base a la experiencia de los años anteriores. Dichas propuestas se refieren fundamentalmente a la necesidad de sectorializar y regionalizar la planificación, dando una mayor participación en las tareas de elaboración y control del plan a los órganos centrales de los sistemas sectoriales y demás unidades de cada sector, y a las autoridades regionales, en proceso de formación.<sup>183</sup> Por otra parte, la reforma del sistema de planificación que se propuso, plantea necesariamente una vinculación de mayor grado con el sistema de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa.<sup>184</sup> De ahí, la propuesta de estructurar el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependan las oficinas centrales de Planificación, de Presupuesto, de Estadísticas y de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública,<sup>185</sup> y la decisión adoptada de que en cada ministerio funcione una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, a cargo, además de las funciones de estadística y de reforma administrativa.<sup>186</sup> Por último, y en cuanto a la elaboración del Plan, en el Informe se sugirieron una serie de mecanismos y fórmulas para comprometer en las tareas de planificación no sólo a las diversas administraciones nacionales y regionales de cada sector, sino principalmente a los órganos políticos representativos de los diversos niveles del país.<sup>187</sup>

*Paralelamente a la reforma del sistema de planificación*, en el Informe se realizó un completo análisis de la reforma del sistema presupuestario desde 1961 hasta la fecha, y particularmente en lo que se refiere a la implantación del presupuesto por programas.<sup>188</sup> Por ello, se hizo especial referencia a la reforma del sistema presupuestario efectuada en 1971, cuando se eliminó la dualidad presupuestaria existente hasta la fecha entre un presupuesto tradicional en la Ley y un presupuesto por programas en sus anexos. En todo caso, entre las propuestas de reforma que se formularon, se destacan las contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto tendientes, fundamentalmente, a hacer del presupuesto-programa un medio de ejecución anual del Plan de la Nación, de carácter quinquenal, consolidándose dicha vinculación con la ubicación de la Oficina Central de Presupuesto en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, mediante el traslado a la Presidencia de la Dirección Nacional de Presupuesto actualmente dependiente del Ministerio de Hacienda; y a sectorializar el presupuesto, conforme a los



sectores de actividad pública definidos. Asimismo, deben destacarse las normas de dicho proyecto que buscan superar la rígida anualidad presupuestaria, sobre todo en materia de remuneración de funcionarios públicos.<sup>189</sup>

*En el Informe se planteó también* la reforma del sistema estadístico, con el objeto de adecuarlo a las necesidades de la planificación del desarrollo. En efecto, el diagnóstico que se efectuó sobre la función estadística puso en evidencia la necesidad de estructurarla como un sistema, como un órgano central, que como Oficina Central de Estadísticas dependa del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, trasladando a la Presidencia, por tanto, la actual Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento.<sup>190</sup> Las propuestas de reforma del sistema estadístico contenidas en el Informe, se orientaron, además, por la necesidad de sectorializar y regionalizar las estadísticas, mediante la creación de oficinas sectoriales y regionales integradas dentro del sistema. En todo caso, como medida inmediata para la reforma del sistema estadístico, se propuso la creación de un Consejo Nacional de Estadísticas, continuador de la labor que viene realizando el Comité de enlace para Asuntos Estadísticos, creado en julio de 1971 por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento.<sup>191</sup>

*La reforma del sistema de contabilidad pública* fue también objeto de análisis en el informe. En efecto, del diagnóstico que se efectuó se puso en evidencia que la contabilidad pública en Venezuela no se lleva como sistema por el Ejecutivo Nacional, pues la centralización y auditoría del sistema contable se atribuye por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a la Contraloría General de la República a los efectos del control fiscal.<sup>192</sup> Las nuevas técnicas de planificación y presupuesto-programa y la importancia que ha adquirido la contabilidad moderna como instrumento de administración y toma de decisiones, determina, al contrario, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría, la conveniencia y necesidad de que el órgano central del sistema sea una unidad que dependa del Poder Ejecutivo. Por ello, en el Informe se propuso la creación de una Dirección Nacional de Contabilidad en el Ministerio de Hacienda que como órgano central del sistema, que asuma las funciones normativas y contraloras del mismo y de centralización de toda la información contable proveniente

de los organismos de la administración pública nacional. Como medida inmediata para la reforma se propuso la creación de un Consejo Nacional de Contabilidad, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.<sup>193</sup>

*En cuanto a la reforma del sistema de comunicación pública*, el Informe, siguiendo los lineamientos dados por el Presidente de la República sobre las relaciones entre la administración pública y el público en general, no sólo contiene un diagnóstico de su situación sino que desarrolló una serie de propuestas de reforma, tendientes a establecer un sistema de informaciones descendentes y ascendentes, que permitan a la administración tener un conocimiento adecuado de las relaciones de los ciudadanos frente a los servicios que les presta, y a los particulares, un conocimiento exacto de lo que el sector público les ofrece.<sup>194</sup> La Oficina Central de Información, en esta forma, como dependencia del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, asumiría el papel de órgano central del sistema de comunicación pública descendente (comunicación al público) y ascendente (quejas y reclamaciones del público), además de asumir la dirección de todos los medios de comunicación del Estado.<sup>195</sup>

*El Informe abarcó también* los aspectos relativos a la reforma del sistema de compras y suministros gubernamentales, en relación al cual la Comisión de Administración Pública desarrolló una labor importante sobre todo en el campo micro-administrativo, en la década de los sesenta. Sin embargo, en este campo, puede decirse que hasta el presente no se ha podido integrar dentro de un sistema a la administración de los recursos materiales destinados a la adquisición de bienes y materias necesarias para la ejecución de los planes y programas administrativos.<sup>196</sup> Por ello, en el Informe se propuso la creación de una Dirección de Racionalización del Gasto Público en el Ministerio de Hacienda que asuma las funciones de órgano central del sistema de compras y suministros gubernamentales; y como medida inmediata para implementar las reformas, se propuso la creación de un Consejo Nacional de Compras y Suministros, vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda.<sup>197</sup>

*En cuanto a la reforma del sistema de informática*, en el Informe se analizó la situación del proceso de automatización de la información y del procesamiento de datos en el sector público, y se razonaron las medidas de reforma que se implementaron desde 1965 con la crea-

ción del Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública.<sup>198</sup> En el Informe se destacó en especial, la importancia de la decisión recientemente adoptada en Consejo de Ministros estableciendo para toda la administración las cláusulas de condiciones generales mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos; medida que fue posteriormente recomendada a todos los gobiernos latinoamericanos por la II Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Informática, celebrada en México el pasado mes de abril de 1972.<sup>199</sup> Como bases de la reforma del sistema de informática, en el Informe se propuso la creación de la Oficina Central de Informática en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, que asumiera, ampliadas, las competencias del actual Comité Consultivo de Computación, no sólo como órgano central del sistema, sino como autoridad gubernamental en materia de informática.<sup>200</sup>

*Por último*, es de destacar en relación a las propuestas de reforma de todos los sistemas instrumentales y funcionales, la importancia que dentro de los mismos tienen tanto las dependencias sectoriales o institucionales, como las regionales que los integran. Por ello, algunas medidas ya se han adelantado y entre ellas, la señalada creación en todos los ministerios de una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto que funciona como organismo sectorial o institucional, según los casos, de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa. Las oficinas de personal, las oficinas de información y relaciones públicas, las direcciones de administración y los centros de procesamiento de datos de los diversos organismos públicos, por su parte, y respectivamente, han de estructurarse como organismos sectoriales o institucionales, en su caso, de los sistemas de administración de personal, de comunicación pública, de contabilidad pública, de compras y suministros y de informática.<sup>201</sup>

Pero la reforma de la administración pública, en sus aspectos estructurales y funcionales tal como la he resumido anteriormente y como se desarrolló en forma exhaustiva en el Informe para poder ser implementada adecuada y totalmente, requiere de un basamento legal, hoy inexistente. En efecto, el ordenamiento jurídico de la administración venezolana requiere urgentemente de una reforma y de una formulación de manera que no sólo le permita a aquélla cumplir cabalmente con sus cometidos, sino que también garantice a los particulares la invulnerabilidad o el restablecimiento de sus situaciones jurídicas frente a la administración. Por ello, aparte de todas las reformas de

carácter estructural y funcional, la cuarta parte del Informe se refiere a la reforma del régimen jurídico de la administración pública nacional,<sup>202</sup> y contiene los textos comentados de los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, de Ley de Procedimientos Administrativos, de Ley Orgánica de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de Ley de la Jurisdicción Constitucional.<sup>203</sup>

En efecto, desde el punto de vista orgánico, y en relación a la administración central, el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 requiere de una urgente reforma, no sólo para que pueda, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, integrarse adecuadamente a la estructura ministerial en forma sectorial, sino para que también puedan regularse los organismos de la presidencia de la República, muchos de los cuales carecen actualmente de una normativa que los rijan completamente. En este sentido el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional comentado y publicado en el Informe, regula no sólo la estructura y funciones de la presidencia de la República, de sus organismos y de los ministerios, sino también el régimen de la actividad administrativa en cuanto a la competencia, la descentralización administrativa, la desconcentración regional y los archivos de la administración pública, así como el régimen de la responsabilidad de la administración pública nacional.<sup>204</sup>

Por otra parte, el proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, tiene por objeto regular el funcionamiento y control de los institutos autónomos, empresas del Estado y patrimonios autónomos, los cuales no han sido hasta la fecha objeto de regulación legal coherente en nuestro ordenamiento jurídico. En particular debe destacarse la normativa relativa a los patrimonios autónomos, institución que se pretende introducir por primera vez en nuestro ordenamiento y las normas relativas a la regularización de los diversos controles que deben ejercerse sobre los entes descentralizados.<sup>205</sup>

El régimen de los procedimientos administrativos se ha previsto en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que también se comenta y publica en el Informe, estimándose que su promulgación constituiría uno de los pasos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República.<sup>206</sup> Con una regulación de este tipo se busca normar, con carácter general, no sólo el régimen de los actos administrativos, de su formación y de su revisión, sino particularmente los medios de impugnación administrativa de los mismos, en especial, los recursos administrativos, como garantías administrativas de revisión de dichos actos.<sup>207</sup>

En el Informe se comentan y publican, además, dos proyectos de cuerpos legales reguladores de garantías jurisdiccionales a favor de los particulares frente a la actividad de la administración pública, de singular importancia: el Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional; ambos también de urgente promulgación en nuestro país.

El primero tiene por objeto desarrollar legalmente el contenido del Artículo 206 de la Constitución que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa la facultad de declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder y la competencia para condenar a la administración al pago de sumas de dinero derivadas de su responsabilidad y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Este proyecto de Ley, de ser aprobado, vendría a llenar un gran vacío existente en nuestro ordenamiento jurídico, pues la materia en la actualidad, está escasamente regulada en la Ley Orgánica de la Corte Federal, aún vigente, habiendo sido objeto al contrario, de una muy rica doctrina jurisprudencial que debe ahora recogerse y regularse por vía legislativa.<sup>208</sup>

En cuanto al Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional al igual que el anterior, también de ser aprobado, vendría a llenar un vacío legal, al regir los medios y mecanismos de impugnación ante la Corte Suprema de Justicia de los actos legislativos de los cuerpos representativos nacionales, estatales y municipales, de los reglamentos ejecutivos y de los actos de gobierno nacionales. El Proyecto de Ley también está inspirado en la rica tradición jurisprudencial establecida por la Corte Suprema de Justicia en las últimas décadas, en materia de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos legislativos.<sup>209</sup>

## CONCLUSION

Tal como he expresado en diversas oportunidades, las actividades de reforma administrativa constituyen un proceso sistemático y permanente que no concluye con ninguna de sus etapas, sino que por el contrario, cada una de ellas provoca nuevas necesidades de cambio administrativo que deben ser atendidas y resueltas. Por ello, a pesar de lo importante que ha sido el proceso de planificación de la reforma administrativa en Venezuela entre 1969 y 1973, y la implementación

parcial de muchas propuestas de reforma, lo que ha provocado en realidad, han sido nuevos proyectos, ideas y necesidades de reforma que deben ser cumplidas, desarrolladas y satisfechas en el futuro, como parte de un trabajo permanente.<sup>210</sup> Por ello es que estimo que hacia la materialización de la reforma administrativa en el futuro, es que ahora importantes esfuerzos políticos deben dirigirse como elemento estratégico del proceso de desarrollo económico y social.

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN PANAMA

RICARDO A. DE LEÓN T.

## INTRODUCCION

Un denominador común une a los pueblos de América Latina: la lucha por combatir el subdesarrollo. Existe el reconocimiento, cada vez más generalizado de que en la consecución de esta meta, la modernización de las estructuras socioeconómicas, representan uno de los más trascendentales retos.

El reconocimiento de esta idea no ha emergido espontáneamente. Podría decirse, más bien, que ella ha surgido como respuesta a las constantes presiones económicas y sociales que gravitan sobre una sociedad que, para lograr un mayor bienestar, reclama una acción gubernamental más dinámica y enérgica. Resulta utópico que gobierno alguno pueda satisfacer estas exigencias si las bases estructurales, los procedimientos y los recursos humanos que sustentan toda acción estatal encaminada a lograr metas de progreso, son inadecuadas, obsoletas e ineficientes.

Una notoria conciencia de cambio en la estructura gubernamental genera esfuerzos regionales y nacionales significativos, los cuales se han acentuado en las últimas décadas.

A nivel regional, por ejemplo, los países del Istmo Centroamericano cuentan con un organismo a nivel superior denominado "Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP", encargado de sustentar un movimiento regional con el propósito de promover el proceso de reforma administrativa.<sup>1</sup> La labor realizada por este organismo constituye un aporte significativo y un magnífico complemento a los esfuerzos particulares que se vienen realizando en esta área. Asimismo, dentro del ámbito geográfico de la mayoría de los países latinoamericanos se están realizando esfuerzos importantes

para adecuar la maquinaria gubernamental, de manera que se convierta en agente catalizador de desarrollo integral.

Las diferentes modalidades introducidas en estos países para promover al proceso de reforma administrativa, nos ofrecen un vasto campo de estudio, del cual se pueden sustraer experiencias valiosas. No obstante, el objetivo de este trabajo no es analizar el proceso de reforma administrativa, a la luz de la administración pública comparada. Por el contrario, nos anima un objetivo más simple, pero no menos importante; describir y analizar el caso panameño en su trayectoria, realidades y perspectivas.

Teniendo en mente este objetivo se ha dividido este estudio, para fines metodológicos y prácticos, en cuatro capítulos; haciendo la observación que no nos hemos adaptado al esquema para la elaboración de las ponencias sugerido por la Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, sugerido para el Seminario Interamericano de Reforma Administrativa.

El primero en un marco conceptual sobre la importancia, significado y trascendencia que tiene el proceso de reforma administrativa para el desarrollo integral y para la administración pública de Panamá.

En los tres capítulos siguientes se plantea y analiza, con la mayor profundidad y objetividad posibles, el proceso de reforma administrativa de Panamá, partiendo de la época anterior a su advenimiento como república. Seguidamente se presenta el desarrollo administrativo del istmo a través de su devenir histórico, como nación libre y soberana, concentrando el análisis en aquellas etapas que han debido representar el inicio de esfuerzos más sistemáticos en favor de la administración pública para el desarrollo.

Posteriormente bajo el título de "Perspectivas" se describe el planteamiento filosófico y programático surgido de la Dirección General de Planificación y Administración<sup>2</sup> y se analiza el último instrumento legal sobre la reforma administrativa panameña.

La información fundamental que sirvió para hacer este estudio fue recogida, en su mayor parte, de documentos e informes sobre ciertas áreas de la administración pública de Panamá. Además nuestro trabajo fue complementado con entrevistas a personas que han jugado un papel beligerante en este proceso.

Las conclusiones y recomendaciones que finalmente se consignan constituyen un aporte mínimo a tan complejo proceso.



## LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO NACIONAL

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO FILOSOFÍA DE GOBIERNO

El planeamiento del desarrollo, en función de una nueva perspectiva y dimensión, dirige su atención hacia todas las estructuras sociopolíticas que forman este complejo dinámico, para acelerar el bienestar general de los países latinoamericanos.

La enunciación de esta premisa, puesta en práctica en las últimas décadas para combatir el subdesarrollo, representa básicamente el reconocimiento formal de una nueva estrategia en la programación del desarrollo.

El enfoque tradicional de los problemas sociales y económicos que confrontan los países de América Latina, realizado mediante acciones dispersas, carentes de coordinación, con un tratamiento individualizado y circunstancial a través de moldes estereotipados de tipo económico, ha resultado ineficaz y extemporáneo como fórmula para lograr progreso nacional.

En oposición a este enfoque, la nueva modalidad, surgida paralelamente con el advenimiento de una filosofía de integración económica latinoamericana más dinámica, introduce en la planificación del desarrollo nuevos elementos de juicio al considerar que el análisis de los problemas económicos debe ser concomitante con el estudio de las estructuras socio-políticas del medio en que se desenvuelve.

Vale la pena mencionar, sin intención de profundizar en polémicas de carácter económico, una importante apreciación que sobre el particular expresa un distinguido economista:

En la medida en que las diversas estructuras que definen el sistema social global sean compatibles, el crecimiento económico podrá desarrollarse sin obstrucción. Son las incompatibilidades de estructuras las que provocan las crisis de estructuras, constituyendo un cuello de botella de la economía de un tipo que el análisis económico no ha considerado hasta ahora; son esas incompatibilidades de estructuras las que deben ser resueltas o superadas si se quiere asegurar el crecimiento de las economías subdesarrolladas.<sup>3</sup>

Una de las estructuras sociales de importancia *sine qua non* en el proceso de desarrollo lo constituye la estructura administrativa, cuyos programas de modernización han cobrado un tremendo ímpe-

tu, dentro de las acciones sustantivas de mejoramiento integral, llevadas a cabo por los países latinoamericanos en vías de desarrollo.

El énfasis dado a estos programas es lógicamente comprensible. Los gobiernos latinoamericanos son conscientes de la necesidad que tienen de asumir un papel rector en la solución de los problemas económicos y sociales de sus respectivos países, y al hacerlo, se han encontrado que el propio mecanismo instrumental, la administración pública, es uno de los mayores obstáculos.

La situación de desequilibrio que se señala entre fines y medios ha traído como consecuencia, desde el punto de vista filosófico, un cambio conceptual, metodológico y estratégico en el tratamiento de los problemas administrativos de América Latina. La profundidad práctica que ha logrado esta nueva filosofía y las modalidades metodológicas y estratégicas que se utilizan para lograr la modernización del aparato gubernamental, no han seguido, en estos países, un patrón de conducta totalmente uniforme, y el progreso administrativo alcanzado en cada uno de ellos también ha tenido resultados particulares.

No obstante, existe el criterio general de que es indispensable la utilización de nuevas herramientas de análisis para el mejoramiento substancial y congruente de una administración pública que promueva la consecución de los objetivos que requiere el desarrollo integral. El cual exige, por su naturaleza dinámica, un cambio acelerado hacia niveles económicos y sociales cuantitativa y cualitativamente mejores.

Al mejoramiento administrativo así concebido se le denomina genéricamente "reforma administrativa", el cual se define como:

un proceso urgente, permanente, consciente, racional y programado por medio del cual se adecúa a la administración pública para que posibilite la realización efectiva y acelerada de los planes y políticas de desarrollo. Este proceso debe ser integral y coordinado y debe alcanzar la totalidad del sector público.<sup>4</sup>

Dentro del ámbito conceptual de la definición anteriormente expuesta, se distinguen siete caracteres que permiten comprender mejor la nueva filosofía que este proceso encierra. Ellos son:

*Proceso urgente:* Indica la inminencia y perentoriedad que el proceso de reforma administrativa requiere. Debido a que la administración pública ha sido identificada como uno de los mayores obstáculos del desarrollo, resulta axiomático que, frente a la necesidad de realizar un desarrollo acelerado se haga impostergable la modernización de los mecanismos administrativos, de manera que se conviertan en promotores de desarrollo económico y social.

*Proceso permanente:* El desarrollo, como proceso dinámico, persigue el bienestar general de una sociedad en permanente cambio. Por ser la administración pública una de las estructuras sociales que deben transformarse dentro de este proceso evolutivo, la reforma administrativa no puede concebirse, en consecuencia, como un proceso transitorio, sujeto a límites de vigencia. Por el contrario, para que cumpla con los objetivos que el desarrollo exige, debe ser un proceso permanente.

*Proceso consciente:* El proceso de reforma administrativa no puede llevarse a cabo si no existe el consentimiento de los altos niveles de decisión, ya que es el Ejecutivo el que necesariamente tiene que asumir la rectoría de este proceso. Este consentimiento sólo puede lograrse si hay una plena conciencia de que los mecanismos administrativos deben mejorarse.

Esta conciencia de cambio a niveles más bajos, es indispensable para la formación de una actitud positiva, por parte de funcionarios y empleados, con respecto a la reforma administrativa.

*Proceso racional:* La modernización total de la administración pública exige una vastedad de recursos humanos, físicos y financieros que ningún país está en capacidad de proveer. La aplicación de criterios racionales permite el mejor uso y distribución de los recursos con que cuenta el Estado para llevar a cabo el proceso de reforma administrativa, facilitando, mediante la determinación de prioridades, que se fortalezcan aquellas áreas administrativas que son más importantes para el desarrollo nacional.

*Proceso programado:* Debido a la dimensión y proyecciones que tiene el proceso de reforma administrativa, el cual tiende a lograr una transformación coherente y sistemática de la administración pública, es imprescindible que se determinen, dentro de un marco global, las metas, objetivos, acciones, prioridades, responsabilidades, itinerarios y recursos que se requieren para asegurar el éxito del mismo.

*Proceso integral:* La administración pública es fundamentalmente una estructura social que se ha ido configurando por la presión de factores endógenos y exógenos. Estos últimos forman parte de la realidad total en que ella se desenvuelve. En consecuencia, cualquier transformación del ente administrativo, debe integrarse a estas realidades.

La concepción de integral también se refiere a que este proceso debe incluir al sector público en su totalidad y a todos sus sistemas.

*Proceso coordinado:* Para la consecución de un cambio congruente de la administración pública, es necesario que tanto a nivel de

formulación, dirección y ejecución de políticas, se sigan patrones de conducta uniformes para que los propósitos sean los mismos. De allí la necesidad de que exista un programa de reforma administrativa y de que haya unidad de conducción al más alto nivel.

Dado los caracteres que el proceso de reforma administrativa requiere, los países latinoamericanos han aceptado "planificación" como el mecanismo, por excelencia, para imprimirle a este intento una racionalidad tendiente a conseguir no solamente la formulación de objetivos administrativos prioritarios para la eficiente operación de los programas de desarrollo, sino también la ejecución de actividades tendientes a hacer operativas y funcionales estas metas, dentro de un marco de tiempo establecido.

Para lograr este objetivo, la planificación debe nutrirse de las realidades administrativas existentes, escoger las prioridades entre alternativas de acción, controlar y ajustar su avance, y posteriormente, hacer una evaluación periódica de sus resultados.

La planificación administrativa ha logrado una gran beligerancia en América Latina, a pesar de los obstáculos técnicos y las resistencias políticas que se opusieron, y aún se oponen, a su desenvolvimiento.

La institucionalización de este proceso, y en consecuencia, la ubicación de organismos centrales de planificación administrativa dentro de la estructura gubernamental, constituye la prueba más evidente de esta aseveración. Las diferentes modalidades que se han utilizado con respecto a la ubicación de estas actividades muestran, además, la gran variabilidad de criterios que existe con respecto a su dimensión operativa y jerárquica.

No obstante, la tendencia actual es colocar este proceso cerca de los niveles de decisión política y vincularlo estrechamente a la planificación económica y social, con el propósito de lograr una efectiva convergencia entre estos procesos. Es indudable que esta nueva orientación de la planificación administrativa proporciona criterios más racionales para la modernización del aparato gubernamental, en base a las prioridades del desarrollo, propósito consubstancial de la reforma administrativa.

Los primeros resultados de esta tendencia, los tenemos en los Programas de reforma administrativa global, contenidos dentro de los planes de desarrollo económico y social de algunos países latinoamericanos tales como Ecuador, Honduras, Uruguay, Bolivia, Guatemala, El Salvador y Panamá. La mayoría de estos programas de reforma administrativa no fueron implantados debido, primordial-

mente, a que hubo falta de metodología y estrategia en su planificación.

Las experiencias que se tienen en Latinoamérica sobre la reforma administrativa, ponen de manifiesto que los mayores obstáculos de este proceso estriban en la falta de una clara definición de la estrategia, tanto a nivel de formulación de políticas como a nivel de dirección y ejecución de las mismas.

La estrategia en este caso debe entenderse como la formulación de criterios selectivos, basados en el análisis de las realidades socio-económicas existentes, que se aplican para lograr la viabilidad del proceso de reforma administrativa.

No existen normas de conducta definidas par asegurar la plena vigencia del proceso citado, ya que éstas deben estar fundamentadas en las condiciones particulares de cada país.

En el caso de Centroamérica, existen ciertas peculiaridades de carácter económico y político que permiten señalar denominadores comunes importantes que deben considerarse en el diseño de una estrategia de reforma administrativa. A continuación se sintetizan algunos de estos elementos, los cuales aparecen contenidos en el documento titulado *Planificación de la Reforma Administrativa Integral*, elaborado por el ingeniero Arodys Robles Morales, experto de las Naciones Unidas al servicio del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

- a) El mejoramiento substancial de la administración pública sólo puede alcanzarse a largo plazo, debido a los problemas de carácter humano y financiero que deben confrontarse.
- b) Es necesario un paralelismo entre la planificación administrativa y la planificación del desarrollo.
- c) Para lograr la aceptación y el respaldo que requiere este proceso se hace indispensable la participación de toda la administración pública.
- d) La efectividad del proceso de reforma administrativa depende de la decisión política para emprenderla y del apoyo gubernamental para continuarla.
- e) La unidad de dirección constituye un requisito indispensable para impulsar el mejoramiento integral que se persigue.

Para que el proceso de reforma administrativa logre la dimensión y la orientación que exige el desarrollo integral es necesario, además, que ella cuente con los suficientes recursos materiales y téc-

nicos, de manera que se avoque no solamente a darle solución a los problemas estructurales, jurídicos y de procedimientos sino también a transformar las mentalidades y actitudes de todos los sectores, especialmente del sector público, agente ejecutor de los programas de cambio económico y social.

#### IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DENTRO DE LOS PLANES DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICOS

Existe una gran analogía entre “administración pública” y el proceso de desarrollo. Incluso, se habla hoy día de la administración para el desarrollo con el propósito de señalar el esfuerzo racional y sistemático que realiza la ciencia administrativa en favor del desarrollo nacional.

Tradicionalmente el Estado ha sido, en menor o mayor grado, regulador o generador del proceso de desarrollo.

Una muestra de la gran beligerancia que en determinadas ocasiones ha asumido el Estado en este aspecto, la tenemos en los países de tendencia socialista, en donde los gobiernos se caracterizan por tratar de ejercer, cada vez más, la rectoría de este proceso. Es necesario destacar que estos países poseen, por lo general, una maquinaria administrativa lo suficientemente flexible que logra adecuarse rápidamente a estos cambios.

A manera de parangón vale la pena mencionar un hecho contrario. Los gobiernos latinoamericanos se han visto avocados a asumir un papel más beligerante en cuanto al desarrollo, dada la urgencia que este proceso requiere en estos países, y por lo tanto, no poseen el marco institucional adecuado para hacerle frente a esta ingente labor. Ello es lógicamente comprensible, ya que la estructura administrativa no es un contexto aislado sino que constituye parte de un todo, y como tal, refleja las deficiencias, inconsistencias e incoherencias del ambiente político social en que se desenvuelve.

Esta crisis en la maquinaria o estructura gubernamental, se conoce con el nombre de “subdesarrollo administrativo”, el cual es definido por Ives Chapel como la:

imposibilidad temporal en que se encuentran los países en desarrollo para conseguir una administración que se conforme a sus necesidades y a sus posibilidades.<sup>5</sup>

Se destacan en esta definición, con meridiana claridad, la índole frustrante de este tipo de subdesarrollo, el cual se convierte en valedero para cualquier forma de progreso.

Si la estructura administrativa es, por excelencia, el ámbito a través del cual la rama ejecutiva del gobierno funciona y opera, cabe preguntarse si ofrece alguna garantía de éxito poner un instrumento de desarrollo consistente y bien elaborado bajo la responsabilidad de un gobierno que no ofrece el marco estructural y operativo para su desarrollo. Los esfuerzos que se vienen realizando en Latinoamérica para modernizar la administración pública constituyen la mejor respuesta a esta interrogante.

Una muestra de la incidencia negativa que ha tenido la administración pública constituye la mejor respuesta a esta interrogante. Una muestra de la incidencia negativa que ha tenido la administración pública en los programas de desarrollo nos la proporciona el informe *Diagnóstico de la administración pública y planteamientos para su fortalecimiento*, publicado por la Dirección General de Planificación y Administración de Panamá en el año 1969, cuando a manera de preámbulo expresa que en un plazo de diez a doce años los organismos internacionales otorgaron a unos cuarenta países subdesarrollados cerca de doscientos millones de balboas (b/200.000.000) en concepto de asistencia técnica y que a pesar de los vastos recursos técnicos utilizados y de los magníficos planes diseñados, los resultados no alcanzaron la metas deseadas. Se señala a la administración pública como una de las tres causas que mermaron el éxito de esta empresa.

De lo anteriormente expuesto se colige que la administración y el desarrollo no son procesos excluyentes y que su relación, en consecuencia, es muy estrecha.

Si analizamos someramente la acepción desarrollo, concluiremos que es un proceso dinámico y evolutivo que comprende factores tan diversos como los políticos, económicos, culturales, técnicos y sociales.

Dentro del aspecto político surge lo administrativo como elemento fundamental de la dicotomía entre fines y medios. Implícitamente, la estructura administrativa es el ámbito orgánico en donde se materializan las decisiones políticas del gobierno, las cuales deben encaminarse hacia la satisfacción de necesidades colectivas.

En función del liderazgo que debe ejercer el gobierno actual en el proceso de desarrollo, resulta axiomático que la administración pública debe reestructurarse en base a este objetivo.

Ello presupone que debe estar en capacidad de facilitar la eficiente formulación, implantación, control y evaluación de los programas de desarrollo a nivel nacional y regional, mediante una acción concertada de las políticas entre el sector público y privado; la adecuación de sus estructuras orgánicas; la racionalización de sus sistemas, métodos y procedimientos; la adecuada selección, capacitación y motivación de personal idóneo, la actualización normativa, la eficiente conducción de actividades y la correcta utilización de los recursos técnicos, físicos y financieros indispensables para llevar a la realidad los cambios socioeconómicos.

#### LA ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL

La administración pública tradicional, como simple mecanismo generador de eficiencia encaminado al mejoramiento de la función pública, no está en capacidad de promover el cambio acelerado de carácter social y económico que exigen las perspectivas del desarrollo actual.

Por otra parte, las acciones de mejoramiento administrativo sustentadoras de esta administración tradicional, caracterizada por su falta de coordinación y sistematización, son incompatibles con la naturaleza, orientación y dimensión de este proceso planificado.

La situación antes apuntada, ha dado margen a que dentro de los círculos administrativos, se hable de una dicotomía entre la administración pública tradicional, preservadora del eficiente funcionamiento del gobierno, y la administración pública destinada a lograr los propósitos del desarrollo.

No obstante la aparente dualidad existente, ambos procesos son complementarios, ya que por formar parte de la organización administrativa concurren hacia un fin común el cual es lograr el progreso y bienestar general, a nivel nacional, regional y local.

Esta vinculación es aún más estrecha si consideramos que por ser el Ejecutivo el eje central de acción para promover el desarrollo, es inconcebible la existencia del uno sin el otro.

La administración para el desarrollo, como su nombre lo indica, se encamina fundamentalmente a conseguir una acción congruente hacia este proceso dinámico, el cual presupone, según Saúl M. Katz:

- a) La correcta preparación y disponibilidad de fuerza de trabajo especializada.



- b) La debida acumulación y dirección de fondos.
- c) El suministro y distribución de artículos y servicios.
- d) El facilitar la participación de individuos y grupos en el trabajo para el desarrollo.
- e) La disponibilidad de un poder legítimo.
- f) Un flujo de operación necesaria.<sup>6</sup>

Los factores anteriormente citados son considerados como las piedras angulares para promover y accionar el desarrollo.

A cada uno de ellos, le corresponde un sistema específico y un objetivo definido, los cuales se sintetizan en su orden, de la siguiente manera:

- a) *Sistema de recursos humanos*: Su propósito es lograr la disponibilidad de mano de obra en el tiempo y lugar requerido.
- b) *Sistema financiero*: Se relaciona con el manejo y distribución racional de fondos, para los fines del desarrollo.
- c) *Sistema logístico*: Es la corriente continua y oportuna de bienes y servicios.
- d) *Sistema de participación*: Persigue la activa participación individual o colectiva en la formulación y ejecución de los programas de desarrollo.
- e) *El sistema de poder*: Representa la autoridad sancionada para cumplir y hacer cumplir las decisiones concernientes al proceso de desarrollo.
- f) *El sistema de conocimiento e información*: Tiene como objetivo lograr el flujo de la información y comunicación necesaria para el eficiente cumplimiento de los fines del desarrollo.

La identificación de estos patrones, permite a la ciencia administrativa dirigir su acción y la mayor parte sus recursos hacia la administración de estos sistemas. También debe buscarse el perfeccionamiento del gobierno mismo, sirva de punto de apoyo a estos esfuerzos.

El enfoque de "sistemas" es una concepción desarrollista que hoy día, está tomando auge el tratamiento de los problemas administrativos relacionados con el proceso de desarrollo integral con el fin de iniciar una acción congruente, coordinada y sistemática en favor del progreso nacional.

Wilburg Jiménez Castro, tratadista administrativo latinoamericano quien fuese en un tiempo un destacado asesor del Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo al servicio del Instituto Centroamericano de Administración Pública, distingue siete sistemas prioritarios en la administración pública para el desarrollo. Ellos son:

a) *Sistemas centrales de carácter asesor:*

Planificación  
Presupuesto  
Modernización administrativa  
Personal

b) *Sistemas auxiliares:*

Estadística  
Contabilidad pública  
Compras, suministros y almacenamiento

La efectividad de estos sistemas depende del grado de coordinación e interrelación que logren. Los sistemas centrales de carácter asesor presuponen la existencia de sendos órganos centrales para cada sistema, los cuales a su vez poseen unidades sectoriales a nivel ministerial, regional y local. La interrelación es necesaria para que los sistemas mencionados logren una interdependencia funcional que posibilite una acción concertada hacia las metas y objetivos globales del desarrollo.

El fin primario de ambos sistemas es servir de base para la toma de decisiones, tanto de carácter estratégico como táctico. Y para la operación de los mismos deben establecerse estructuras, metodologías y procedimientos racionales y uniformes para garantizar la funcionalidad de cada sistema, los cuales deben basarse en normas constitucionales y legales adecuadas.

Resulta evidente la gran preeminencia que tienen estos sistemas, ya que por su existencia dentro de la estructura gubernamental y la naturaleza de sus funciones, ofrecen los medios institucionales e instrumentales para lograr una gama de propósitos sustantivos de desarrollo, mediante la formulación de normas coherentes de acción, la modernización estructura, la adecuada utilización de recursos humanos calificados, la racionalización de procedimientos, métodos y recursos materiales, el uso y control de los recursos financieros y la motivación del personal humano, tan importante, para lograr la participación de estos grupos en este proceso. Esto debe complementarse, evidentemente, con el perfeccionamiento de otros sistemas no menos

importantes para la eficiente previsión, conducción y control de actividades, entre los que se pueden citar al sistema de comunicaciones o informaciones y al procesamiento de datos. La administración para el desarrollo debe considerar que para lograr la movilización del sector público hacia el desarrollo, es necesario concretizar lineamientos que garanticen la integración y coordinación gubernamental, la centralización en la conducción y la descentralización en la ejecución de actividades, la adecuada toma de decisiones y la correcta delegación de las mismas, lo cual implica la creación de nuevos instrumentos jurídicos, la actualización de los existentes y cambios de métodos y procedimientos.

## LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL COMO ESFUERZO RENOVADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PANAMEÑA

Constitucionalmente la organización política del Estado Panameño está fundamentada en la división tripartita de poderes.

Así, tradicionalmente se habla del órgano ejecutivo, como el encargado de hacer cumplir esas leyes; y del órgano judicial, como interpretador de las disposiciones legales o el administrador de justicia.

Los nexos de armonía que deben caracterizar las relaciones entre estos órganos, no constituyen obstáculos para la independencia de acción que tanto política como administrativamente se le confieren.

Aparte de toda consideración doctrinal acerca de las connotaciones que existen sobre el ámbito de acción de estos órganos, nos circunscribiremos a estudiar toda actividad administrativa como lo son el planeamiento, la dirección, la ejecución, y el control de políticas públicas, que tienden a satisfacer necesidades de la comunidad.

Dentro de la organización política del Estado panameño se distinguen dos niveles: el provincial y el municipal.

El primero está compuesto por nueve provincias y el representante del Ejecutivo en esas áreas es el gobernador, a quien legalmente se le confiere la supervisión directa de los municipios.

Los municipios son circunscripciones territoriales autónomas, a las cuales el Organismo Ejecutivo les ha conferido la facultad de crear un gobierno propio, administrativa y financieramente independientemente del gobierno central, para promover su desarrollo local sin romper la unidad de coordinación y acción que debe existir entre las políticas nacionales y regionales. Hasta 1969 existían sesenta y tres municipios. A partir de 1970 se han introducido tres nuevos ensayos de re-

gímenes municipales, los cuales representan una nueva filosofía para promover el auto-desarrollo regional, mediante la canalización de acciones de carácter popular. Estos ensayos son los distritos especiales de San Miguelito, Changuinola y Renacimiento.

En cuanto a la organización de su administración pública, el Estado Panameño ha adoptado tres criterios básicos para cumplir con las funciones que le son inherentes: la forma centralizada, y la descentralizada de gobierno.

La centralización implica la sujeción plena de las<sup>7</sup> instituciones públicas a la autoridad del gobierno central, lográndose con ello una mejor unidad de acción y uniformidad de criterios sobre políticas estatales. Estas unidades centralizadas reciben en Panamá el nombre de ministerios. Ellos son: Desarrollo Agropecuario, Comercio e Industrias, Educación, Gobierno y Justicia, Hacienda y Tesoro, Obras Públicas, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Previsión Social, Planificación y Política Económica y el Ministerio de la Vivienda. Subordinadas a estos ministerios se encuentran una gran cantidad de organismos y comisiones.

La semi-descentralización y descentralización son términos que no están claramente definidos en nuestra legislación y las diferencias entre ambas no está determinada.

La administración descentralizada está constituida por las instituciones semi-autónomas y las corporaciones de desarrollo.

a) Semi-autónomas:

Comisión de Energía Eléctrica, Gas y Teléfono  
Cruz Roja Nacional  
Hipódromo Presidente Remón  
Lotería Nacional de Beneficencia  
Oficina de Regulación de Precios

b) Autónomas:

Banco Nacional de Panamá  
Banco Hipotecario  
Banco de Desarrollo Agropecuario  
Caja de Ahorros  
Caja de Seguro Social  
Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales  
Dirección de Aeronáutica Civil  
Instituto Panameño de Habilitación Especial

Instituto de Cultura y Deportes  
Instituto de Formación y Aprovechamientos de los Recursos Humanos  
Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación  
Instituto Panameño de Turismo  
Universidad de Panamá  
Zona libre de Colón

c) Corporaciones de Desarrollo:

Corporación de Desarrollo Integral de Bocas del Toro  
Corporación del Alanje y Baruco  
Corporación de Oriente de Chiriquí  
Corporación de Desarrollo Fronterizo

La administración pública actual evidencia ingentes problemas de carácter normativo, humano y de organización, los cuales constituyen serios obstáculos para cualquier acción que procure desarrollo.

Los diagnósticos de tipo global y parcial coinciden en que estos problemas son comunes a toda la administración pública, y por consiguiente, deben atacarse en forma simultánea, de manera que se logre la eficiente formulación, dirección, ejecución y control de los programas de desarrollo.

Los problemas más significativos son los siguientes:

a) Normativos:

Existencia de gran cantidad de normas constitucionales y de leyes obsoletas, además de normas complicadas y dilatorias que dificultan la rapidez en la operación de los servicios públicos. La escasez y la falta de uniformidad de leyes orgánicas es otro de los males endémicos de la administración pública panameña. Por consiguiente, es necesaria la revisión o actualización de normas constitucionales y de instrumentos legales tales como el Código Administrativo, el Código Fiscal, y de leyes Orgánicas como la de la Contraloría General y de la República.

b) Humanos:

Inoperancia de la carrera administrativa, la falta de incentivos al empleado público, la carencia de políticas de capacitación

adecuada, la ausencia de una programación para la formación de recursos humanos e incapacidad administrativa.

c) De organización:

Proliferación de entidades autónomas, semiautónomas y organismos interministeriales.

Según el artículo 148, acápite 26 de la Constitución Nacional de 1972, se faculta al Consejo Nacional de Legislación para crear departamentos administrativos autónomos, lo mismo que organismos interministeriales y consejos técnicos, con el propósito de lograr la eficiencia y coordinación de labores técnicas de la administración pública.

Esta disposición es fragmentaria ya que aunque señala la naturaleza técnica que debe caracterizar las actividades que se llevan a cabo dentro de estos organismos, deja un vacío legal en cuanto al establecimiento de otros requisitos que son de fundamental importancia como son: la rentabilidad que debe tener el servicio, el carácter de perentoriedad que el mismo involucra y el cierto grado de libertad de acción que esta clase de actividad requiere.

La rentabilidad es esencial para el mantenimiento y perfeccionamiento del servicio y la perentoriedad es el producto de necesidades colectivas inaplazables.

Duplicidad de funciones y traslado de las mismas entre organismos públicos.

El desdoblamiento de actividades afines ha traído como consecuencia lógica la duplicidad y superposición de funciones, la heterogeneidad de estructuras entre organismos de administración general y la carencia de políticas coherentes con respecto a una misma actividad. Por otra parte es también notoria la incorrecta ubicación de funciones, entre las que cabe destacar las de tipo administrativo que actualmente realiza la Contraloría General de la República (contabilidad, estadística, sistematización de datos y otras).

Ausencia de políticas consistentes, sistemáticas y uniformes en el mejoramiento de la administración pública.

La administración pública panameña ha reflejado, en gran medida, la inestabilidad política de nuestro medio. Sus breves periodos

de progreso son prueba irrefutable de la carencia de una programación sistemática y definida, en cuanto al tratamiento de los problemas administrativos.

Los progresos alcanzados han respondido, básicamente, a iniciativas de los ministerios y otros organismos, debido a necesidades operativas inmediatas.

Los organismos asesores en materia de planificación, presupuesto, personal y racionalización administrativa no han sido utilizados en su capacidad total. Falta de unidades sectoriales relacionadas con estos sistemas e inoperancia de las existentes.

La labor de estos organismos centrales se ha visto obstaculizada por la falta de una efectiva coordinación interna entre sus departamentos, la carencia de una adecuada comunicación con las demás entidades estatales y por problemas de índole técnica, normativa y de recursos humanos.

Por otra parte, hay pocas unidades sectoriales de estos sistemas en los diferentes ministerios y no existe una conveniente coordinación entre los organismos rectores de estos sistemas y las unidades sectoriales.

Problemas de tipo funcional, tales como falta de una adecuada coordinación entre el Ejecutivo y las instituciones centralizadas, descentralizadas y municipios. Ejecución lenta de los programas por deficiencias en las estructuras administrativas, inflexibilidad administrativas, e inadecuados controles financieros y operativos.

A nivel provincial la coordinación y supervisión de políticas regionales, funciones adscritas al gobernador, han ido mejorando recientemente. (Verse artículo Núm. 204 — Constitución Política de la República de Panamá, 1972.)

A nivel municipal, existen ingentes problemas de tipo financiero, normativo y técnico, los cuales impiden que estas circunscripciones territoriales se conviertan en la piedra angular que haga realidad el enunciado constitucional que señala: "El Estado Panameño descansa en una comunidad de municipios".

Al presentar una relación sintética de los problemas de la administración pública actual, intentamos insistir en la gran importancia que tiene el proceso de reforma administrativa integral en la solución de estos problemas, los que constituyen grandes obstáculos para el desarrollo eficiente de los programas de mejoramiento económico y social.

## FUNDAMENTOS BASICOS DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN PANAMA

### ANTECEDENTES

Para lograr una perspectiva real del desenvolvimiento histórico de la administración pública, a través de setenta años de república, es necesario buscar desde la génesis de su proceso evolutivo los caracteres que han servido de marco para delinear y clarificar su trayectoria.

La república de Panamá dejó de ser un apéndice colonialista en el año de 1821 e inmediatamente después se unió voluntariamente a la Gran Colombia. Durante ochenta y dos años interrumpidos por breves intervalos se mantuvo esta unión, y el 3 de noviembre de 1903 se consolidó la separación definitiva.

El período que antecede a esta última fecha marca una etapa muy significativa en el acontecer administrativo panameño, ya que es, por antonomasia, la fuente sobre la cual se inspiraron las principales acciones que culminaron con la estructuración de la República panameña en 1903 y que constituyeron la piedra de toque en su evolución posterior.

La anexión de Panamá a la Gran Colombia la convirtió en uno de los departamentos más pequeños y débiles de esa confederación. Los efectos de esta unión no trajeron para Panamá cambios fundamentales inmediatos en su organización política, administrativa ni económica que le permitieran lograr un desarrollo local adecuado.

El excesivo centralismo imperante y sobre todo la poca identificación de los gobernantes colombianos con los problemas del Istmo, mantuvieron a Panamá, desde sus inicios, en un estado de anquilosamiento total.

Hubo por parte de los panameños una conciencia temprana en cuanto a estos problemas. Veamos.

El 18 de noviembre de 1840, a raíz de un intento de separación dirigido por el General Tomás Herrera, se delineó por primera vez la organización política y económica del Istmo. La incorporación del Istmo a la Nueva Granada, el 31 de diciembre de 1841, frustró los efectos de estas acciones.

En virtud de provisiones constitucionales y legislativas surgidas en los años de 1853 y 1855 Panamá logró avances de índole política y administrativa.



En 1853 se logra la descentralización provincial y se establece el sufragio como medio indispensable para el nombramiento del gobernador.

En 1855 Panamá es elevada a la categoría de Estado General y en el mismo año la Convención istmeña expidió las primeras leyes relativas a su administración interna.

Es necesario señalar que en esa fecha imperaba una gran anarquía administrativa. Los puestos públicos, en su mayoría, eran ejercidos por colombianos y la autoridad civil, hasta mediados del siglo XIX, estaba completamente subordinada al gobierno central. La sustitución de esta fórmula por la eleccionaria, ocurrida en el año de 1853, no representó una medida del todo positiva para procurar administraciones más eficientes y dinámicas, ya que las disensiones internas provocadas por la lucha de poder y alentadas con las constantes presiones externas del gobierno central, agravaron en todos los órdenes la situación del Istmo.

El advenimiento del período comprendido entre 1863 a 1886 diluyeron seis breves años de estabilidad política y celo administrativo.

El caos político hizo presa del Istmo y su estructura administrativa y económica fue sumiéndose en un estado de deterioro gradual.

El retorno al sistema centralizado, mediante la Carta Fundamental de 1886, convirtió a Panamá en un simple departamento subordinado a la autoridad directa del poder central, ejercido desde Bogotá.

En las postrimerías del siglo XIX, el Istmo se ve convulsionado por un conflicto civil, conocido históricamente como la "guerra de los mil días", el cual se prolongó hasta el año de 1902, dejando como saldo un estado de deplorable postración y problemas internacionales importantes.

El análisis retrospectivo de esta parte de nuestra historia, nos da los suficientes elementos de juicio para formular la tesis de que Panamá inició su vida republicana, carente de una sólida herencia administrativa.

La nueva república se erigió, por consiguiente, sobre bases endebles, tanto en lo económico, como en lo jurídico y político, situación que no era compatible con la gran responsabilidad de organizar una nación.

En el aspecto administrativo esta situación de desequilibrio se hizo más evidente. La falta de potencialidades administrativas, debido al poco acceso de los panameños a puestos ejecutivos, dificultaba cual-

quier empresa tendiente a lograr la racionalización de la estructura estatal.

Por otra parte, la carencia de mecanismos administrativos adecuados en la distribución de los negocios públicos, trajo como corolario la hipertrofia funcional de la maquinaria gubernamental.

La necesidad de implementar mejoras al Organismo Ejecutivo se hizo imperativa, desde los primeros tiempos.

Las primeras acciones en este sentido se realizaron en el año de 1917, bajo la administración del Presidente Belisario Porras.

Por una parte tenemos la creación del Hospital Santo Tomás, el cual tenía como propósito adicional actuar como centro nacional de adiestramiento para enfermeras. Y por otra, el intento inicial para mejorar el servicio público, mediante el establecimiento del sistema de méritos. Estas acciones representan un signo de madurez política y administrativa panameña.

Otro antecedente básico y de gran importancia, sobre todo en la detección de problemas administrativos, ocurrió en el año de 1929.

A petición del Gobierno Nacional, George E. Robert, Vice-presidente del National City Bank of New York, realizó un estudio económico sobre la República de Panamá y recomendó la creación de la Contraloría General y la reorganización de los mecanismos de control financiero y fiscal.

Consecuencia de este estudio fue el establecimiento de la Contraloría General de la República, mediante Ley Núm. 84 de 1930, como organismo fiscalizador del gasto público, dependiente del Organismo Ejecutivo.

Acciones concurrentes en su finalidad y en sus proyecciones administrativas, tuvieron verificativo durante ese año y en los posteriores.

En 1930 fue reorganizado el Registro de la Propiedad; en 1935 fue creada la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Panamá; en 1941, los Archivos Nacionales y en 1946, la nueva Constitución de la República establece reformas y directrices importantes en cuanto a la administración pública.

Una de las modificaciones sustantivas establecidas en la Constitución de 1946 fue la ubicación de la Contraloría General de la República, como dependencia del Organismo Legislativo, según el Título X, Capítulo 2. Paradójicamente, uno de los principales yerros constitucionales están dentro de este mismo título, al asignársele a la Contraloría funciones eminentemente ejecutivas como lo son las labores de contabilidad y estadística, las cuales aún conserva y que son incompatibles con la naturaleza legislativa de este organismo.

Otras disposiciones importantes que se consignan en esta carta constitucional y que tienden a mejorar la función pública y a lograr una mayor responsabilidad administrativa, son las referentes al establecimiento de los deberes y derechos de los servidores públicos, la institución de la carrera administrativa y los cimientos de la autonomía municipal.

Durante el período comprendido entre 1903 a 1950 hubo un acentuamiento total de estudios administrativos y muchas de las provisiones constitucionales, en favor de la administración pública, no se pusieron en práctica y sólo permanecieron como enunciados doctrinales.

El advenimiento de la década de 1950 a 1960 marcó aspectos de significativa trascendencia en el desarrollo administrativo de Panamá. Su primera etapa se caracterizó por el liderazgo administrativo que ejerció la Contraloría General de la República. La estabilidad de personal que logró esta oficina, a partir de 1942, la convirtieron en la mayor muestra de dinamismo y eficiencia pública.

Durante esta época se hizo evidente la preocupación del Gobierno Nacional por modernizar el ente gubernamental, en base a lineamientos más científicos. La contribución que dio la Universidad de Tennessee a estos propósitos es incalculable.

El informe *La Administración Gubernamental en la Economía para el Desarrollo* realizado por Robert Avery en 1954, revela la urgencia de introducir reformas a la estructura gubernamental, con el objeto de armonizar los mecanismos de acción estatal con los complejos propósitos de desarrollo.

Las reformas sugeridas cubren campos básicos tales como organización de personal, organización administrativa, procedimientos y servicios de personal al ejecutivo.

Entre las principales acciones recomendadas tenemos:

#### *Administración de personal:*

- a) Se debe fortalecer el sistema de selección a base de competencia.
- b) Debe establecerse una clasificación técnica de puestos y una adecuada escala de salarios.
- c) Debe establecerse un sistema de retiro uniforme.
- d) Debe hacerse una evaluación periódica sobre el rendimiento del empleado.
- e) Los beneficios de la carrera administrativa deben extenderse de manera gradual, para evitar en su período inicial, recargo de trabajo a la oficina central de personal.

- f) La oficina de personal debe estar constituida por personal idóneo y debe otorgárseles la oportunidad de observar las prácticas de personal en otros países.
- g) Debe otorgársele a la oficina de personal la suficiente autoridad para ejercer sus funciones en completa libertad y sin interferencias políticas.

### *Organización administrativa*

El ejecutivo debe disponer de personal técnico para elaborar un diagnóstico sobre la organización administrativa del gobierno, que debe servir de base a las recomendaciones que se hagan para mejorar funciones como planificación, coordinación y eficiencia gubernamental. Este estudio debe dar prioridad:

- a) A la clarificación de funciones y adecuada delimitación de la autoridad, responsabilidad y ámbito de control, dentro de la esfera gubernamental.
- b) A la adecuada transformación de la estructura administrativa para facilitar una mejor planificación y coordinación de las actividades estatales.
- c) A la utilización de entidades autónomas y semiautónomas de comisiones y juntas directivas para cumplir a cabalidad con los cometidos administrativos.

### *Procedimientos administrativos*

- a) Debe establecerse una base piloto para los estudios de simplificación de trabajo de manera que puedan determinarse los niveles de rendimiento para mejorar la eficiencia y economía de las operaciones.
- b) Se recomienda la utilización de auditorías administrativas, inspecciones e informes para lograr una mayor descentralización administrativa.
- c) Modernización del sistema de compras.
- d) Elaboración de un manual de organización y de procedimientos en todas las agencias, para uniformar y simplificar las operaciones.

### *Servicios de personal al ejecutivo*

- a) Debe establecerse a nivel ejecutivo un servicio de personal adicional.

- b) Debe crearse una oficina central de presupuesto y debe procederse a la reorganización del sistema presupuestario.
- c) Debe establecerse una unidad de organización y métodos.
- d) Se recomienda un análisis cuidadoso de las funciones de la Contraloría General de la República, en base a disposiciones constitucionales y legislativas.

El informe Avery, tenía obviamente la intención de introducir los primeros mecanismos estructurales y funcionales en una administración pública, caracterizada por la ausencia de los mismos, como medida previa para lograr la eficiencia que requería el gobierno panameño. De allí que Robert Avery diera especial importancia en sus recomendaciones a la creación de la carrera administrativa, al mejoramiento de los sistemas y procedimientos relacionados con la función pública y a la reorganización estructural y funcional del Organismo Ejecutivo.

La repercusión de este estudio y de los posteriores, elaborados por la Universidad de Tennessee, señala el inicio de profundos logros administrativos. Entre ellos tenemos la creación de la carrera administrativa, la instalación y desarrollo inicial de la oficina de personal en el ministerio de Gobierno y Justicia, los primeros estudios de organización y métodos realizados sobre la Contraloría General de la República, la introducción de mejoras al sistema presupuestario, la ubicación de esta oficina dentro de la Contraloría General, un proyecto en la Universidad de Panamá que culminó con la creación del Centro de Investigaciones Jurídicas y un amplio estudio sobre la administración municipal. Este último cubrió una amplia gama de aspectos tales como patentes comerciales, control de tráfico y procedimientos presupuestarios. Merece destacarse un estudio administrativo de la Universidad de Panamá, realizado por la Universidad de Tennessee en 1959, el cual incluye un análisis de los sistemas de administración horizontal (compras y contabilidad) y lo referente a la administración de impuestos y a la administración financiera.

Un valioso antecedente en el campo de adiestramiento fue el primer seminario dictado por el doctor Robert Avery en la Universidad de Panamá, en el año de 1954. Este intento inicial se complementó con un programa de becas al exterior para el perfeccionamiento profesional de treinta empleados públicos, realizado entre los años 1953 y 1956. Programas de esta naturaleza habían sido puestos en práctica por la Contraloría General de la República en el año de 1946.

Los años de 1958 a 1959 fueron escenarios de dos importantes

estudios administrativos: uno, realizado por el doctor Alvin Mayne conjuntamente con la Universidad de Puerto Rico y el otro, elaborado por tres profesionales de la administración pública: Ross Tomson, Helena García y Roberto Willson.

El estudio elaborado por el doctor Mayne fortaleció el campo de la planificación nacional y sus recomendaciones tuvieron una influencia decisiva en el establecimiento de esta función a nivel ejecutivo y a la vez sentó directrices importantes para su desarrollo posterior.

El trabajo elaborado por Tomson, García y Willson, en 1959, fue titulado *Estudio sobre la importancia de una reorganización administrativa de la rama ejecutiva del gobierno de Panamá*, constituyó un aporte valioso para el adelanto administrativo del Istmo.

Hasta el año de 1958, la paternidad de los estudios administrativos en su mayoría extranjera. La misión de Tennessee jugó un papel muy importante en este aspecto. Pero la amplia participación de dos profesionales panameños, Helena García y Roberto Willson, puso de relieve el alto grado de interés de los nacionales por contribuir al mejoramiento de la maquinaria gubernamental y constituyó un impulso vigoroso para futuras acciones tendientes a la reorganización de la misma.

Robert Avery, recomendó en 1954 la realización de un estudio de tal naturaleza que llegara a conclusiones útiles para la reorganización, coordinación, control y eficiencia de los mecanismos de acción pública. El estudio de Tomson, García y Willson cumplió a cabalidad con esta tarea y sus recomendaciones pueden sintetizarse así:

- a) Es indispensable, a nivel ministerial, la reorganización de funciones para lograr la consolidación de actividades afines, evitar las duplicaciones y mejorar la dirección y control de los programas de gobierno.
- b) Se sugiere la creación de niveles intermedios de administración para cumplir con una trilogía de propósitos: reducir el ámbito de control, simplificar la labor ejecutiva y establecer una base para el mejoramiento de procedimientos administrativos.
- c) Es necesario el establecimiento de oficinas administrativas de personal como auxiliares permanentes a las funciones de los jefes departamentales y unidades de operación.
- d) Se recomienda el uso de comisiones para asesorar, planificar y coordinar y no para administrar programas operativos.
- e) Es imprescindible el establecimientos de líneas de autoridad

- en toda la pirámide de nuestra organización administrativa con el fin de preservar la unidad de mando.
- f) Es necesario coordinar las actividades gubernamentales afines para el logro de los programas nacionales.
  - g) Se sugiere el diseño de una nomenclatura organizativa uniforme para delimitar y clarificar los niveles de responsabilidad y autoridad.
  - h) Es indispensable el establecimiento de una adecuada clasificación de puestos.
  - i) Es necesaria la creación racional de entidades autónomas, para evitar la duplicación de funciones.
  - j) Se sugiere el diseño de un programa de desarrollo económico con objetivos claramente delineados, cuyas metas deben ser alcanzadas por las diversas entidades gubernamentales mediante actividades coordinadas.

El impacto administrativo del citado estudio impulsó nuevas contribuciones que fortalecieron el campo de la organización administrativa del gobierno. La elaboración del primer *Manual de organización del Gobierno de Panamá* fue seguido por otros aportes, tales como un *Manual de procedimientos para la administración de impuestos*, un *Manual de correspondencia y archivo para el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública*.

Al final de la década del 50 se registró uno de los acontecimientos de más relieve en los anales de la administración pública panameña. Fue la creación de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia en el año de 1959 que proporcionó al Órgano Ejecutivo un mecanismo de acción permanente para asegurar la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales.

A principios del año 1961, quedó definitivamente estructurado este organismo.

Los lineamientos legales y administrativos fueron conquistas legislativas de una comisión designada por el Presidente Roberto F. Chiari.

Esta comisión estaba constituida por los señores José María Sánchez, Gonzalo Tapia, Alfredo Ramírez, Abraham Pretto, Rigoberto Paredes, David Amado y José Ángel Noriega.

Finalmente, la Dirección General de Planificación y Administración quedó estructurada por cuatro componentes administrativos: organización administrativa, planificación, presupuesto y personal. Es

tos departamentos le ofrecen al jefe del ejecutivo un instrumento de apoyo para la toma de decisiones estratégicas sobre la buena marcha de las actividades públicas en general.

Con anterioridad a esta fecha (1961), las funciones de presupuesto, organización administrativa y personal, eran ejercidas por unidades operativas diferentes. Las dos primeras estaban ubicadas en la Contraloría General de la República y la segunda, en el Ministerio de Gobierno y Justicia. El personal técnico adscrito a estas oficinas, pasó a formar parte del nuevo organismo presidencial asesor. En este aspecto debe destacarse la labor que realizó la Misión de la Universidad de Tennessee, la cual hasta el año de 1959, se constituyó como la oficina de organización y métodos al servicio del Gobierno de Panamá.

Las acciones administrativas que se iniciaron en el año de 1960, tuvieron como eje central a la Dirección General de Planificación y Administración. Gran parte de sus esfuerzos se encaminaron hacia el mejoramiento de la función pública.

Bajo la dirección del señor David Amado, comenzó a funcionar el Departamento de Personal con programas claramente definidos en cuanto a clasificación de puestos, reclutamiento, selección, adiestramiento, procedimiento y registros de personal.

Nuevos instrumentos legales ayudaron a la consecución de estos objetivos. Entre ellos tenemos la Ley Núm. 4 de 13 de enero de 1961, sobre administración de personal; la Ley Núm. 55 de 12 de septiembre de 1961, que se conoce como Prueba de Suficiencia y la Ley Núm. 7 de 1962, sobre clasificación y retribución de puestos.

Las realizaciones concretas durante este período incluyen la clasificación técnica de los puestos de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura y Comercio, Hacienda y Tesoro y de la Lotería Nacional; incluyen también la elaboración de un manual de clasificación de puestos y el establecimiento de un sistema de evaluación de méritos.

El alcance de estos programas es inestimable. Y para su realización inicial se contó con la cooperación y asesoría del Sr. Pedro García, experto en administración pública y del servicio civil de la República de Costa Rica.

La implantación del programa de becas para empleados públicos en servicio, con el fin de obtener perfeccionamiento técnico en áreas especializadas de la administración pública, encontró sus principales obstáculos en la carestía de personal dispuesto a regresar a posiciones gubernamentales.



Por otra parte, el programa de becas que se dictó en Puerto Rico por un periodo de seis meses, para el adiestramiento de jefes de personal, no rindió los beneficios esperados, ya que la campaña preeleccionaria del año de 1963 dificultó la debida utilización de estos profesionales.

En el campo de la administración financiera no hubo progresos significativos.

El propósito primario que originó el traslado de las funciones presupuestarias de la Contraloría General de la República a la Dirección General de Planificación y Administración, para reforzar este mecanismo como medio de control ejecutivo, fue frustrado por obstáculos de índole legal, política y por errores conceptuales sobre la verdadera finalidad del presupuesto.

En cuanto a la administración de impuestos se refiere, el estudio *Informe sobre la administración impositiva en la república de Panamá*, elaborado por el Servicio Gubernamental de Rentas Internas de los Estados Unidos en el año de 1964, puso de relieve las grandes lagunas existentes en los controles, procedimientos y operación de los sistemas de registros, auditoría y cobro de impuestos.

El informe en mención recomendaba:

- a) Una reorganización estructural que facilitara la implantación de técnicas modernas para lograr una mejor administración de impuestos.
- b) Reformas al sistema de auditoría.
- c) Reorganización estructural del departamento de cobros y establecimiento de políticas uniformes.
- d) Formación de grupos especializados para investigar y promover juicios por evasión de impuestos.

Durante el periodo descrito (1960 a 1955), hubo un aumento estructural considerable del Organismo Ejecutivo. Entre las nuevas instituciones creadas tenemos al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Instituto Panameño de Turismo, Comisión de Reforma Agraria, Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas e Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos.

En el mes de mayo de 1960 la misión de Tennessee realizó, en el área de la planificación nacional, una compilación de todas las leyes relacionadas con la planificación económica, física y social de la República de Panamá. El propósito de este trabajo era coadyuvar en la organización, selección de personal y procedimientos de trabajo del Departamento de Planificación, recién creado.

El informe en referencia contiene un compendio de todas las disposiciones legales que asignan funciones de planificación a las diferentes entidades gubernamentales.

Un análisis complementario de estas disposiciones fue elaborado, en el mes de julio de 1960, por la misma misión técnica. Y llegó a las siguientes conclusiones:

- a) Preexistencia de disposiciones legales básicas para la planificación y conducción de programas en los diversos campos de desarrollo económico y social.
- b) Inexistencia de oficinas, creadas por ley, para servir a los propósitos de la planificación.
- c) Inoperancia de organismos creados para llevar a cabo funciones sustantivas de la planificación.
- d) Carencia de personal técnico adecuado y de recursos financieros para llevar a cabo los programas estatuidos en las disposiciones básicas.
- e) Sobreposición en el proceso de planificación, por la duplicación de funciones entre entidades.
- f) Existencia de leyes ambiguas y confusas.

Las recomendaciones sugeridas en este análisis incluyen:

- a) El Departamento de Planificación debe establecer un orden de prioridad para sugerir el establecimiento progresivo de aquellas oficinas instituidas por ley y no establecidas en la práctica.
- b) El Departamento de Planificación debe trabajar coordinadamente con las oficinas sectoriales de planificación, de manera que cada una de ellas se ocupe de estudios específicos en sus respectivas áreas.
- c) El Departamento de Planificación debe señalar qué oficinas deben reforzarse técnica y financieramente.
- d) Hasta que se logre una reorganización adecuada, es necesario que la oficina de planificación ayude al establecimiento en todas las instituciones de comités de coordinación, formados con personal de las mismas, para una mejor orientación y coordinación en la formulación de programas de desarrollo a nivel nacional.
- e) El Departamento de Planificación debe sugerir la modificación de las disposiciones legales ambiguas, relacionadas con el proceso de planificación, de manera que se logre una ade-

cuada clarificación y delimitación de la autoridad y responsabilidad, tanto en el planeamiento como en la operación de los programas.

La elaboración de estos trabajos constituyó la primera acción concreta dirigida a fortalecer los mecanismos de la planificación nacional, y lograr así, por primer vez, un instrumento de desarrollo integral.

El 10. de abril de 1963 como consecuencia de la reorganización efectuada en base a estos estudios, la Dirección General de Planificación y Administración presentó al Ejecutivo para su aprobación, el Programa de Desarrollo Económico y Social de Panamá, para el período de 1963 a 1970.

### *Caracteres generales del programa de reforma administrativa*

La reforma administrativa se encuentra contenida en el capítulo X del Programa de Desarrollo Económico y Social, el cual fue revisado en el mes de agosto de 1963, evaluado por un comité de expertos en junio de 1964 y actualizado por el Gobierno de Panamá en noviembre de 1965.

El programa de reforma administrativa se caracteriza por ser un documento de carácter técnico, que incluye reformas estructurales y funcionales, circunscritas a la rama ejecutiva de gobierno, y que deben lograrse en un término mayor de siete años.

El propósito general del programa es:

transformar la administración pública actual y convertirla en un instrumento eficiente, capaz de cumplir con el Programa de Desarrollo Económico y Social, a cabalidad, con prontitud y economía.<sup>8</sup>

La naturaleza de estas reformas hace perentoria la necesidad de señalar, como objetivo adicional y no menos importante, la obtención de una política de calidad tendiente a promover el desarrollo de potencialidades humanas para la prestación eficiente y dinámica de los servicios públicos.

El programa definitivo, actualizado en el año de 1965, es más bien una ampliación del original que fue elaborado en 1963. No existen diferencias fundamentales entre ambos. No obstante, es necesario anotar que el programa de 1963 era sumamente ambicioso en cuanto se refiere a la supresión estructural de entidades autónomas y semi-autónomas. Consolidaba todas las instituciones semi-autónomas y a la

mayoría de las autónomas, a excepción de la Universidad de Panamá, Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación y Superintendencia de Crédito Público.

Para garantizar la funcionalidad del Programa de Reforma Administrativa, actualizado en 1965, se proponen las siguientes medidas previas:

- a) Fortalecimiento del Departamento de Organización Administrativa, adscrito a la Dirección General de Planificación y Administración. Debe aumentar, en consecuencia, su personal técnico y debe promover la creación de oficinas sectoriales de organización y métodos en todas las agencias públicas.
- b) Incorporación de las instituciones públicas al sistema de carrera administrativa, para asegurar la idoneidad profesional en los puestos públicos.
- c) Consolidación y perfeccionamiento técnico del sistema presupuestario a base de programas; el cual debe incluir a todos los organismos gubernamentales.
- d) Establecimiento de unidades de enlace para el control y evaluación de los programas en las diferentes oficinas públicas.
- e) Armonización de las políticas estatales, adoptadas por ley, a los propósitos de reforma, mediante una labor de orientación y coordinación.

La reforma administrativa panameña tiene como propósitos específicos:

- a) La racionalización estructural y funcional de la administración pública
- b) El robustecimiento de los mecanismos de control y coordinación del Organismo Ejecutivo.

El análisis del primer objetivo nos lleva a la conclusión de que éste se encamina hacia la modernización de los mecanismos estructurales y funcionales del Organismo Ejecutivo, con el fin de lograr una mayor eficiencia, economía y productividad en los negocios públicos. El segundo, tiene como meta lograr el control ejecutivo sobre las políticas y planes estatales y la coordinación intergubernamental, con el propósito de asegurar la unidad y coherencia en la formulación, operación y valuación de los mismos.

Para lograr la materialización de estos objetivos se recomienda:

- a) **Reestructuración institucional**  
Consolidación de funciones afines, que actualmente se encuentran dispersas entre varias dependencias públicas, para evitar la duplicación de esfuerzos y la interferencia entre organismos.  
Perfeccionamiento de las estructuras administrativas para lograr un efectivo control ejecutivo sobre los programas de gobierno.
- b) Consolidación y modernización del sistema presupuestario de manera que este instrumento sea un verdadero control de gastos y de inversión.
- c) Implantación de una administración científica de personal en todas las dependencias públicas para uniformar procedimientos y métodos y garantizar igualdad de oportunidades a los empleados públicos.
- d) Reorganización interna de todos los ministerios y entidades autónomas para asegurar, a nivel institucional, el eficiente cumplimiento de los programas.
- e) Robustecimiento de la administración municipal, mediante la ayuda financiera y técnica del Gobierno Central. Se ampliará así el ámbito de la responsabilidad municipal y se logrará que estos organismos asuman progresivamente la prestación de servicios que le son inherentes por su naturaleza.

La estructura administrativa propuesta para 1972 incluye:

- a) **Creación de organismos de coordinación política**  
*Consejo de Estado:* Este mecanismo de coordinación política estará constituido por el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Directores o Gerentes de Entidades Autónomas, el Director General de Planificación y Administración y el Presidente del Consejo Nacional de Economía. Le corresponderá a este organismo formular políticas de carácter económico-social y determinar dentro de los programas, las prioridades para el desarrollo del país, en base a conocimientos más profundos sobre la realidad panameña. Su periodo de duración será transitorio, ya que sus funciones serán absorbidas por el Consejo de Gabinete tan pronto se logre la racionalización estructural propuesta para el año de 1972.  
*Superintendencia de instituciones de crédito público:* Estará integrada por una junta de gobernadores o directores, los cua-

les determinarán en cada unidad crediticia pública las políticas a seguir para coordinar los programas relacionados con estas actividades.

Su misión primordial será la de canalizar los recursos financieros de estas entidades para distribuirlos adecuadamente en las diversas áreas o sectores de desarrollo y conseguir una paridad entre el establecimiento de prioridades y los recursos disponibles para concretar esas metas. La actividad crediticia privada, estará sujeta a una reglamentación bancaria nacional.

b) Instrumentos de gerencia administrativa

*Fortalecimientos de los mecanismos de control financiero*

Consolidación de los presupuestos de todo el sector público.

Implantación del presupuesto por programa.

Reorganización de los sistemas de contaduría para el manejo del presupuesto.

*Administración de personal*

Incorporación de todas las entidades públicas al sistema de carrera administrativa.

Establecimiento de un sistema técnico de clasificación y retribución.

Establecimiento de un programa de adiestramiento.

c) Reorganización de agencias públicas

División del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria en cuatro ministerios. Así:

Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Ministerio de Salud Pública.

Ministerio de Agricultura.

Ministerio de Comercio e Industrias.

Creación del Ministerio de Comunicaciones.

Consolidación de entidades autónomas, a excepción de:

Universidad de Panamá.

Caja de Seguro Social.

Instituciones de Crédito (Banco Nacional, Caja de Ahorros, Banco de Crédito Popular, Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas e Instituto de Fomento Económico).

Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.

En la estructura propuesta para 1972 se mantienen las siguientes entidades semi-autónomas:

- a) Cruz Roja Nacional
- b) Junta de Control de Juegos
- c) Lotería Nacional de Beneficencia
- d) Ferrocarril Nacional de Chiriquí
- e) Comisión de Reforma Agraria

Las otras instituciones autónomas y semi-autónomas quedarán integradas de la siguiente manera:

Instituto de Fomento Económico, Instituto Ganadero e Instituto del Café se incorporarán al Ministerio de Agricultura.

Instituto Panameño de Turismo y Zona Libre de Colón serán incorporadas al Ministerio de Comercio e Industrias.

Los servicios del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales serán asumidos, progresivamente, por los diversos municipios.

Comisión de Salario Mínimo y Comisión de Marina Mercante serán incorporados al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Instituto de Vivienda y Urbanismo pasará al Ministerio de Obras Públicas.

La administración de los tesoros públicos, función realizada por la Contraloría General de la República, pasará al Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El servicio de Correos y Telecomunicaciones pasará a ser jurisdicción del nuevo Ministerio de Comunicaciones.

Hasta ahora hemos señalado las reformas propuestas a nivel de instituciones centralizadas y descentralizadas.

A nivel provincial y municipal figuran otras reformas. Ellas son:

### *Nivel provincial*

- a) Los límites provinciales deben coincidir con los límites de planificación.
- b) Los gobernadores deben constituirse en coordinadores de programas regionales. Para tal efecto se crearán a nivel provincial, comités de coordinación en donde los gobernadores mantendrán un liderazgo efectivo.

*Nivel municipal.*

- a) Implantar una reforma tributaria municipal que comprenda:
  - Traspaso a los municipios del cobro de impuestos sobre inmuebles que actualmente percibe el gobierno.
  - Fijar a las empresas locales un impuesto municipal justo.
  - Reglamentación de un sistema complementario de transferencia para un plan de desarrollo regional.
  - Reglamentación del sistema de expedición de placas.
- b) Reestructuración interna de los municipios.
- c) Fortalecimiento financiero y técnico de los municipios para que asuman todos los servicios que les son propios.

Los planteamientos descritos resumen los puntos medulares del Programa de Reforma Administrativa (1963-1970) actualizado en el año de 1965.

*Evaluación del programa de reforma administrativa 1963-1970*

En el mes de junio de 1964, un Comité de Expertos de la Alianza para el Progreso, realizó una evaluación integral del Programa de Desarrollo Económico y Social de Panamá 1963-1970. Este comité, formado por los señores Ernesto Maloccorso, Manuel Noriega Morales, Ernesto de la Guardia Hijo y Arnold C. Herberger, también consignó los siguientes juicios en relación con el Programa de Reforma Administrativa presentado:

- a) Las metas del programa son muy ambiciosas para ser logradas en el término de siete años.
- b) A pesar de que Panamá cuenta con el Departamento de Organización Administrativa para llevar a cabo el programa citado, no está en capacidad de lograr estas metas debido a la falta de personal técnico.
- c) La creación de nuevos ministerios para absorber las funciones de algunas entidades autónomas puede contribuir a perpetuar el relajamiento estructural que se trata de corregir, si se realiza sin un estudio exhaustivo.
- d) No es indispensable la creación del Ministerio de Comunicaciones, debido a que el programa de carreteras y puertos tiene poca trascendencia dentro del plan de desarrollo. Por otra



- parte, el Ministerio de Obras Públicas llena a cabalidad su cometido.
- e) Es necesario reorganizar los ministerios como requisito previo para que asuman nuevas funciones.
  - f) Los cambios propuestos implican, muchas veces, modificaciones de tipo constitucional.

### *Criterios a considerar*

El programa de reforma administrativa, elaborado en el año de 1963 y actualizado en 1965, tiene una importancia dual en el desenvolvimiento de la administración pública.

Este programa es, indudablemente, un trabajo valioso, no obstante las barreras técnicas y jurídicas señaladas por el comité de expertos y lo ambicioso de su alcance.

Desde el punto de vista conceptual, lo novedoso del programa consiste en que la integración de la planificación económica y administrativa en un solo documento, le da sustancia y contenido a esta última, de manera tal, que la convierte en un medio indispensable para conseguir los objetivos básicos del desarrollo.

Es evidente que esta interacción jerarquiza la función de la administración pública, ya que las políticas gubernamentales en favor de ésta nunca han sido sistemáticas, programadas, ni congruentes y siempre han estado enmarcadas en el concepto tradicional de la "administración por la administración misma".

El análisis del Programa de Reforma Administrativa, actualizado en 1965, nos permite señalar otras consideraciones importantes.

Entre los lineamientos básicos del programa se señala que, para conseguir la operatividad de este proceso, es necesario el fortalecimiento de mecanismos ya existentes dentro de la administración pública panameña, como los del Departamento de Organización Administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración; la extensión de los beneficios de la carrera administrativa a todas las entidades públicas y el perfeccionamiento del sistema presupuestario.

La fórmula señalada es, en efecto, una medida adecuada para promover, a nivel macroadministrativo, el proceso de reforma en la estructura gubernamental. No obstante, resulta agravante haber omitido el fortalecimiento de la Escuela de Administración Pública como una de las acciones precedentes para garantizar la funcionalidad de este proceso. Es ilógico creer que un cambio de esta naturaleza pueda operar eficientemente sin el concurso de un instituto a nivel

superior, creado específicamente para ofrecer al país el material humano, capaz de impulsar estos cambios. Esta omisión constituye la antítesis al proceso de racionalización administrativa para una nación que persigüé, mediante la utilización óptima de sus recursos, el aceleramiento de su desarrollo.

A las anteriores consideraciones hay que agregar que es necesario hacer una clara concretización de los objetivos administrativos que se persiguen de manera que los cursos de acción que se adopten vayan dirigidos hacia la consecución de un objetivo básico de desarrollo. De allí que sea necesario un paralelismo real entre la planificación económica y administrativa.

Fundamentalmente, el tipo de modernización administrativa que se persigue en este programa es macro-estructural. Se dirige a lograr, mediante la racionalización funcional de actividades públicas y el establecimiento de nuevos mecanismos, una coordinación gubernamental y política efectiva. De ahí que una de las principales características del Programa de Reforma Administrativa sea la reorganización estructural con el propósito de cambiar la fisonomía del Organó Ejecutivo, para adaptarla a los fines de desarrollo.

La labor teórica que se hizo en este sentido fue extensa, ya que la mayoría de las instituciones autónomas y semi-autónomas fueron consolidadas.

A este respecto cabría anotar que, dada la dispersión estructural existente, esta medida no era del todo desafortunada. Es indudable que emprender un programa de desarrollo sin una adecuada estructura de gobierno además de ser impráctico, es un craso desacierto administrativo. Sin embargo, lograr una racionalización administrativa del Organó Ejecutivo en su totalidad, en un término de siete años como la que se persigue en el programa descrito era, desde sus inicios, un objetivo inalcanzable en nuestro medio debido a las fuertes presiones políticas.

Convenía, en consecuencia, cierta gradualidad en la implantación de estas acciones las cuales debían realizarse según las prioridades del desarrollo y complementarse con la reorganización a nivel ministerial, células básicas para llevar a cabo los programas de desarrollo.

Como se ha apuntado anteriormente, el Programa de Reforma Administrativa elaborado en el año de 1963 es un trabajo esencialmente técnico. Se corregían en él problemas administrativos que mermaban la capacidad de eficiencia de todo el sector público y que ya habían sido identificados en diversos estudios. En la elaboración del Programa de Reforma Administrativa se utilizaron instrumentos de aná-

lisis administrativos para darle una solución técnica a los problemas. Sin embargo, la planificación administrativa así concebida encontró, al igual que en otros países latinoamericanos, una natural resistencia de aquellos grupos que ostentaban el poder político. Esta reacción era lógica en nuestro medio. La reforma gubernamental planteada era, por principio, una acción de cambio que afectaría el *status* de poder de los políticos. La supresión de organismos y la extensión de la carrera administrativa, por ejemplo, limitaban la acción partidista en el campo administrativo, ya que las instituciones públicas eran compensaciones que se entregaban a los grupos políticos de mayor beligerancia y por lo tanto tenían "nombre propio". Y la carrera administrativa, al generalizarse, cercenaba la libertad que tenían los políticos para nombrar a personal incapaz en una gran porción gubernamental.

Es necesario reconocer, sin embargo, que hubo falta de estrategia en la planificación de la reforma administrativa aludida. La planificación debió salir del laboratorio para complementarse con las realidades sociopolíticas existentes. Y la mejor fórmula era hacer partícipe a los diferentes grupos de presión (políticos, empleados públicos y organismos empresariales) en la elaboración del programa de manera que se lograra una armonización, a priori, entre lo técnico y lo sociopolítico, y no una yuxtaposición de sistemas contra sistemas.

Por otra parte conviene anotar que la reorganización estructural que se planteaba no resolvía todos los problemas administrativos panameños. Debía complementarse con el mejoramiento de los sistemas prioritarios (planificación, presupuesto, personal, estadística, compras, etc.) y con el mejoramiento operativo de funciones a nivel ministerial mediante programas intensivos y racionales de adiestramiento y capacitación.

En términos de beneficios es evidente que el Programa de Reforma Administrativa planteado durante la primera parte de la década del sesenta, tiene sus bondades. Si analizamos el panorama administrativo actual observaremos que muchas de las reformas propuestas en ese entonces han sido implantadas hoy día, debido más que todo, a exigencias del tipo operativo.

A manera de ejemplo, existe en la actualidad un Ministerio de Desarrollo Agropecuario separado del Ministerio de Comercio e Industrias; un Ministerio de Trabajo y Bienestar Social independiente del Ministerio de Salud. Asimismo los primeros intentos formales para establecer unidades de enlace de organización administrativa, a nivel ministerial, tuvieron su génesis en este programa.

## EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y SU IMPLANTACIÓN

Como paso previo a la adopción del Programa de Reforma Administrativa como un programa de gobierno, Panamá solicitó asesoría técnica a las Naciones Unidas.

Resultado de esta acción fue el estudio elaborado por el señor Pedro Pablo Morcillo, titulado *Ejecución del programa de Desarrollo de Panamá 1963-1970 — Medios Legales y Administrativos* (1964).

El informe citado, no cubre todas las acciones descritas en el calendario de reforma administrativa, elaborado en el año de 1963 por el Departamento de Organización Administrativa. Este calendario programaba lo siguiente:

1965 Creación de la Comisión de Reforma Administrativa.

1966 Creación o reforma de la oficina de planificación y administración en los diferentes ministerios. Iniciación de los estudios para modificar el sistema de contaduría del gobierno e implantar el presupuesto por programa.

Incluir en el presupuesto nacional resúmenes de los presupuestos de las diferentes entidades autónomas.

Reorganización del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública en dos ministerios diferentes: el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Salud Pública.

1967 Reorganización del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias en Ministerio de Agricultura y Ministerio de Comercio e Industrias. Dentro del Ministerio de Agricultura se incorporaría el Instituto Ganadero y el Instituto del Café; dentro del Ministerio de Comercio e Industrias se incorporaría el Instituto Panameño de Turismo y la Zona Libre de Colón.

Transferir, de la Contraloría General al Ministerio de Hacienda y Tesoro, las actividades de pago y contabilidad.

Iniciar estudios a nivel municipal e introducir reformas básicas.

1968 Iniciar reformas al sistema de impuestos, a nivel municipal.

1969 Incorporar todas las dependencias estatales al sistema de carrera administrativa.

Transferir al gobierno municipal, los servicios públicos que

le son inherentes y que están bajo el control del Gobierno Central.

1970 Incorporación del Instituto de Vivienda y Urbanismo y de a Comisión de Energía Eléctrica al Ministerio de Obras Públicas.

Incorporación de la oficina de regulación de precios al Ministerio de Comercio e Industrias.

Establecimiento del Ministerio de Comunicaciones.

Debido al breve tiempo disponible para la realización de este informe (3 de julio al 29 de agosto de 1964) Pedro Pablo Morcillo circunscribió su trabajo a ciertas áreas básicas que, según su criterio, tenían carácter de inmediatas. Ellas son:

- a) Manejo y control de fondos públicos.
- b) Reorganización de algunos ministerios.
- c) Reorganización de algunas entidades autónomas.
- d) Sistemas y mecanismos de planificación.
- e) Investigación y adiestramiento de recursos humanos.
- f) Investigación de recursos naturales.

Las acciones concretas de este estudio, se resumen en diez anteproyectos de leyes, los cuales se citan a continuación:

- a) Proyecto de ley sobre creación y organización del Ministerio de Agricultura.
- b) Proyecto de ley sobre el establecimiento de una organización financiera Nacional en el Ministerio de Hacienda y Tesoro.
- c) Proyecto de ley sobre Patrimonio Forestal Nacional y el Servicio Forestal.
- d) Proyecto de ley sobre organización del Instituto de Fomento Económico.
- e) Proyecto de ley sobre creación y organización del Ministerio de Comercio e Industrias.
- f) Proyecto de ley sobre creación del Ministerio de Salud y el Fondo de Administración de Hospitales.
- g) Proyecto de ley sobre creación y organización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- h) Proyecto de ley sobre la organización financiera y administrativa para el fomento de la vivienda de interés social.
- i) Proyecto de ley sobre el sistema de planificación nacional.
- j) Proyecto de ley sobre creación del Instituto de Recursos Naturales.

## ADOPCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO PROGRAMA DE GOBIERNO

### *Naturaleza de la Primera Comisión de Reforma Administrativa*

El establecimiento de una comisión a nivel ejecutivo que asesora la ejecución del Programa de Reforma Administrativa, fue concebida por altos funcionarios de la administración del Presidente Marco A. Robles (1964-1968), entre los que figuran los señores David Amado, Helena García, David Samudio y Nicolás Ardito Barletta.

La creación de esta comisión tenía una intención más estratégica que técnica. Ello se desprende tanto de la categoría en que debía ubicarse esta comisión como del *status* personal que debían poseer sus integrantes.

En efecto, la ubicación de un organismo a nivel ejecutivo tenía como propósito enfatizar la importancia estratégica del Programa de Reforma Administrativa dentro de las políticas gubernamentales. Su composición, asimismo, tenía como objetivo poner la responsabilidad de dichas reformas en lo concerniente a su viabilidad en manos de personas que tuviesen cierto liderazgo público y privado. Estos debían aportar la orientación y guía necesaria para la implantación del Programa de Reforma Administrativa y lograr, sobre todo, su apoyo y aceptación interna y externa.

### *Consideraciones sobre su establecimiento y desarrollo*

Durante el periodo presidencial del señor Marco A. Robles se expidieron los dos primeros fundamentos legales para dar operatividad a la reforma administrativa programada.

Mediante Decreto Ejecutivo Núm. 76 de 2 de diciembre de 1965 se creó la primera comisión de reforma administrativa, la cual fue encargada de programar la ejecución de reforma administrativa en todas las dependencias gubernamentales.

Esta comisión, de carácter transitorio, estaba integrada de la siguiente manera: el Ministro de la Presidencia de la República (quien la presidía), el Director General de Planificación y Administración de la Presidencia, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de los Ejecutivos de Empresas (como representante del sector privado) y un representante del Organismo Legislativo.

Mediante este mismo Decreto se dotó a esta comisión de una secretaría que debía funcionar en la Dirección General de Planificación y Administración. A esta comisión de reforma administrativa se le dio un plazo hasta el 30 de junio de 1966, para que presentara recomendaciones específicas sobre las acciones que deberían implantarse a corto, mediano y largo plazo; incluyendo aquellas relacionadas con la elaboración del presupuesto de rentas y gastos de la nación.

El instrumento legal original (Decreto Núm. 76 de 2 de diciembre de 1965) fue modificado mediante el Decreto Núm. 77 de 14 de diciembre del mismo año, y se extendió a siete el número de miembros que integrarían esta comisión. Se aumentó la representación de la empresa privada nombrando tres comisionados en vez de uno.

Este nuevo decreto también proporcionó a la Comisión de Reforma Administrativa los servicios de asesor.

La comisión en referencia quedó finalmente constituida de la siguiente manera:

Alfredo Ramírez, Ministro de la Presidencia.

Gonzalo Tapia Collante, Director General de Planificación y Administración.

Edwin López, Diputado de la Asamblea Nacional.

Germán López, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Carlos Velarde, Vicente Pascual y Nathaniel Méndez G., Representantes de la empresa privada, nombrados por el Organismo Ejecutivo.

Delsa P. de la Rosa, Asesora de la Comisión.

La Comisión de Reforma Administrativa fue formalmente instalada por el Presidente Marco A. Robles el día 12 de enero de 1966.

La comisión nombrada en el año de 1965 escogió al señor Félix Bolaños, Sub-director en ese entonces del Departamento de Organización Administrativa, como secretario de dicha comisión.

El 14 de febrero de 1966, la Comisión definió su programa de trabajo tomando como base los lineamientos establecidos en el programa tentativo de reforma, elaborado en 1963. El orden de acciones era el siguiente:

- a) División estructural del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.
- b) Instalación del Consejo de Coordinación.
- c) Creación y/o reforma de las oficinas de planificación y administración a nivel ministerial.

- d) Creación de la superintendencia de instituciones de crédito público.
- e) División del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias en Ministerio de Agricultura y Ministerio de Comercio e Industrias. Estarían bajo la jurisdicción del primer ministerio las funciones del Instituto Ganadero, Instituto Panameño del Café, y las actividades de fomento agropecuario del IFE. Se consolidarían al segundo ministerio las funciones del Instituto Panameño de Turismo y de la Zona Libre de Colón.
- f) Inicio de los estudios preliminares para introducir reformas al sistema de contaduría de las instituciones públicas, con el fin de implantar el presupuesto por programa.
- g) Consolidación de los presupuestos públicos y adopción del presupuesto por programa.
- h) Traslado de las funciones de pagaduría y contaduría de la Contraloría General de la República al Ministerio de Hacienda y Tesoro.
- i) Incorporación del Instituto de Vivienda y Urbanismo al Ministerio de Obras Públicas.
- j) Creación del Ministerio de Comunicaciones.
- k) Extensión del régimen de Carrera Administrativa a todas las dependencias públicas.
- l) Integrar la Oficina de Regulación de Precios al Ministerio de Hacienda y Tesoro.
- m) Incorporación de la Comisión de Energía Eléctrica al Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación o al Ministerio de Obras Públicas.
- n) Iniciar los estudios pertinentes al régimen municipal, con el propósito de:
  - Iniciar la reforma tributaria en los municipios.
  - Traspasar gradualmente, a los organismos locales, ciertas funciones que actualmente presta el gobierno central.
  - Introducir cualquier otra mejora que se considere conveniente.

Para cumplir con este plan de trabajo, la Comisión de Reforma Administrativa nombró sub-comisiones para elaborar los instrumentos legales pertinentes a fin de cumplir los tres primeros puntos del mismo.

Por otra parte, con el fin de asegurar una mayor eficiencia en las labores de la comisión, ésta nombró un grupo de notables para que realizaran las investigaciones e hicieran las recomendaciones del



caso en relación con los planteamientos que surgieran del seno de la citada Comisión de Reforma Administrativa.

Formaron parte de este grupo de notables los señores Gilberto Ferrari, David Amado, Helena García, Rodrigo Núñez, José A. Noriega, Fernando Manfredo y Erasmo Escobar. Esta comisión especial sólo celebró una sesión, la cual tuvo lugar el 7 de abril de 1966.

Limitaciones de índole política y técnica dieron al traste con la existencia de la Comisión de Reforma Administrativa, la cual laboró formalmente hasta el 31 de marzo de 1966, después de haber celebrado ocho sesiones, durante las cuales sólo se presentó un anteproyecto de Ley sobre la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, elaborado por la señora Delsa P. de la Rosa.

### *Evaluación crítica sobre la primera Comisión de Reforma Administrativa*

Una de las notas salientes de la Comisión de Reforma Administrativa establecida en el año de 1965, fue, sin duda alguna, su atomi- cidad y falta de dinamismo.

Esto es atribuible, en gran parte, a deficiencias en los mismos instrumentos normativos que la crearon.

Recordaremos que el Decreto 76 de 1965 por medio del cual se creó la Comisión de Reforma Administrativa señalaba un plazo hasta el 30 de junio de 1966 para que esa Comisión entregara recomendaciones específicas para la ejecución del Programa de Reforma Administrativa. Implícitamente, este Decreto establecía la transitoriedad de este organismo y limitaba, desde sus inicios, la labor de la Comisión. Y en consecuencia, ésta debía enfrentarse en el breve periodo de seis meses, al estudio de problemas técnicos complejos.

Vale la pena profundizar sobre el propósito que perseguía esta Comisión, a la luz de las disposiciones contenidas en los Decretos Ejecutivos Núms. 76 y 77, fundamentos básicos en el establecimiento de este organismo.

Los Decretos en referencia estipulaban que la creación de la Comisión de Reforma Administrativa tenía como finalidad "programar la ejecución de la reforma administrativa", según los lineamientos establecidos en el Programa de Desarrollo Económico y Social.

Aún más, el Decreto Núm. 76, en su artículo 3o., refiriéndose a las labores de la comisión, disponía taxativamente:

“Las recomendaciones comprenderán no solamente las medidas que deben tomarse inmediatamente, sino las etapas en que deben ser puestas en vigor las que no sean inmediatas. Además comprenderán dichas recomendaciones las reformas relativas a la confección y contenido de los presupuestos de rentas y gastos de la nación y de las instituciones autónomas y semi-autónomas”.<sup>9</sup>

El análisis de la provisión anteriormente citada, pone de manifiesto que la labor de esta comisión no era meramente de guía u orientación al Programa de Reforma Administrativa, ya que éste estaba predeterminado. Por otra parte, tampoco puede decirse que su propósito primario era buscar el apoyo interno y externo necesario para lograr la viabilidad del Programa de Reforma Administrativa. La premisa anterior parte del hecho de que los Decretos que crearon esta Comisión le asignaban un trabajo específico, el cual debía cristalizarse en acciones concretas, de carácter más bien técnico que estratégico.

Programar la ejecución de la reforma administrativa, tal como lo planteaba el Decreto Núm. 76, incluía el establecimiento de un orden de prioridades para la implantación de las acciones contenidas en el programa y la formulación de recomendaciones sobre reformas específicas, relativas a la elaboración y contenido del presupuesto nacional. Entonces la labor de la comisión suponía la ejecución de funciones necesarias para asegurar la implantación de las medidas de reforma que señalaba el programa.

Actividades en este sentido habían sido realizadas en el año de 1964 por Pedro Pablo Morcillo, consultor de Planificación y Administración Pública de las Naciones Unidas. Los anteproyectos de leyes elaborados en esa fecha, eran conocidas por algunos comisionados, mas no fueron utilizados.

Este hecho indica que la comisión deseaba tener una participación activa en la implantación del Programa de Reforma Administrativa. Sirven para apoyar esta tesis, dos acciones que surgieron como resultado de las breves deliberaciones que tuvo este organismo. Una de ellas fue el nombramiento de comisiones de trabajo que se encargaran de elaborar los proyectos de leyes para la ejecución de las tres primeras acciones que aparecían dentro del plan de trabajo previamente aprobado; la otra, el nombramiento de una comisión de notables que se encargara de hacer los estudios e investigaciones sobre los temas que tratara la Comisión de Reforma Administrativa.

La última de las acciones mencionadas constituía un reconocimiento formal de que las funciones adscritas a esta Comisión eran de-

masiado ambiciosas, para ser llevadas a cabo por un organismo *ad-honorem*, que aunque integrado por elementos capacitados y, en algunos asos, políticamente influyentes, no estaban imbuidos en la filosofía que había inspirado el Programa de Reforma Administrativa y que tampoco disponían del tiempo necesario para enfrentarse a los complejos problemas relacionados con la programación de la ejecución del mismo.

Considero que los propósitos de la comisión debieron ser el de determinar la viabilidad práctica del Programa de Reforma Administrativa (de acuerdo con nuestra realidad administrativa, política, jurídica, social y económica), el de orientar y coordinar el desarrollo de estudios y el de establecer responsabilidades en cuanto a la ejecución, evaluación y control de programas. Estos propósitos eran, en ese entonces, los ideales para una comisión de esta naturaleza.

No obstante, y aun con objetivos menos ambiciosos como los que señalo, este organismo necesitaba de mayor tiempo y de los suficientes instrumentos y autoridad para realizar su cometido, ya que el Programa de Reforma Administrativa, era, por excelencia, un trabajo técnico que requería un amplio estudio, divulgación y comunicación entre los diferentes sectores, antes de ser definitivamente adoptado como programa oficial de gobierno.

Por otra parte, es necesario anotar, que cualquier labor de programación debió incluir la implantación de acciones, en un período no mayor de cuatro años, ya que era ilusorio creer que habría una continuidad en cuanto a políticas administrativas, cuando un cambio presidencial era inminente.

## ASPECTOS IMPORTANTES DE LA SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

### ANTECEDENTES DE NUEVO INTENTO REFORMISTA

Ante el fracaso de la primera Comisión de Reforma Administrativa y la necesidad de implantar programas de desarrollo en diferentes áreas económico-sociales, el Gobierno Panameño, mediante nota de fecha 5 de mayo de 1967 que envió a través de su cancillería al Embajador de los Estados Unidos, expresaba su intención de mejorar, lo más pronto posible, los complejos problemas administrativos relacionados con la ejecución de los programas de desarrollo.

Como prueba fehaciente de esta preocupación, el 11 de mayo del

mismo año, el señor Gonzalo Tapia Collantes, Director de Planificación y Administración de la Presidencia, envió al señor James Megeñas, Director de la Agencia para el Desarrollo Internacional AID, una solicitud de asistencia técnica para la elaboración de un diagnóstico que tuviera como propósito detectar y recomendar las soluciones necesarias a fin de lograr una eficiente conducción, ejecución y control de los programas de desarrollo en aquellas áreas hacia las cuales se dirigía la acción estatal.

El bosquejo de estudio que respaldaba esta solicitud de asistencia técnica, perseguía:

- a) Elaborar programas específicos de acción para perfeccionar la eficiencia operativa en la ejecución de programas.
- b) Identificar el monto de la necesaria ayuda técnica o de otra índole para la implantación de esos programas.

El alcance del diagnóstico propuesto cubría la detección de problemas en el nivel de dirección, con el objeto de examinar las actividades administrativas relacionadas con la ejecución de planes y programas gubernamentales, y por ende, la administración y manejo de recursos materiales, humanos y financieros.

Para el efecto, se proponía que el diagnóstico en mención analizara ciertos aspectos, tales como:

- a) El proceso de toma de decisiones en los diversos niveles administrativos del gobierno municipal y central, para determinar la forma cómo se llevaba a cabo la ejecución y control de políticas, planes y programas gubernamentales.
- b) Los procedimientos utilizados para la asignación de recursos en el presupuesto y los medios utilizados para controlar que estos recursos fueran distribuidos en la forma programada.
- c) Los procedimientos usados para diseñar y establecer prioridades, ejecutar y evaluar los programas de desarrollo.
- d) La efectividad en la selección, adiestramiento y manejo del personal que labora en la preparación, ejecución y control de los programas de desarrollo en las diversas entidades autónomas, semi-autónomas, centralizadas y municipales.

El resultado del diagnóstico mencionado serviría para diseñar planes concretos de acción, con los que se perfeccionaría la ejecución y control de los planes y programas estatales.

El bosquejo de estudio enviado por el Director General de Planificación y Administración al Director de la Agencia para el Desarrollo Internacional sugería los siguientes programas:

- a) Procedimientos para precisar las líneas de autoridad y responsabilidad, con el objeto de lograr una mejor operación de los programas de desarrollo.
- b) Estudios específicos para reformar la estructura orgánica de las instituciones encargadas de llevar a cabo los programas de desarrollo. Se sugiere utilizar algunos de los estudios ya realizados en el año de 1963.
- c) La preparación de manuales de procedimientos para la adecuada asignación de recursos, el diseño y escalonamiento en la ejecución de los diferentes proyectos y programas aprobados, el control y uso conveniente de los recursos financieros, la evaluación de los resultados obtenidos y el fortalecimiento del sistema de personal y clasificación de puestos.
- d) Adiestramiento en el exterior para el personal encargado de implantar los programas diseñados. Además se recomienda que se elaboren programas continuos para la educación y adiestramiento de los empleados públicos y aprovechar también los que se imparten en el exterior.
- e) Estimado de los recursos necesarios para ejecutar programas, como:  
Alcance, magnitud y monto de la ayuda técnica necesaria.  
Costo de cualquier otra ayuda que se necesite.

El diagnóstico debía abarcar las siguientes instituciones gubernamentales: Presidencia de la República, Dirección General de Planificación y Administración, Ministerio de Hacienda y Tesoro, Contraloría General de la República, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, Instituto de Vivienda y Urbanismo, Instituto de Fomento Económico, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales e Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación. Este estudio también debía incluir los Municipios de Panamá, Colón y David.

Finalmente, serviría como marco de referencia a los programas que emprendiera posteriormente el gobierno para la modernización del aparato administrativo y para cualquier solicitud de asistencia técnica que se necesitara.

Los planteamientos que anteceden son muy importantes, ya que representan una nueva filosofía para el tratamiento de los problemas administrativos de Panamá. Ello es así, porque en forma más realista y conveniente se consigue un paralelismo entre las metas sustantivas de desarrollo y los medios de acción para alcanzar esos objetivos.

Esta modalidad permitía, en síntesis, ejecutar con cierta gradualidad la implantación de programas de reforma administrativa, que de ningún modo podrían resolverse simultáneamente en todas las dependencias gubernamentales y permitía también concretar inteligentemente la acción en aquéllas, que por su preponderancia en la ejecución de políticas de desarrollo, eran las más importantes.

El programa de acción propuesto constituye, sin lugar a dudas, una buena política para solucionar los complejos problemas resultantes de decisiones arbitrarias, centralismo excesivo, estructuras inadecuadas, trámites dilatorios e ineficiencia en el manejo de recursos financieros, materiales y humanos.

El diagnóstico era, indiscutiblemente, una medida necesaria. La solución de problemas exigía señalar las anomalías administrativas que podía implicar la modificación de normas constitucionales y legales. Es evidente que también representaba un adecuado mecanismo para visualizar en mejor forma la magnitud de los problemas encontrados y establecer programas de acción uniformes para aquellos que fueran comunes, propiciando además análisis más profundos para problemas administrativos complejos.

Esta es la génesis del contrato que la República de Panamá suscribió con la Agencia para el Desarrollo Internacional, el 9 de agosto de 1968.

La firma J. L. Jacobs fue escogida para elaborar, en un plazo de tres meses, un diagnóstico de la administración pública, el cual propondría a:

- a) Buscar la unidad en la formulación y ejecución de los programas estatales y la acción coordinada entre el Organismo Ejecutivo y Legislativo.
- b) Modernizar los procedimientos y estructuras existentes, con el fin de asegurar la eficiente implantación, ejecución y control de los programas de desarrollo.
- c) Aumentar la eficiencia del servicio público, mediante el manejo racional de los recursos materiales y financieros y mediante una administración de personal adecuada.

Este estudio fue realizado con la cooperación del Departamento de Organización Administrativa de la Presidencia y cubre el estado de la administración pública hasta fines de 1968.

A su vez proporciona al Gobierno panameño:

- a) La detección de problemas administrativos y gerenciales en cada una de las áreas estudiadas.
- b) Los objetivos de la reforma gubernamental en cada Ministerio.
- c) El plan de acción para corregir en cada una de las instituciones las anomalías detectadas, incluyendo metas a corto y largo plazo.
- d) Sugerencias sobre la implantación y evaluación del proceso de reforma.
- e) Estimado sobre el número de técnicos y hombres-mes que se requieren en cada uno de los componentes del programa.

A continuación se enumeran las principales anomalías que fueron encontradas en las diferentes áreas administrativas:

#### *Administración gubernamental*

- a) Excesiva papelería: proliferación de formularios y de documentos que requieren la firma de ejecutivos de alto rango, lo cual va en detrimento del cumplimiento de funciones gerenciales importantes.
- b) Inflexibilidad administrativa: prevalencia de leyes rígidas y poca delegación de autoridad.
- c) Ambigüedad de leyes y reglamentaciones orgánicas: inconsistencias y falta de uniformidad en las leyes orgánicas de las instituciones públicas.
- d) Falta de controles adecuados sobre logros y fallas, que sirven de punto de referencia para la toma de decisiones posteriores.
- e) Ausencia de coordinación en la elaboración de normas.
- f) Dispersión y uso antieconómico de equipo electromecánico para procesamiento de datos.
- g) Falta de coordinación entre organismos orientadores de sistemas de administración general y entidades gubernamentales; y entre las dependencias de las mismas en la ejecución de trabajos análogos.
- h) Carencia de coordinación y comunicaciones en materias tales como programación y presupuesto.

- i) Falta de continuidad en los programas iniciados por los cambios en la rectoría del gobierno.

### *Administración financiera*

- a) El presupuesto no está basado en programas reales y no se encuentra integrado a un plan de desarrollo nacional.
- b) Poca coordinación en materia de formulación, ejecución y control del presupuesto entre los organismos orientadores (Contraloría General y Hacienda y Tesoro), los ministerios y entidades autónomas.
- c) Escasez de personal idóneo.
- d) A nivel de ejecución no se ejerce un debido control entre los gastos y los puestos presupuestados.

### *Compras y suministros*

- a) Falta de actualización y revisión del Código Fiscal.
- b) Dilación en el procedimiento de compras debido a la centralización del mismo y a la falta de programación en los pedidos, en todas las entidades del gobierno.
- c) Carencia de una adecuada planificación y programación de las necesidades de suministros.
- d) Almacenamiento deficiente por falta de control efectivo y por exceso de materiales inútiles.
- e) Ausencia de sistematización en la disposición de artículos en desuso.
- f) Carencia de normas técnicas de control e impresión de formularios.
- g) Lentitud de los procedimientos administrativos de preparación y adjudicación de compras y suministros.

### *Utilización de equipo y planta*

- a) Falta de una administración eficiente para el mantenimiento del equipo físico.
- b) Escaso mantenimiento preventivo de las propiedades del gobierno.

A nivel institucional, los problemas se caracterizan por ser comunes. Entre ellos tenemos:



- a) Traslado y duplicidad de funciones.
- b) Falta de capacidad administrativa.
- c) Carencia de coordinación entre agencias.
- d) Falta de uniformidad de sistemas de administración general.

El diagnóstico en mención señala claramente las grandes barreras orgánico-funcionales, gerenciales y operativas que existen en la administración pública y que obstaculizan la formulación, ejecución, control y coordinación de los programas de desarrollo.

Las causales de estas anomalías provienen no sólo de métodos, sistemas, técnicas y procedimientos anticuados sino también de políticas gubernamentales deficientes y de normas legales obsoletas y conflictivas que agudizan los problemas administrativos en todos los niveles de la administración pública.

Plenamente identificados los problemas en las áreas estudiadas se hacía necesario, por consiguiente, elaborar los mecanismos instrumentales para subsanar las deficiencias existentes a ser ejecutadas. También era necesario determinar la competencia y responsabilidad que le correspondía a los organismos encargados de llevar a cabo estas reformas.

En relación con este último aspecto, el diagnóstico elaborado en el año de 1969, sugiere ciertas pautas para asegurar la implantación, administración y ejecución del Programa de Reforma Administrativa, al igual que garantizaba la participación del órgano ejecutivo en el desarrollo del mismo. Estas sugerencias pueden sintetizarse así:

*Implantación del programa:* Establecimiento a nivel ejecutivo de una comisión responsable de la programación y evaluación de los planes de reforma. Esta comisión estaría integrada por dirigentes tanto del sector público como privado y debía promover la aceptación y respaldo a las políticas de mejoramiento administrativo que adoptara el gobierno. El carácter de la comisión propuesta sería eminentemente asesor; su periodo de duración no estaría sujeto a límites de tiempo y se le asignaría la autoridad y los instrumentos necesarios para cumplir su cometido.

*Dirección y ejecución del programa:* Esta fase, conjuntamente con la administración del préstamo, estaría a cargo del Director General de Planificación y Administración de la Presidencia. Bajo su inmediata dependencia funcionaría también el departamento de Administración del programa, el cual estaría integrado por un grupo administrativo y un grupo de desarrollo y evaluación, encargados de garantizar el apoyo técnico y profesional necesario para el éxito del programa.

La ubicación de una comisión, a nivel ejecutivo, con representantes tanto del sector público como del privado, no es una idea nueva.

La Comisión de Reforma Administrativa de 1965 es prueba irrefutable de ello, aun cuando no tenía la libertad de acción, la autoridad, la permanencia ni los instrumentos necesarios para impulsar las políticas gubernamentales de reforma.

Cabe señalar que, desde el punto de vista de la estrategia que debe utilizarse para lograr la aceptación de estos programas, es sumamente conveniente establecer el más alto nivel de responsabilidad de esta empresa, ya que sería una medida positiva para jerarquizar políticamente el programa y hacer partícipe al Organó Ejecutivo en la organización del mismo.

Durante los años de 1968 y 1970 se realizaron dos estudios que pueden considerarse como adicionales al diagnóstico sobre la administración pública comentado. El primero de estos estudios fue elaborado por la Compañía Jacobs, S. A., a petición del Gobierno Nacional, con el propósito de mejorar la administración de personal. El segundo, fue elaborado por el doctor Ernesto Raúl Lamas, experto al servicio de la oficina de cooperación técnica de los Estados Unidos y consistía en el diseño de mecanismo para subsanar deficiencias normativas, estructurales y operativas de la administración pública de Panamá. Es necesario anotar que ninguno de estos estudios han sido aprovechados plenamente.

A mediados del año de 1969, se registró en los anales de la administración pública un hecho que es necesario consignar: la promulgación del Decreto de Gabinete Núm. 137 de 30 de mayo de 1969.

La promulgación de este Decreto tiene su génesis en los siguientes hechos:

El advenimiento de un nuevo régimen a fines de 1968 trajo como consecuencia una inestabilidad política que se reflejó en todos los aspectos de la vida nacional, y por ende, en el campo administrativo.

El sistema de carrera administrativa durante los últimos años había descendido a un estado de postración casi total. La falta de delimitación clara entre políticas y administración había traído como consecuencia la introducción de prácticas negativas que, indudablemente, socavaron el régimen de carrera administrativa. Entre ellos podrían citarse: nombramientos ilegales, despidos arbitrarios y concesión de aumentos de manera antojadiza.

Para evitar la eliminación total del régimen de carrera administrativa, idea que estaba ganando aceptación dentro de los más altos niveles gubernamentales, se propuso al consejo de Gabinete en anteproyecto de ley de carácter transitorio.

El 30 de mayo de 1969, mediante Decreto de Gabinete Núm. 137, expedido por la Junta Provincial de Gobierno, se reformó la Ley Núm. 4 de 1961 y la Ley Núm. 7 de 1962.

Después de cuatro años de la promulgación de esta ley la situación es la siguiente:

- a) No se ha tomado la decisión política final sobre los resultados de la revisión de los estados de carrera. A pesar de haberse completado el proceso técnico de revisión y análisis de los estados de carrera, no se han promulgado los decretos pertinentes para anular los que fueron concedidos ilegalmente.
- b) Incumplimiento, por parte de las autoridades nominadoras, de las disposiciones sobre los procesos de nombramiento y despido.

Ambos procesos se tramitan en la actualidad sin la aprobación del Departamento de Personal. En consecuencia, este departamento no puede dar fe de su legalidad.

- c) No se ha promulgado el Decreto Reformatorio a la Ley Vigente, lo que ha paralizado la funcionalidad del Sistema de Carrera Administrativa.

#### UBICACION DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DENTRO DE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL

Con el propósito de lograr una efectiva coordinación gubernamental que fortaleciera la unidad y consistencia en la formulación, implantación y ejecución de las actividades dirigidas a transformar integral y sistemáticamente la administración pública, en todos sus niveles, se estableció, como parte de la estructura estatal, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo.

#### *Base legal*

Mediante el Decreto de Gabinete Núm. 354 de 21 de noviembre de 1969 se creó la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo COFADE como un organismo coordinador, a nivel ejecutivo. Posteriormente, en los años de 1969 y 1970, se pro-

mulgaron dos decretos adicionales: el Núm. 382 de 10 de diciembre de 1969 y el Núm. 357 de noviembre de 1970.

*Funciones y responsabilidades de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo*

Las funciones adscritas a este organismo, según el Decreto No. 354 de 21 de noviembre de 1969, eran las siguientes:

- a) Formulación del Programa de Reforma Administrativa.
- b) Implantación y administración del programa.  
Establecer las directrices generales del programa aprobado por el Organo Ejecutivo y ejercer la supervisión del mismo. Determinar las necesidades financieras del Programa. Ejercer una efectiva conducción de actividades (administración de recursos humanos y materiales). Evaluar el progreso de los proyectos implantados.
- c) Determinar las necesidades técnicas de cada programa.
- d) Coordinar a nivel ministerial la implantación de reformas.
- e) Participar en la contratación de empréstitos y administrarlos.
- f) Promover la aceptación de políticas de reforma, mediante una adecuada divulgación de los programas.

Por ser la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo el organismo central, creado por Ley, para encauzar y desarrollar el Programa de Reforma al Organo Ejecutivo le corresponde, por ende, una gran responsabilidad en cuanto a la formulación, implantación, evaluación y coordinación de este proceso.

*Estructura y organización interna*

En los dos años de permanencia como parte del ente gubernamental, la estructura de la Comisión de Fortalecimiento de la administración para el desarrollo, sufrió una evolución gradual, para poder realizar los proyectos que se han estado implementando.

La estructura primaria de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, la cual estuvo en vigencia hasta fines de 1971, estaba formada por un Comisión y una Secretaría.

La Comisión, dependía directamente del Ejecutivo y estaba compuesta de ocho miembros: cinco representaban al Organo Ejecutivo y

los tres restantes a la empresa privada. Estos últimos nombrados por dos años, prorrogables por un período, el cual no es coincidente.

Los representantes del Organismo Ejecutivo eran: Ministro de la Presidencia,<sup>10</sup> Ministro de Hacienda y Tesoro, Ministro de Comercio e Industrias, Contralor General de la República y el Director General de Planificación y Administración.

La Secretaría, eje principal en la administración, programación y evaluación de la reforma administrativa, subordinada jerárquicamente a la Comisión, estaba formada por dos departamentos: uno técnico y otro administrativo. La Secretaría, a cargo de un coordinador, contó hasta 1970 con los servicios de asesoría de un técnico en Administración Pública de Naciones Unidas. También poseía a este mismo nivel, una oficina de Asesoría Jurídica y otra de Relaciones Públicas.

A raíz de la aprobación de un Programa formal de Reforma Administrativa, mediante Decreto No. 110 de 10 de diciembre de 1971, se introdujeron reformas estructurales a este organismo, con el objeto de adecuar su ámbito orgánico, a las exigencias operativas de los nuevos proyectos.

A partir de 1972, la estructura de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo era la siguiente:

Comisión: Ubicada en el nivel jerárquico más alto dependiente directamente del Organismo Ejecutivo, formada por cinco miembros del sector público y tres miembros del sector privado, tal como lo estatúa el Decreto No. 354 de 21 de noviembre de 1969 y el No. 382 de 10 de diciembre de 1969.

Según el organigrama funcional de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo correspondía a este organismo:

- a) Establecer directrices generales de la ejecución.
- b) Aprobar, junto con el ministro correspondiente, los proyectos específicos.
- c) Establecer necesidades financieras.
- d) Aprobar contratación de consultores nacionales y extranjeros.
- e) Resolver asuntos sobre el progreso, obstáculos o desacuerdos en la ejecución del programa.
- f) Promover divulgación de la labor realizada.
- g) Informar al Organismo Ejecutivo sobre el avance del programa.
- h) Transmitir a la oficina coordinadora asuntos relacionados con el programa.

*Oficina coordinadora.* Subordinada directamente a la Comisión y se encargaba del manejo administrativo y técnico del Programa de Reforma Administrativa. Sus funciones incluían:

- a) Administración global del programa y del préstamo de la A.I.D.
- b) Dirigir, supervisar y evaluar las actividades de las divisiones técnicas y administrativas.
- c) Asegurar la efectiva utilización de los consultores en la planeación, desarrollo, implantación y evaluación de los proyectos.
- d) Evaluar el *status* y progreso del programa.
- e) Preparar y presentar informes periódicos.
- f) Presentar recomendaciones e informar de los proyectos a la comisión.
- g) Facilitar la ejecución e implantación de los proyectos.

*Relaciones públicas.* Ubicada a nivel asesor y sus funciones eran las siguientes:

- a) Planear y ejecutar la labor informativa del programa.
- b) Crear una imagen favorable del programa en la opinión pública.
- c) Organizar y desarrollar programas de divulgación en las instituciones del Estado.
- d) Cualquier otra labor que le asigne el coordinador.

*Asesoría jurídica.* Asesoraba a la Secretaría de la Comisión en materia jurídica. Sus funciones eran:

- a) Brindar asesoramiento legal al Programa y a cada proyecto específico.
- b) Representar a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo como apoderado legal.
- c) Estudiar y revisar decretos, reglamentos y contratos.
- d) Cualquier otra labor de su competencia que le asigne el coordinador.

*División técnica de proyectos.* Dependía directamente de la Oficina Coordinadora. Sus funciones abarcan:

- a) Programación de los proyectos.
- b) Preparación de las descripciones de los contratos de asistencia y participación en la selección de los consultores.

- c) Coordinación de los proyectos.
- d) Evaluación del progreso de los proyectos.
- e) Establecimiento de criterio de medición de la efectividad de los proyectos.
- f) Presentación de informes sobre el avance de los proyectos.

*Departamento de sistemas.* Formaba parte de la División Técnica de Proyectos, estuvo encargado de cinco proyectos, relacionados con los sistemas comunes de la administración pública. Estos proyectos eran: definición de procedimientos logísticos, administración de impuestos internos, sistemas de tribunal electoral, sensibilización del personal directivo y desarrollo de funcionarios públicos.

Sus funciones, con respecto a estos proyectos, comprendían:

- a) Coordinar la ejecución de estos proyectos.
- b) Controlar su ejecución.
- c) Asistir a cada especialista responsable.
- d) Evaluar la ejecución de estos proyectos.
- e) Presentar informes periódicos.

*Departamento de estructura.* Dependía directamente de la División Técnica de Proyectos. Estuvo encargado de cuatro proyectos relacionados con reformas de tipo macroestructural. Estos proyectos eran: redistribución de funciones, elaboración de manuales de organización, fortalecimiento de gobiernos locales y adecuación económica de gobiernos locales.

Sus funciones incluían:

- a) Coordinar la ejecución de los proyectos a su cargo.
- b) Controlar su ejecución.
- c) Asistir a cada especialista responsable.
- d) Evaluar la ejecución de los proyectos.
- e) Presentar informes periódicos.

*Departamento administrativo.* Dependía directamente de la Oficina Coordinadora y se encargaba fundamentalmente de darle apoyo al trabajo técnico. Las labores realizadas dentro de este departamento abarcaban: contabilidad y proveeduría, biblioteca e información, dibujo, archivo y trámites de personal y servicio.

### *Recursos financieros y técnicos*

El desarrollo de todo programa de reforma a la estructura gubernamental exige que, para la eficiencia y oportuna ejecución de las actividades programadas, se cuente con recursos tanto financieros como técnicos.

Por tal motivo, la Junta Provisional de Gobierno, mediante Decreto de gabinete No. 353 de 21 de noviembre de 1969, autorizó la contratación de un empréstito interno o externo, por la suma de tres millones setecientos mil balboas (b/3.700,000.00) para el desarrollo del Programa de Reforma Administrativa.

El 27 de febrero de 1970 se suscribió con la Agencia para el Desarrollo Internacional AID este convenio de préstamo para desarrollar, durante cinco años, un programa de reforma administrativa tendiente a ampliar en capacidad y eficiencia la formulación y administración de programas para el desarrollo económico y social del país. El costo total de los mismos fueron estimados en 7.4 millones de balboas.

Para la contratación del empréstito se tomó como marco de referencia el estudio elaborado por la Compañía Consultora J. L. Jacobs, conjuntamente con el Departamento de Organización Administrativa, en el cual se incluyen acciones a corto y a largo plazo en importantes áreas de la administración pública como son: organización y administración de gobierno, administración financiera, administración y adiestramiento de personal y servicios generales del gobierno.

En cuanto a los recursos de carácter técnico, el Decreto de Gabinete Núm. 354 de 21 de noviembre de 1969, establecía varias disposiciones al respecto:

*Artículo 5º.* Las funciones y responsabilidades de la Comisión serán las siguientes:

- e) Recomendar al Organismo Ejecutivo la contratación de empresas consultoras nacionales o extranjeras cuando se requieran sus servicios para cumplir los objetivos del programa.

*Artículo 11º.* La Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, en su condición de organismo coordinador y asesor del Presidente en materia de administración pública, planificación, presupuesto y personal, prestará su apoyo profesional y técnico a la Comisión y trabajará estrechamente con la Secretaría de la Comisión en sus aspectos sustantivos y de ejecución de proyectos.



*Artículo 12º.* Para tal fin el coordinador del programa tendrá la asesoría de los respectivos jefes de Departamentos de la Dirección General de Planificación y Administración en aquellas materias que sean presentadas a la consideración de la Comisión y que, por su afinidad a las funciones de tales departamentos, así lo ameriten.<sup>11</sup>

## DESARROLLO DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1969-71

La Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo comenzó formalmente sus operaciones en 1970. Sus primeras acciones se dirigieron hacia la negociación de un financiamiento externo y, paralelamente, comenzó a trabajar en proyectos específicos de mejoramiento administrativo, tales como la expedición de pasaportes y certificados de paz y salvo con el Gobierno Nacional. En ambos proyectos participó el departamento de organización administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración.

Ante la urgencia de emprender el programa de reforma administrativa y como primer paso hacia la planificación de este proceso, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, basada en los resultados de diagnósticos elaborados sobre la administración pública panameña, tanto de tipo general como parcial, procedió a agrupar en cuatro componentes administrativos básicos el programa global de reformas. Estos componentes, cuyo enunciado y contenido se detallan a continuación, eran los siguientes:

- a) *Organización y administración gubernamental:* Tenía como objetivo primordial lograr una reorganización estructural y funcional de las instituciones públicas ligadas al desarrollo; establecer los mecanismos para coordinar las actividades intergubernamentales; lograr la racionalización de sistemas y procedimientos administrativos y modernizar la administración y organización a nivel provincial y municipal.
- b) *Administración financiera:* Su finalidad comprendía el perfeccionamiento del sistema financiero (presupuesto, contabilidad y auditoría) y de los sistemas impositivos, aduaneros y fiscales.
- c) *Administración de personal:* El objetivo de este componente era mejorar la productividad del empleado público. Las acciones en este sentido incluían la implantación de prácticas

científicas de personal, la revisión y extensión del Sistema de Carrera Administrativa y el desarrollo de programas de adiestramiento.

- d) *Servicios generales de gobierno*: Su objetivo consistía en mejorar el funcionamiento de los sistemas de administración general (compras, almacenamiento y similares), con el propósito de lograr una mayor eficiencia pública.

Previa a la elaboración de proyectos específicos relacionadas con estas áreas, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, convocó al primer seminario nacional de reforma administrativa, el cual se celebró del 19 al 23 de agosto de 1970. Esta actividad representaba el primer paso estratégico importante para lograr la viabilidad del programa de reforma administrativa dentro de la estructura gubernamental. Este seminario contó con la participación de cincuenta funcionarios de alta categoría, provenientes de diferentes entidades públicas, y con la representación y colaboración de organismos internacionales tales como el Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP y las Naciones Unidas.

Los objetivos básicos de este seminario fueron:

Dar a conocer los objetivos y orientación del programa de Reforma Administrativa. Llegar a conclusiones sobre los principales problemas comunes y las prioridades a otorgarse. Acordar plan conjunto de ejecución del programa de Reforma Administrativa.<sup>12</sup>

El plan de trabajo de este seminario incluyó los aspectos relacionados con la reforma administrativa, la identificación de los problemas básicos existentes en la administración pública panameña y el papel que le corresponde a los organismos públicos en el proceso de reforma.

*Planificación de la reforma administrativa.* Este tema de carácter informativo y orientador, tuvo como propósito dar a conocer los antecedentes básicos del Programa de Reforma gubernamental, así como también los aspectos doctrinales relacionados con la planificación y estrategia que exige este proceso. Las principales conclusiones y recomendaciones fueron de índole conceptual y se resumen así:

*Proceso integrado y coordinado.* El programa de Reforma Administrativa debe ser coordinado e integrado para que cumpla con una dualidad de propósitos: garantizar la ejecución eficiente de los programas de gobierno y mejorar la prestación de servicios públicos,

*Función adjetiva del programa de reforma administrativa.* Se resalta la concepción desarrollista del proceso de Reforma Administrativa, cuando se afirma que este proceso no es "un fin en sí mismo", sino un medio para cumplir con los objetivos sustantivos del programa de desarrollo.

*Necesidad de apoyo gubernamental.* El Programa de Reforma Administrativa necesita para su éxito del apoyo y cooperación de todos los niveles de la administración pública.

*Responsabilidad compartida.* El Programa de Reforma a la estructura gubernamental debe ser un esfuerzo mancomunado de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo y de los organismos orientadores y ejecutores de los programas sustantivos.

### *Identificación de los problemas de la administración pública*

Mediante la participación activa de los funcionarios públicos se lograron dilucidar los problemas comunes a toda la administración pública. Las principales conclusiones y recomendaciones son del tenor siguiente:

#### *Organización*

##### *Conclusiones*

La organización actual del sector público es inadecuada para el desarrollo de los programas de gobierno, debido a deficiencias de normas y de sus estructuras, sistemas y procedimientos, además de falta de definición sobre la centralización y descentralización funcional y la forma en el régimen de las decisiones.

##### *Recomendaciones*

Racionalización estructural, tanto normativas como procedimentales, según las prioridades del desarrollo para lograr una mayor eficiencia estatal.

Lograr uniformidad en las estructuras, métodos y procedimientos de los sistemas de administración general.

Establecimiento de unidades de enlace, a nivel ministerial, para que trabajen coordinadamente con la Dirección General de Planifi-

cación y Administración en labores de planeamiento, estadística, presupuesto, organización y métodos.

### *Legislación*

#### *Conclusiones*

Mantenimiento de normas constitucionales inconvenientes y leyes ambiguas, detallistas y anacrónicas. Además se advierte una falta de uniformidad en la interpretación de las leyes, lo cual impide la rapidez y eficacia en la ejecución de programas.

#### *Recomendaciones*

Establecer lineamientos y criterios básicos para la revisión y actualización de los instrumentos jurídicos vigentes.

Reformar integralmente los códigos y las leyes para evitar inflexibilidad normativa.

### *Administración personal*

Falta de buen entendimiento y de respaldo al sistema de servicio civil y al régimen de administración de personal, lo cual ha limitado el reclutamiento, selección y retención de funcionarios idóneos en los puestos públicos.

#### *Recomendaciones*

Respaldar y fomentar el desarrollo uniforme de las técnicas científicas de administración de personal en el sector público.

### *Capacitación y adiestramiento*

Carencia de una política y de programas de adiestramiento que consulten las necesidades reales del sector público.

Definición de un programa nacional de adiestramiento que establezca objetivos y recursos, con base a las necesidades existentes.

### *Sistemas de compras y suministros*

#### *Conclusiones*

Ausencia de un sistema adecuado y rápido para la adquisición y abastecimiento de las necesidades materiales del sector público.

#### *Recomendaciones*

Estudiar la conveniencia de la centralización o descentralización del sistema de compras y suministros.

Modernizar las normas y procedimientos que rigen la materia.

Perfeccionar el sistema de programación de las necesidades con base a los programas presupuestarios.

### *Programación, ejecución y control de presupuesto*

#### *Conclusiones*

Carencia de planes de trabajo que faciliten la cuantificación de metas y carencia de mecanismos de control, tanto en la ejecución como evaluación de las metas programadas.

#### *Recomendaciones*

Elaborar los planes de trabajo de manera uniforme y de acuerdo con los planes sectoriales.

Implantar sistemas de información estadística y de contabilidad para un efectivo control, tanto en las fases de ejecución como de evaluación de programas.

### *Papel de los organismos públicos en el proceso de reforma administrativa*

Debido al carácter integral e institucional de la reforma administrativa planteada, se señaló la gran responsabilidad que le cabe a todas las agencias gubernamentales en el Programa de Reforma.

Como complemento a esta responsabilidad y para lograr una efectiva participación de los organismos públicos en el proceso de reforma se recomendó:

- a) La formación de comités de trabajo, a nivel institucional, para que colaboraran con la Secretaría en la programación de la reforma administrativa.
- b) Creación de un comité técnico para que asesorara a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, en la programación de la reforma administrativa. Este comité estaría compuesto por personal calificado de diferentes agencias gubernamentales.

Como corolario del primer seminario nacional de reforma administrativa, se estableció que este programa debía enmarcarse dentro de cinco conceptos básicos: "panameño, integral, sustantivo, institucional y práctico".

La concepción de "panameño" significa que es necesario determinar cuáles son los problemas administrativos panameños, para buscarle una solución "panameña" a estos problemas. Es decir, que es necesario partir de un diagnóstico preliminar de los problemas administrativos existentes en nuestro medio y buscarles a éstos una solución conformada de acuerdo a las realidades sociales, económicas y políticas prevalecientes.

"Integral" implica que el proceso de reforma administrativa se dirige a todo el ámbito gubernamental y a todos sus niveles.

El concepto de "sustantivo" se refiere a que en el tratamiento de los problemas de la administración pública, se establecerán áreas prioritarias, de acuerdo con la incidencia que tengan estos problemas en los planes de desarrollo económico y social.

Lo "institucional" significa que la reforma administrativa como programa de gobierno, debe ser concebida dentro de su marco estructural y "lo práctico" enfatiza que las soluciones planteadas para resolver los problemas administrativos, deben ser "razonablemente viables" de manera que sean susceptibles de ser aplicados.

Un antecedente básico a la elaboración de proyectos específicos de mejoramiento administrativo fue la creación, por parte de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, de comités de trabajo para el estudio de problemas en los siguientes campos prioritarios: adiestramiento, personal, organización administrativa y compras.

La idea original de la formación de trabajo surgió como una de las recomendaciones fundamentales del Seminario Nacional de Reforma Administrativa, celebrado en agosto de 1970.

Estos comités, integrados por elementos profesionales capacita-

dos del sector público, tenían como propósito básico la definición de proyectos específicos en cada una de las áreas asignadas. Los proyectos elaborados debían estar fundamentados en una evaluación previa de las necesidades prácticas existentes y deberían incluir:

- a) Una explicación de los objetivos del proyecto y de los beneficios esperados, cuanto sea posible en términos cuantitativos.
- b) Una descripción de lo que hay que hacer para lograr los objetivos indicados. La descripción puede presentarse en forma de actividades que deben llevarse a cabo, o acciones que deben tomarse, incluyendo las de tipo legal.
- c) Un estimado del tiempo necesario para ejecutar todo el trabajo, y un calendario tentativo, indicando las fechas para iniciar y terminar cada fase de trabajo.
- d) Los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto. Los principales recursos son de fondo y de personal. Este último debe estimarse en términos del personal permanente que será necesario para la ejecución del proyecto y el personal técnico o asesor (nacional o extranjero) que se requiere a corto plazo.
- e) Identificación de la o las entidades que tendrán, conjuntamente con COFADE, la responsabilidad de la implementación o ejecución del proyecto.<sup>13</sup>

La labor de estos comités de trabajo, a excepción del comité de personal que dejó de funcionar después de la primera reunión, es la siguiente:

#### *Comité de adiestramiento*

Después de un análisis de las necesidades existentes en materia de adiestramiento, el Comité presentó a la consideración de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, un informe preliminar, de carácter general, en el cual se enuncian los objetivos del proyecto y las acciones que deben tomarse para alcanzar esas metas. Estos se resumen así:

#### *Objetivos*

- a) Poner en ejecución un programa de capacitación que abarque todos los niveles de la administración pública, para lograr mayor eficiencia en la ejecución de programas de desarrollo.

- b) Empezar un plan sistemático y permanente de capacitación que cubra desde la orientación del empleado público hasta la formación de personal capacitado para posiciones específicas e instructores. También debe incluir el perfeccionamiento profesional y técnico de elementos calificados.
- c) Aprovechar y coordinar al máximo los recursos de aquellos organismos a quienes por ley les compete esta función (IFARHU, Ministerio de Educación, Universidad de Panamá y Dirección General de Planificación y Administración).
- d) Lograr un paralelismo entre los programas de adiestramiento y las necesidades reales que exige el desarrollo socioeconómico del país.
- e) Definir sistemas de evaluación y desarrollarlos, con el objeto de realizar evaluaciones periódicas.

#### *Acciones recomendadas*

- a) Establecimiento en el campo de adiestramiento, de un organismo coordinador de programas, recursos humanos y físicos, con el objeto de lograr prácticas más sistemáticas y racionales en relación con este proceso.
- b) Realización de una encuesta nacional sobre necesidades de adiestramiento.
- c) Establecimiento de una metodología para la evaluación de los programas.
- d) Para determinar las necesidades de adiestramiento debe complementarse el levantamiento de una encuesta con entrevistas a funcionarios que dirigen estas actividades en las diferentes dependencias (Universidad, IFARHU, Ministerio de Educación y Dirección General de Planificación y Administración).

Además es necesaria la adecuación de las normas jurídicas que rigen la materia.

- a) Formulación del programa formal de adiestramiento, con objetivos a corto, mediano y largo plazo.

#### *Comité de organización administrativa*

Este comité después de estudiar una gama de aspectos relacionados con la estructura de gobierno y de identificar áreas donde era



factible introducir mejoras, presentó a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, un informe con los siguientes objetivos y acciones.

### *Objetivos*

- a) Adoptar una legislación que delimite las competencias a nivel institucional y que fortalezca la acción estatal en áreas fundamentales de desarrollo, logrando racionalidad y coordinación en los programas.
- b) Establecer en todo el ámbito gubernamental una nomenclatura uniforme que facilite la identificación y ubicación de autoridades con sus respectivas responsabilidades.
- c) Descongestionar la función gubernamental para lograr una mayor rapidez en la ejecución de los programas y facilitar la revisión de los mismos por parte de unidades administrativas superiores.
- d) Dotar al Ejecutivo de los mecanismos instrumentales necesarios que le permitan actuar eficientemente en actividades que, por su naturaleza, competen a más de un organismo.
- e) Modernizar el régimen provincial con el objeto de darle al Gobernador la supervisión y coordinación de los programas nacionales, a nivel regional.
- f) Uniformar los procedimientos comunes de la administración.

### *Acciones*

- a) Reestructurar la organización de la administración, mediante la adscripción de competencias bien definidas a los diferentes organismos que la forman, sin que haya duplicidad de funciones.
- b) Establecimiento de criterios básicos para la creación de entidades autónomas.
- c) Reglamentar la organización y funcionamiento de las entidades autónomas para lograr una mejor unidad de conducción, planificación y coordinación por parte del ejecutivo.
- d) Confeccionar una terminología y organigrama comunes que señalen los diferentes niveles jerárquicos.
- e) Definir las áreas de competencias de las diferentes unidades administrativas de acuerdo con la nueva organización estatal.

- f) Adecuar los sistemas de operación de acuerdo con los niveles establecidos de competencia.
- g) Determinar las materias susceptibles de delegación y crear los mecanismos para hacer efectiva esta delegación.
- h) Definir las áreas susceptibles de coordinación y establecer un organismo que haga factible la acción de ejecución en materia de coordinación.
- i) Determinar las atribuciones que debe poseer el Gobernador como representante del Ejecutivo en su provincia, señalando los siguientes aspectos: autoridad, medios y organismos.
- j) Establecer un plan de desarrollo a nivel provincial.
- k) Integrar y coordinar las recomendaciones de los demás comités de trabajo, en materia de procedimientos comunes de Administración General.

### *Comité de compras*

Este comité presentó un amplio y exhaustivo informe sobre la función de compras, con base a entrevistas realizadas a personas con experiencia en esta área, investigaciones en el campo y mediante la recopilación y análisis de diversos estudios realizados por técnicos nacionales y extranjeros.

En el informe aludido se hace una evaluación de las prácticas existentes en este campo que provienen de obstáculos de diferente índole:

*Técnica:* No se aplican las técnicas modernas de compras, por la falta de manuales, catálogos, registros de proveedores y oficinas de compras a nivel ministerial.

*Legal:* Existencia de disposiciones del Código Fiscal obsoletas y falta de uniformidad en la interpretación de la Ley.

*Económicas:* Las limitadas asignaciones presupuestarias no han permitido que muchas de las recomendaciones formuladas en importantes estudios hayan sido aplicadas.

*Humana:* La carencia de personal idóneo obstaculiza las labores técnicas y operativas del sistema.

Ante la magnitud de los problemas apuntados, el objetivo fundamental, señalado por el comité, era agilizar y mejorar técnicamente los procedimientos de compras para lograr una mayor economía y brindar un mejor servicio público.

Las acciones recomendadas para lograr esta meta son extensas y minuciosas ya que no sólo se señalan medidas concretas para mejorar las prácticas existentes en sus aspectos técnicos, económicos, humanos

y legales, sino también se presentan soluciones alternativas para reformar este sistema. Estas alternativas son:

*Descentralización de las operaciones del actual sistema de compras*

Mediante esta alternativa se propone descentralizar las operaciones de solicitud y cotización de precios y ubicar esta responsabilidad en las secciones de proveeduría y compras de cada ministerio. El control y responsabilidad de las compras quedaría en manos de Hacienda y Tesoro.

El procedimiento para efectuar compras menores de cinco mil sería el siguiente:

La sección de proveeduría y compras de cada ministerio, en base a la solicitud de materiales de cada uno de sus departamentos, efectuaría la cotización de materiales entre los diferentes comercios locales.

Estos cuadros de cotización, debidamente firmados tanto por un funcionario del ministerio como por un representante del comercio que ha cotizado dichos artículos y con la fijación de un plazo de entrega, serían enviados al Ministerio de Hacienda y Tesoro, quien determinaría su legalidad si los precios son razonables.

El departamento de contraloría verificaría la exactitud del cuadro de cotización y autorizaría la inclusión y compromiso de la partida presupuestaria correspondiente.

Una vez comprometidas y firmadas las órdenes de compras el Ministerio de Hacienda las remitiría a los diferentes ministerios los cuales solicitarían a las empresas comerciales favorecidas la entrega de estos materiales, en una fecha determinada.

*Como complemento de este sistema se sugiere:*

El Ministerio de Hacienda y Tesoro debe realizar una inspección preventiva, de carácter selectivo, para certificar si los materiales se han entregado de acuerdo a las especificaciones señaladas y si se han recibido en las fechas fijadas.

En cuanto a las licitaciones y concursos de precios, éstos se harán totalmente en el Ministerio de Hacienda y Tesoro y participará en ellos un representante del Ministerio que solicita el material.

*Descentralización de las operaciones de compras en los ministerios de Obras Públicas, Educación y Salud*

Se sugiere que para evitar demoras en el suministro de materiales para la ejecución de programas sustantivos de gobierno, se permita a los ministerios de mayor volumen, en cuanto a personal y presupuesto, que realicen sus operaciones de compras independientemente del Ministerio de Hacienda y Tesoro. De establecerse esto, se aplicará a los otros ministerios el sistema descrito en la primera alternativa.

Para lograr efectividad en el sistema propuesto se requiere:

- a) Crear Departamentos de Proveeduría en estos ministerios los cuales tendrán todas las características y funciones que tiene en la actualidad la Dirección de Proveeduría y Gastos de Hacienda y Tesoro.
- b) Sus compromisos serán efectuados directamente con la Contraloría y se recomienda que esté representada la entidad fiscalizadora y un representante del Ministerio de Hacienda y Tesoro.
- c) Las entregas de suministros y materiales serán efectuados directamente al Ministerio.

*Facilitar a los ministerios efectuar las compras dentro del área en la cual operan sus programas*

Se sugiere como fórmula para evitar el recargo de trabajo de la Oficina de Proveeduría y Gastos del Ministerio de Hacienda y Tesoro que se permita a las oficinas del interior del país, obtener los materiales en casas comerciales locales. En este caso se utilizará el siguiente procedimiento:

- a) Las cotizaciones se harán en el área donde se necesita el material, la cual se enviará posteriormente a la oficina de proveeduría de cada ministerio, para que se expida la orden de compra.
- b) Las oficinas regionales entregarán las órdenes de compra a los proveedores para que suministren los materiales.

La labor realizada por cada comité de trabajo, tal como puede apreciarse, no puede medirse en términos cuantitativos. No obstante, cada comité tuvo sus resultados particulares, y aunque ninguno

llegó a definir técnicamente un proyecto, de acuerdo con los lineamientos establecidos, si brindaron la información fundamental para el diseño de proyectos específicos en cada área. Es necesario anotar que estos comités se disolvieron una vez entregaron las recomendaciones anteriormente detalladas.

Para el año de 1971, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo aprobó un plan de trabajo, en el cual se detallaban proyectos específicos en cada uno de los campos prioritarios establecidos. A continuación se enuncian cada uno de estos proyectos, su objetivo y un resumen de las acciones propuestas.

### *Proyectos de "Implantación de Mejoras y Reorganización de los Servicios Públicos"*

#### *Sub-Proyecto A: Pasaportes*

#### *Sub-Proyecto B: Paz y salvo*

El objetivo de estos sub-proyectos era agilizar la expedición de estos documentos, mediante el diseño de nuevos procedimientos y la modernización de sus sistemas. La realización de estos sub-proyectos se hizo en el año de 1970, con la colaboración del Departamento de Organización Administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración.

#### *Sub-Proyecto C: Registro público*

#### *Sub-Proyecto D: Registro civil*

Su objetivo primordial era reformar el sistema actual con el propósito de agilizar el proceso de inscripción, certificación y de referencia, así como establecer las medidas de seguridad que tales documentos exigen. Para tal efecto se microfilmaban todos los libros de registros, se sustituiría el sistema de inscripción manual y de archivos en volúmenes empastados por un sistema a base de negativos y fotocopias y se adiestraría personal especializado para que realice estos trabajos.

### *Proyecto de organización administrativa*

#### *Sub-Proyecto A: Desarrollo del régimen provincial*

Tenía por finalidad promover, a nivel provincial, la coordinación de las actividades gubernamentales. El ámbito experimental de

este plan era la Provincia de Chiriquí. Las acciones propuestas incluían el fortalecimiento de la función del gobernador, de manera que se convirtiera en coordinador de los programas de gobierno a nivel provincial; la organización de un consejo consultivo, a nivel regional, que colaborara con el ejecutivo para lograr una eficiente ejecución de los programas de desarrollo y una efectiva comunicación interagencial que permitiera obtenerse una mejor utilización de todos los recursos del Estado concentrados en una área determinada.

#### *Sub-Proyecto B: Administración de documentos y archivos*

Este sub-proyecto perseguía la uniformidad en el manejo de material escrito o gráfico, en todas las dependencias públicas. Para la consecución de tal objetivo se proponía la realización de un diagnóstico mediante cuestionarios, para determinar la situación existente en cuanto a archivos. Como complemento a esta labor se sugería adiestrar el personal encargado de estos menesteres, confeccionar y aplicar el manual de trabajo e instruir a los jefes y personal subalterno en el uso del mismo. Asimismo supervisar la operación de los sistemas establecidos y evaluar los sistemas de archivos de las diferentes entidades, con el propósito de determinar en cuáles se justificaba establecer un sistema de micropelícula.

#### *Sub-Proyecto C: Estudios de entidades autónomas*

Su cometido era la reorganización de sus estructuras orgánicas, la modernización de sus instrumentos legales y el mejoramiento de las prácticas administrativas en general, de manera que estas instituciones cumplan a cabalidad sus funciones.

#### *Proyecto de sistemas y procedimientos de compras y almacenamiento*

Tenía como finalidad agilizar los procedimientos y prácticas en materia de compras y entrega de bienes de uso y consumo del Gobierno Central. El plan de trabajo propuesto incluía modificaciones al Código Fiscal, centralización de las compras, reformas organizacionales a la Dirección de Proveeduría y Gastos, adiestramiento del personal encargado de las labores de compras, confección de un manual de procedimientos de compras, suministros y abastos; confección de tarjetarios y registros de proveedores, establecimiento de fórmulas legales para la solicitud de precios como procedimientos de compra

y sancionar y hacer efectivas dichas sanciones, en caso de incumplimiento de contratos y confección de catálogos de bienes de uso y consumo, con el objeto de uniformar las requisiciones en los diferentes ministerios.

### *Proyecto de administración de equipo pesado*

*Sub-Proyecto A:* Estudio y recomendaciones para la compra, operación y mantenimiento del equipo pesado

*Sub-Programa B:* Implantación de las recomendaciones del sub-proyecto A

El objetivo primordial de este proyecto era la evaluación de las condiciones existentes y formulación de las recomendaciones pertinentes para mejorar el proceso de compras, uso y mantenimiento del equipo pesado en los Ministerios de Obras Públicas (CAM, Departamento de Calles y Carretera Interamericana), Agricultura y Ganadería, Guardia Nacional (Acción Cívica); también en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y en la Reforma Agraria.

Este proyecto incluiría los dos sub-proyectos anteriormente descritos.

### *Proyecto de adiestramiento del personal del sector público*

En este aspecto se incluía una dualidad de propósitos: la capacitación de funcionarios y empleados públicos en todos los niveles para lograr mayor eficiencia operativa en los programas de desarrollo, y el aumento de destrezas ejecutivas para mejorar las técnicas y prácticas administrativas existentes.

El plan de trabajo propuesto contemplaba la realización de una encuesta que serviría de base para la elaboración de un programa de adiestramiento específico, el establecimiento de políticas sistemáticas por medio de un organismo coordinador de programas de adiestramiento, la actualización de normas administrativas y jurídicas, el establecimiento de criterios básicos para la evaluación de las diferentes etapas que cubre este proceso y la fijación de un plan permanente de orientación del empleado público.

*Proyecto de administración de personal*

**Sub-Programa A:** Reglamento interno de personal para todas las entidades gubernamentales

El objetivo era confeccionar un reglamento de personal uniforme para todo el sector público.

Las acciones propuestas cubrían la recopilación y estudio comparativo de todos los reglamentos internos existentes, la preparación de proyectos de reglamentos tanto para el gobierno central como para los municipios, discusión y análisis de estos anteproyectos y elaboración y aprobación de los proyectos finales para presentarlos, posteriormente, al Organismo Ejecutivo

**Sub-Proyecto B:** Disposiciones legales sobre carrera administrativa y servicio civil.

**Sub-Proyecto C:** Clasificación y retribución de puestos.

**Sub-Proyecto D:** Otras acciones que recomienda el comité de personal.

Este proyecto perseguía el mejoramiento de la Administración de Personal, mediante la adopción y aplicación de una nueva ley de servicio civil y carrera administrativa, la clasificación técnica de todos los puestos gubernamentales y la aprobación de una nueva ley de retribución de puestos.

*Proyecto de organización y administración de los gobiernos locales*

Perseguía el mejoramiento de las condiciones administrativas, técnicas y económicas de los gobiernos locales, mediante la formación de una alianza entre pueblo y gobierno.

Las acciones para cumplir con este objetivo abarcaban: realización de un diagnóstico sobre la situación existente en cada municipio, establecimiento de un fondo de crédito municipal y creación de un organismo que administre este fondo a la vez que preste su asesoramiento en materia administrativa, jurídica, económica y civil.

Otra de las acciones medulares que se recomienda para cumplir con el objetivo de este proyecto, es la reforma del instrumento jurídico que rige la materia (Ley 8a. de 1954).



### *Proyecto de divulgación y relaciones públicas*

Su finalidad era lograr la aceptación, respaldo y confianza de todos los sectores, en relación con los programas de reforma administrativa y conseguir un cambio de actitud en los empleados públicos.

### *Implantación de proyectos*

Durante los años de 1970 y 1971 la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo encaminó parte de sus esfuerzos a la implantación de acciones en algunas áreas de la administración pública.

Para la realización de esta labor contó con la colaboración de agencias estatales tales como la Contraloría General de la República, Dirección General de Planificación y Administración y con unidades ministeriales como los departamentos administrativos y de planificación.

Básicamente las acciones de mejoramiento realizadas durante el año de 1970, se tradujeron en la realización de proyectos específicos que perseguían el mejoramiento de servicios públicos tales como: paz y salvo, registro civil, registro público y pasaportes.

Durante el año de 1971, los esfuerzos de mejoramiento administrativo se desarrollaron dentro del marco de acción del plan de trabajo aprobado para ese año. Fuera del contexto de este plan, se brindaron servicios de asesoría administrativa a algunas agencias públicas, como por ejemplo al Ministerio de Educación y se realizaron otras actividades tales como la realización de un programa de motivación al empleado público por medio de concurso "Ideas que valen". Finalmente, se elaboró el "Plan de Acción del Frente Administrativo".

Las principales actividades realizadas por proyectos y los beneficios derivados de estas acciones fueron los siguientes:

### *Proyecto de compras y suministros*

#### Actividades realizadas:

- a) Diseño de nuevos procedimientos de compras y suministros en el Ministerio de Educación, Obras Públicas, Salud, Agricultura y Ganadería.

- b) Adiestramiento del personal encargado de la implantación del sistema.
- c) Asesoría en la implantación del mismo.

#### Beneficios:

- a) *Agilización de las compras:* al otorgárseles a los ministerios la responsabilidad de hacer sus compras se obviaban las dilaciones ocasionadas por el sistema anterior, y en consecuencia, se facilitaba la adquisición oportuna de los materiales.

Es necesario anotar que el control del sistema quedará bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Tesoro y de la Contraloría General de la República, quienes ejercerán la supervisión y fiscalización de los mismos.

- b) *Economía y uso racional de los recursos:* La programación de las compras de estos cuatro ministerios, los cuales realizaban el 52% del total de compras anuales que hace el gobierno central, permitía que el proceso de compra se facilitara, ya que se hacía con oportunidad y la utilización inmediata de los suministros, no permitía la paralización operativa de los programas de desarrollo.

Asimismo, en servicios como los de salud, se podía comprar con un conocimiento más especializado.

#### *Proyecto de administración de documentos y archivos*

##### Actividades realizadas:

- a) Implantación de recomendaciones para la administración de documentos y archivos en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.
- b) Reproducción y presentación de un manual para el manejo de material.
- c) Inicio de trabajos en el Instituto de Cultura y Deportes.
- d) Adiestramiento en el manejo de documentos para el Instituto de Vivienda y Urbanismo, Instituto de Fomento Económico, Universidad de Panamá, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos y Regulación de Precios.
- e) Centralización de los servicios de correos y mensajería, e implantación de sistema de valija y preparación del Manual de

Correspondencia y Archivo para el Instituto de Vivienda y Urbanismo.

**Beneficios:**

- a) Manejo más eficiente y seguro de documentos públicos en cinco agencias públicas.
- b) Mayor eficiencia operativa de material escrito y gráfico.

*Proyecto de estudio sobre el equipo pesado del gobierno*

- a) Revisión y actualización del diagnóstico sobre equipo pesado realizado en mayo de 1971.

**Beneficios:**

- a) Este estudio constituía una base para futuras acciones sobre esta materia.

*Proyecto de mejoramiento de los sistemas del tribunal electoral*

**Registro Civil:**

- a) Estudio de procedimientos y el diseño tentativo de un nuevo sistema para el Registro Civil.

**Beneficios:**

- a) El propósito de este estudio era mejorar los servicios públicos que presta esta institución.

*Proyecto de desarrollo de funcionarios públicos*

- a) Realización de una encuesta nacional sobre necesidades de adiestramiento.

**Beneficios:**

De los resultados de esta encuesta debían sustraerse los criterios básicos para la elaboración de políticas de adiestramiento más adecuadas.

*Proyecto de reglamento de personal*

- a) Elaboración de un reglamento de personal.

## Beneficios:

- a) De aprobarse este reglamento se contaría con un instrumento normativo uniforme para todas las instituciones públicas.

*Adopción legal del "Plan de acción en el frente administrativo del gobierno revolucionario" y componentes de este programa*

Mediante Decreto No. 110 de 10 de diciembre de 1971, la Junta Provisional de Gobierno aprobó el Programa de Mejoramiento a la Administración Pública, presentado por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, el cual perseguía darle al Ejecutivo la unidad y capacidad administrativa necesarias para que ejerza un liderazgo efectivo en la ejecución de programas de desarrollo.

En la elaboración de este programa se consultaron los documentos básicos de acción de las diferentes entidades públicas y criterios de índole política, expresados a través de diferentes medios "El Plan de Acción en el Frente Administrativo del Gobierno Revolucionario", tal como se denomina a este planteamiento, dirige su acción hacia cuatro áreas básicas, consideradas como prioritarias por su incidencia en la ejecución de programas de desarrollo. Estas áreas son: la Estructura Gubernamental, el Desarrollo Regional y Gobiernos Locales, Sistema de Apoyo Logístico y el Desarrollo de Servidores Públicos.

*Estructura Gubernamental:* Ante la premisa fundamental de que era imprescindible la adaptación racional de tipo estructural y organizativa para emprender una acción efectiva a favor del desarrollo, se observa que la organización estructural y funcional del Gobierno panameño está lejos de ajustarse a estos cometidos. En consecuencia, para lograr el fortalecimiento de la organización gubernamental se presentaron dos acciones de reforma:

- a) *Proyecto de redistribución de funciones:* Su objetivo consistía en identificar las funciones de cada una de las entidades del gobierno, tanto a nivel nacional como regional, y estable-

cer una adecuada distribución de las mismas, para facilitar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, hacer efectiva la unidad y coordinación gubernamental y promover una labor de acercamiento de las agencias públicas hacia todas las regiones del país.

Para la consecución de este objetivo se realizarán las siguientes actividades.

Revisión de Normas Legales.

Levantamiento de inventario de funciones y clasificación.

Diseño, discusión y presentación de recomendaciones.

Asesoramiento para la implantación de las acciones adoptadas.

b) *Elaboración de manuales de organización*: Su finalidad era proporcionar a todas las instituciones gubernamentales manuales de organización y los mecanismos para su actualización y uso.

*Desarrollo regional y gobierno local*: La filosofía política actual, en contraposición a la tradicional, dirige gran parte de sus esfuerzos al desarrollo de las zonas del interior, con el propósito de lograr un mayor bienestar general, y convertir a estas áreas en agentes dinámicos y de cambio de su propio desarrollo.

Consecuentemente con este objetivo, este componente perseguía el fortalecimiento de las unidades regionales, en sus aspectos administrativos, jurídicos y financieros. Para tal efecto se proponían los siguientes proyectos:

a) Fortalecimiento administrativo de los gobiernos locales:

Este proyecto tenía como propósito identificar las funciones y actividades que realizan los gobiernos locales.

Las actividades que se realizarían en este sentido comprenden:

Integración institucional y ciudadana, a nivel regional.

Análisis de las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales, desde el punto de vista legal.

Definición, discusión y adopción de las nuevas relaciones jurídico-administrativas de los gobiernos locales.

Establecimiento de responsabilidades directas o contractuales de los gobiernos locales, con base a la redistribución de funciones y a las nuevas relaciones jurídico-administrativas.

Evaluación del sistema implantado.

- b) Mejoramiento de la capacidad financiera de los gobiernos locales:

Las actividades programadas para lograr este objetivo eran las siguientes:

Identificar las fuentes de ingresos propios de los Municipios, su fundamento jurídico, su comportamiento histórico y sus procedimientos.

Establecer un parangón entre la capacidad financiera existente y las necesidades tanto operativas como de desarrollo de los gobiernos locales.

Elaborar los mecanismos necesarios para proveer de fondo a los gobiernos locales, en caso que se determine una situación deficitaria; asegurar la continuidad de aquellos que poseen una capacidad financiera adecuada.

Prestar servicios de asesoramiento a los Municipios, en cuanto a la implementación de los mecanismos establecidos para fortalecer económicamente a los Gobiernos Locales.

*Sistemas de Apoyo Logístico:* La factibilidad de los programas de desarrollo estaban en relación directa con la rápida y oportuna obtención de una gama de servicios que son indispensables para la eficiente ejecución de los mismos.

Dentro de este ámbito, el Plan de Acción del Frente Administrativo se proponía mejorar en sus aspectos técnicos, legales y administrativos estos servicios. Para tal efecto, se implementarían los siguientes proyectos:

- a) Definición de los procedimientos logísticos que sirven de base a todas las agencias gubernamentales.

El objetivo de este proyecto era racionalizar, a nivel institucional todos los procedimientos logísticos. Se incluían como tales los sistemas de pagos del gobierno, compras y suministros, procedimientos de contratos, administración de inmuebles, procesamiento automático

de datos, administración de personal, administración de los servicios de transporte y comunicaciones, y administración de archivos.

Las acciones para lograr este objetivo abarcaban:

Recopilación de todas las normas jurídicas en que se fundamentan estos sistemas.

Análisis comparativo entre las normas legales y las prácticas existentes.

Modernización de los procedimientos logísticos y elaboración de nuevos fundamentos legales.

Adiestramiento del personal encargado de implementar los nuevos sistemas.

Asesoría en cuanto a la implementación y evaluación.

#### b) Mejoramiento de la administración de impuestos.

Este proyecto perseguía el perfeccionamiento del sistema impositivo con el propósito de aumentar las recaudaciones y brindar un servicio más eficiente a los contribuyentes.

Las actividades propuestas para la consecución de este objetivo, son en su orden, las siguientes:

Revisión de los sistemas de cobro y recaudación y de servicio al contribuyente.

Elaboración de ajustes y perfeccionamiento de estos sistemas.

Adiestramiento del personal responsable de la implantación de los nuevos procedimientos.

Asesoría en la implantación de las decisiones adoptadas.

Evaluación del funcionamiento del sistema.

#### c) Mejoramiento de los sistemas del tribunal electoral.

El propósito de este proyecto era la agilización y descentralización de los procedimientos de registro civil y registro electoral.

Es necesario anotar que durante el año de 1971 se había realizado parcialmente este proyecto, ya que se elaboró un diagnóstico sobre los procedimientos existentes en el registro civil e incluso se diseñó un nuevo sistema tentativo.

Como complemento a esta labor, se realizarían las siguientes actividades:

Investigación de los procedimientos utilizados en las dependencias del tribunal electoral.

Elaboración, discusión y adopción de nuevos procedimientos de registro civil y registro electoral.

Adiestramiento del personal encargado de implantar los nuevos procedimientos.

Asesoría en la implantación de los mismos.

Evaluación del funcionamiento del nuevo sistema.

*Desarrollo de servidores públicos.* Por constituir el elemento humano la piedra angular en la formulación, operación y ejecución de los programas de desarrollo, esta última área se dirigía a lograr una transformación de actitudes en el servidor público, mediante el uso de nuevas políticas de capacitación y motivación.

Los proyectos que a continuación se describen están inspirados en este propósito:

a) Sensibilización del personal con responsabilidad decisoria.

El objetivo primordial de este proyecto es interiorizar y lograr la decidida participación de los funcionarios con responsabilidad directiva, en la ejecución de los programas de desarrollo y en el mejoramiento de la administración pública:

Para cumplir este objetivo se implementarían las siguientes acciones:

Realización de un censo de personal a nivel directivo en todo el ámbito gubernamental.

Diseño y realización de un seminario dirigido a este fin, con la participación de funcionarios de las agencias centrales y regionales.

b) Desarrollo de funcionarios públicos.

Este proyecto tenía como finalidad la adopción de una política racional y de un mecanismo adecuado de adiestramiento para los servidores públicos.

Para alcanzar este objetivo se realizarían las siguientes actividades:

Realización y procesamiento de encuestas sobre necesidades de adiestramiento.

Definición de los sistemas, metodología y recursos que se utilizarán para la ejecución del programa.

Establecimiento de las políticas y de los mecanismos para la ejecución de adiestramiento.

Asesoramiento en la ejecución de los programas de adiestramiento.



*Aspectos estratégicos del programa de reforma administrativa aprobado*

Para acometer con éxito un programa de mejoramiento a la administración pública, era necesaria la definición de una estrategia que permita asegurar la viabilidad del mismo.

Consecuentemente con este criterio, la estrategia diseñada por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo para lograr la funcionalidad del programa aprobado, planteaba las siguientes premisas:

- a) El mejoramiento de la administración para el desarrollo sería llevado a cabo por cada agencia gubernamental, con la orientación y apoyo de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo.
- b) La labor de COFADE era la de asegurar, a nivel macroadministrativo, la integración y coordinación de proyectos. Para tal efecto, diseñaría y colaboraría en la implantación y evaluación de los diferentes proyectos.
- c) Como medida de control, para garantizar la operación del programa, debería adscribirsele a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, la Comisión Ejecutiva sobre Procesamiento de Datos y la función de evaluar los contratos sobre consultoría administrativa. Asimismo, todas las agencias gubernamentales deberían enviar a la COFADE las propuestas para la supresión o adición de unidades administrativas, para su análisis y discusión a la luz de las directrices establecidas dentro del Programa Global.
- d) De acuerdo con el Decreto No. 354 de 21 de noviembre de 1969, la toma de decisiones se realiza, primeramente, a nivel del Organismo Ejecutivo, y posteriormente a nivel de la comisión y del ministerio respectivo.

No obstante, debido a la naturaleza de algunas reformas propuestas se hacía inminente la participación del Organismo Ejecutivo, en una fase adicional.

*Ejecución del programa de reforma administrativa*

La ejecución del programa de fortalecimiento a la administración pública, aprobado en diciembre de 1971, estaba bajo la responsabili-

dad de dos departamentos técnicos, los cuales eran básicamente los sustentadores de la acción de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, COFADE.

Las actividades realizadas por estas dos unidades técnicas, durante los cuatro primeros meses de 1972, se detallan a continuación:

### *Departamento de estructuras*

Este departamento tenía a su cargo tres proyectos: redistribución de funciones, elaboración de manuales de organización y gobiernos locales. Este último proyecto originalmente aparecía dividido en dos: fortalecimiento administrativo de gobiernos locales y mejoramiento de la capacidad financiera de gobiernos locales.

Dentro del ámbito de acción señalado, se dio énfasis especial al desarrollo de dos proyectos: el de redistribución de funciones y el de gobiernos locales.

Como paso previo a las recomendaciones de acciones específicas en relación a estos proyectos, se levantaría un diagnóstico de carácter macro y microadministrativo, ya que la encuesta estaría diseñada para detectar además de los aspectos organizativos del sector, métodos y procedimientos específicos.

El propósito del diagnóstico era establecer:

- a) Cómo está funcionando la administración pública.
- b) Comprobar cuáles son los problemas administrativos existentes.
- c) Proponer soluciones o las medidas de reforma necesarias para la solución de estos problemas.

### *Proyecto de redistribución de funciones*

El proyecto de redistribución de funciones se haría con visión sectorial.

Los sectores se establecieron de acuerdo con la naturaleza de las actividades que realizan los diferentes ministerios y otras entidades públicas. Para ello, se agrupó de la siguiente manera:

### *Sector agropecuario*

Está formado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto de Fomento Económico y el Banco Nacional.

*Sectores económicos*

Hacienda y Tesoro: Ministerio de Hacienda y Tesoro, Contraloría General de la República, Caja de Ahorro, Lotería Nacional de Beneficencia, Hipódromo y Casinos Nacionales; Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas.

Comercio e Industrias: Ministerio de Comercio e Industrias Zona Libre de Colón, Consejo Nacional de Economía, Oficina de Regulación de Precios e Instituto Panameño de Turismo.

Obras Públicas y Servicios: Ministerio de Obras Públicas, Instituto de Vivienda y Urbanismo, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, Aeronáutica Civil y Ferrocarril de Chiriquí.

Salud: Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Instituto de Habilitación Especial.

Trabajo: Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, Caja de Seguro Social, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Se excluían de esta clasificación, y por ende, no estarían dentro del diagnóstico, el Ministerio de Educación, la Universidad de Panamá, el Ministerio de Gobierno y Justicia y las Oficinas de Administración Central. Las causas que motivaron esta exclusión eran principalmente ocasionadas por limitaciones de tipo presupuestario, aunadas a otros tales como vasto volumen, dispersión y especialización de las actividades de ciertos ministerios, facilidades particulares de algunas instituciones para hacer su propia reforma y la existencia de conflictos internos que dificultan cualquier proceso de reforma.

El proyecto de redistribución de funciones, destinado a lograr una reforma macroestructural del gobierno panameño, comprendía:

- a) Al Sector Agropecuario: La Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo se encontraba comprometida a llevar a cabo una reforma integral y sustancial de este sector.
- b) Los demás sectores. Los problemas administrativos de estos sectores (Hacienda y Tesoro, Comercio e Industria, Obras Públicas y Servicios, Salud y Trabajo) serían determinados en base a un solo diagnóstico. No obstante, debido a la reducida capacidad financiera y de recursos humanos de COFADE,

no podrían ser solucionados todos los problemas de estos sectores.

### *Proyecto de Gobiernos Locales*

Para desarrollar este proyecto se haría un diagnóstico basado en muestras de nueve municipios, para determinar los diferentes problemas administrativos y financieros que confrontaban los gobiernos locales.

El escogimiento de los municipios que sirven como muestras se hizo tomando en consideración ciertos factores tales como accesibilidad y las prioridades que tenía el Ministerio de Gobierno y Justicia, el cual estaba realizando este proyecto conjuntamente con COFADE.

Los municipios escogidos fueron Capira, en la provincia de Panamá; Penonomé, en la provincia de Coclé; Los Santos, en la provincia homónima; Santa María, en la provincia de Herrera; Santiago y Calobre, en la provincia de Veraguas; Portobelo, en la provincia de Colón, y Boquete y David, en la provincia de Chiriquí.

La metodología que se seguiría para realizar los diagnósticos era la siguiente: designación a nivel de cada institución o agencia de una persona coordinadora a una contraparte.

La primera posición recaería preferentemente sobre funcionarios de cada una de las instituciones participantes (verbigracia el director administrativo o el director de programación) y la segunda sobre el jefe de organización y métodos, si existía.

La contraparte iba a trabajar directamente con la sección técnica de COFADE, en los aspectos relativos a la recopilación de la información del diagnóstico.

Conceptualmente, la labor de COFADE era la de coordinar y analizar los resultados del diagnóstico.

Paralelamente al desarrollo de estos proyectos, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo seguiría brindando a los diferentes Ministerios e Instituciones Autónomas y Semiautónomas, asesorías directas e indirectas para solucionar problemas de índole administrativo.<sup>14</sup>

### *Problemas confrontados por COFADE*

El Desarrollo del Programa de Reforma Administrativa se vio obstaculizado por problemas de diversa índole, muchos de los cuales aún persisten y ponen en peligro el éxito de este proceso.

En base a la experiencia de altos funcionarios vinculados a la operación de este programa, las principales barreras confrontadas fueron las siguientes:

### *Falta de compromiso de los altos niveles con respecto al programa*

La institucionalización del proceso de Reforma Administrativa es la mejor evidencia de que ha existido un marcado interés en los altos niveles de decisión con respecto a la necesidad de fortalecer la administración pública para la ejecución de los programas de desarrollo económico-social.

No obstante, el respaldo recibido a través del desenvolvimiento del Programa fue precario desde el punto de vista de compromiso, ya que las recomendaciones formuladas por la comisión encontraron filtros en los niveles de decisión y no se demostró un verdadero interés por su *status*.

### *Resistencia al cambio dentro de la estructura administrativa*

Existe una marcada resistencia, por parte de funcionarios y empleados, a aceptar este proceso el cual es considerado como sinónimo de cambio e inestabilidad.

Esta resistencia es generada, en algunas ocasiones, por la falta de una clara comprensión de algunos grupos, acerca de la verdadera intencionalidad y alcance de este proceso; por otra parte, la resistencia proviene también de elementos que son realmente conscientes de lo que ella significa pero que se oponen a aceptarla, debido a que este proceso de modernización, tarde o temprano, acabará con caducas prácticas burocráticas que retardan el proceso administrativo, y que representan para estos grupos, símbolos de prestigio profesional.

### *Recargo de trabajo en la planta técnica*

Debido al reducido mercado de elementos calificados y a limitaciones de carácter presupuestario, sólo se contaba con una división técnica muy reducida. Esto traía como consecuencia lógica el congestionamiento de trabajo, situación que está muy lejos de ser la ideal en programas de esa naturaleza y dimensión. De allí que se diera el caso de que un solo técnico tuviese bajo su responsabilidad varios proyectos, no pudiendo otorgarles el trato especializado que cada uno de ellos requería.

*Participación relativa de los organismos públicos en el programa de Reforma Administrativa*

No se logró una participación activa de todos los organismos públicos en el programa de fortalecimiento a la administración pública.

A nivel ministerial, esta colaboración no fue lo suficientemente efectiva debido al hecho fundamental de que en estas agencias el número de oficinas de organización y métodos es sumamente escaso.

Sólo dos Ministerios (Salud y Hacienda y Tesoro) poseen unidades administrativas, de este tipo, debidamente organizadas e instaladas.

A pesar de las limitaciones anteriormente expuestas, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo trabajó, en algunas ocasiones, muy estrechamente con las oficinas de organización y métodos y planificación de varios ministerios.

A nivel asesor, se obtuvo ayuda y/o colaboración de organismos como la Contraloría General de la República y la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia.

Además de los obstáculos apuntados que afectaban el desarrollo operativo del Programa de Reforma Administrativa, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo confrontó problemas de tipo financiero, relacionados directamente con la efectividad del convenio de préstamos que la República de Panamá suscribiera el 27 de febrero de 1970, con la Agencia para el Desarrollo Internacional AID, por la suma de 3.7 millones de balboas.

Desacuerdos de índole contractual, que no fueron superados, después de haber transcurrido veinticinco meses de la firma del convenio permitieron sentar la premisa de que se declarara la ineffectividad del préstamo.

La naturaleza de los desacuerdos sirvió como base para iniciar una renegación del convenio de préstamo, se sintetizan así:

a) Revisión de términos del convenio.

Una de las cláusulas precedentes más combatidas fue la relativa a la contratación de una firma consultora para que asesorara en la administración del programa. Prevaleció el criterio, dentro de los miembros de la comisión, que esta cláusula era innecesaria.<sup>15</sup>

La provisión contractual antes mencionada, conjuntamente con las relativas a la utilización de fondos, selección y contratación de técnicos, contratación de servicios de auditoría y los requisitos formales

que debían utilizarse para la comunicación y suscripción final del documento, constituyen las cláusulas o términos del contrato, objeto de renegociación.

b) Revisión del monto del préstamo.

El costo total del programa fue estimado inicialmente en 4.7 millones y la proporción de financiamiento era de 1/1, tanto para Panamá como para la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID.

Este préstamo estuvo en proceso de renegociación para disminuir el costo total del programa.

*Algunas consideraciones en torno a la labor realizada por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo*

Antes de referirnos a la labor realizada por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo durante veintiocho meses de permanencia dentro de la estructura gubernamental, hemos creído conveniente profundizar, primeramente, sobre algunos aspectos importantes relativos a su creación.

Siguiendo este patrón de conducta nos avocaremos, en primer término, a analizar el propósito que perseguía el Gobierno Nacional con la institucionalización de este proceso; posteriormente trataremos los puntos más salientes relacionados con su trayectoria, y finalmente, consignaremos algunas consideraciones sobre la labor realizada por este organismo.

La adopción de la reforma administrativa como programa de gobierno enfatiza, indudablemente, el interés del gobierno nacional por asumir formalmente la responsabilidad de mejoramiento substancial de la administración pública para posibilitar metas de desarrollo económico y social. En la misma naturaleza del proceso y en la denominación dada a la institución nueva que se creó para este efecto está implícito este objetivo.

Gobiernos anteriores habían mostrado ya algún interés por asumir esta responsabilidad, aunque no en proporciones tan vastas. Ejemplo de ello es la creación del Departamento de Organización Administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración, en cuyo estatuto básico se encuentran disposiciones legales que le adscriben algunas funciones sobre reforma administrativa, también tendríamos que incluir el intento, aunque fallido, en el año de 1965, de llevar

a la ejecución el programa de reforma administrativa, contenido en el primer plan de Desarrollo Económico y Social de Panamá.

La Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo fue, en consecuencia, el primer organismo creado específicamente para que orientara y coordinara los cambios administrativos que impone el desarrollo del país y a la cual se dotaba de los instrumentos necesarios para que cumpla con su cometido.

Se considera como artífice de la creación de COFADE al doctor Nicolás Ardito Barletta. No obstante, la idea de un organismo como éste no era nueva en Panamá. En cierto modo seguía una filosofía similar a la que inspiró el establecimiento de la primera Comisión de Reforma Administrativa en el año de 1965, a pesar de que los atributos conferidos a cada una de ellas son diferentes.

Fundamentalmente ambos casos son una expresión de seguimiento a experiencias ocurridas en países tales como Venezuela, Costa Rica y El Salvador.

La creación de COFADE fue antecedida por un diagnóstico, que a la vez que sirviera de marco de referencia para la contratación de un préstamo con el AID, proporcionara la información fundamental para la elaboración del Programa de Reforma Administrativa. El diagnóstico aludido concentró su atención en detectar y proponer soluciones específicas a problemas gerenciales y administrativos existentes en aquellas agencias, que por ser claves para el desarrollo, habían sido previamente seleccionadas.

Pocos meses después de la publicación de este diagnóstico el Gobierno Nacional creó la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo COFADE, como un organismo coordinador, orientador y evaluador de la reforma administrativa panameña, en todas sus dependencias y niveles.

La ubicación de este organismo a un alto nivel y su estructuración inicial, vigente hasta el 11 de abril de 1972, respondían básicamente a propósitos estratégicos. Con el primero de ellos se lograba la jerarquización del proceso y a la vez se facilitaba la implantación de reformas hacia niveles más bajos. Con el segundo, se facilitaba la aprobación de las acciones de reforma que se presentaran ante el consejo de gabinete, ya que se hacían partícipes a un grupo representativo de ministros de los cambios administrativos.

Si analizamos las atribuciones adscritas a COFADE, a la luz de las provisiones legales que determinaban sus funciones y responsabilidades, concluiremos que su cometido fundamental es la formulación de un Programa de Reforma Administrativa, diseñado para cau-



sar un impacto trascendental a la Administración Pública para el Desarrollo, tomándose en consideración que el costo del programa se estimó y el convenio de préstamo se firmó por la suma de 7.4 millones. Las otras funciones de COFADE, no menos importantes, por cierto, como son la de coordinar, supervisar, y promover la divulgación del programa, estaban sujetas necesariamente a la preexistencia del mismo.

Debido a la magnitud de las funciones encomendadas a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, se le dotó de una Secretaría Ejecutiva la cual le daría el apoyo administrativo y técnico necesario para que cumpliera a cabalidad sus funciones.

Una acción similar había ocurrido en el año de 1965, cuando se dotó a la Comisión *ad hoc* de Reforma Administrativa de una secretaria técnica, para lo cual se escogió a la Oficina de Organización Administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración.

Una Secretaría Ejecutiva para una comisión encargada de llevar a cabo una reforma administrativa se justificaba, ya que dada la magnitud de la empresa se debía contar con una oficina permanente, con personal capacitado para que realizara los diagnósticos necesarios tendientes a conocer todos los problemas administrativos existentes. Además podía elaborar técnicamente un programa y posteriormente, una vez aprobado el mismo, orientar y supervisar su ejecución para evaluar sus resultados.

La COFADE se dedicó, desde sus inicios, a lograr el financiamiento del programa con el AID, sin embargo, paralelamente a esta labor, centró gran parte de su atención a la solución de problemas específicos, otros de carácter similar dirigidos principalmente a lograr un mejoramiento particular de ciertos servicios públicos, y promoción de la eficiencia administrativa de determinadas instituciones.

Adentrarse a resolver problemas inmediatos y específicos de modernización administrativa, que podrían resolverse dentro del ámbito de acción de las respectivas instituciones afectadas con el asesoramiento del Departamento de Organización Administrativa, trajo como consecuencia situaciones conflictivas de tipo institucional, verbigracia: "COFADE y el Departamento de Organización Administrativa; COFADE y el Ministerio de Comercio e Industrias; COFADE y el Ministerio de Hacienda y Tesoro".<sup>16</sup>

Con respecto a lo anteriormente expuesto, es necesario agregar que, como se desprende de las funciones y responsabilidades asignadas a COFADE, ésta no era un ente más de modernización administrativa del gobierno. Su creación se inspiró en motivos más trascen-

dentales y decisivos como son encauzar e impulsar el mejoramiento sustancial de la administración pública para lograr los objetivos que aparecen en la Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980.

Una apreciación acerca de la cooperación que logró COFADE de parte de otros organismos gubernamentales, nos permiten señalar que, a nivel asesor, no existió el grado de coordinación que prevee el Decreto No. 354 de 21 de noviembre de 1969, ocasionando esto una competencia innecesaria e injustificable entre COFADE y el Departamento de Organización Administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia.

Por ejemplo, COFADE inició un estudio sobre el Registro Civil cuando el Departamento de Organización Administrativa ya tenía un estudio en marcha; COFADE inició un estudio de gobiernos locales cuando la Dirección General de Planificación y Administración ya estaba por terminar un estudio muy profundo en ese campo. En el área de administración de personal, COFADE inició un proyecto de reglamento interno de personal en vez de asignar ese proyecto a los Departamentos de Personal y Organización Administrativa, como corresponde a una entidad coordinadora de reforma administrativa como lo es COFADE.

Al analizar la labor realizada por COFADE es necesario destacar los beneficios obtenidos de la celebración del Primer Seminario de Reforma Administrativa. Los resultados de este seminario dieron a COFADE nuevos elementos de juicio para complementar los diagnósticos globales y parciales existentes de la administración pública. No menos valiosas fueron las gestiones que se aprobaron con relación a la programación del mismo.

La creación de comités de trabajo, encargados de realizar estudios en ciertas áreas prioritarias, previamente escogidas por la Comisión, incorporó al proceso de reforma administrativa a elementos capacitados de diversas agencias estatales, quienes ofrecieron, en términos generales, una buena colaboración en la identificación y solución de problemas administrativos específicos.

El interés y disposición demostrados por los comisionados, si se hubieran utilizado al máximo, hubieran traído para el Programa de Reforma Administrativa efectos multiplicadores importantes. Estos comités han podido constituirse en "grupos evaluadores" de sus propias recomendaciones —una vez implantadas éstas. Además cada funcionario ha podido convertirse en agente promotor del programa al iniciar la formación de comités institucionales —previa la aprobación

del ministro respectivo— dedicados al estudio de sus problemas internos para proponer soluciones.

Otra recomendación sumamente interesante aprobada en el Seminario, y que no se llevó a la práctica, fue la creación de un Comité Técnico para que asistiera a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, en la programación de la Reforma Administrativa. Los beneficios, que sin duda alguna se hubieran obtenido de haberse instalado este Comité, son inestimables, máxime si se hubiera integrado con elementos capacitados de los diferentes organismos rectores de sistemas y de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Panamá.

Tal como expresa acertadamente el doctor Ernesto Raúl Lamas, experto de Naciones Unidas, en su Informe Final de Asistencia Técnica a la Dirección General de Planificación y Administración, fechado el 15 de diciembre de 1970, este comité debía asistir no solamente en la programación de la reforma administrativa sino además “en el análisis de la asistencia técnica necesaria y su procedencia, en los proyectos de estructuras, normas, métodos y procedimientos que se elaboren en la ejecución del programa y en la evaluación del avance de ésta”.<sup>17</sup>

Con base a estas experiencias podría determinarse si había el suficiente elemento humano capacitado dentro de la administración pública para llevar a cabo las labores de programación de la reforma administrativa, o si, en su defecto, era necesario la contratación de especialistas no vinculados a la administración pública, o el auxilio de técnicos extranjeros.

De haberse concretado este Programa de Reforma Administrativa se hubiera contado —desde hace tiempo— con un marco adecuado para coordinar las políticas de mejoramiento administrativo en todos los niveles de la administración pública panameña. A la vez, con la presentación de este documento, se hubiera salvado inteligentemente una de las cláusulas precedentes del convenio de préstamo como era la de contratar una firma extranjera para que asesorara en la programación de la reforma administrativa.

Debido a la inexistencia de un programa definido y como producto de políticas de mejoramiento interno, la Dirección General de Planificación elaboró en octubre del año de 1971 una “filosofía, un programa y una estrategia” para la solución de los problemas administrativos para el desarrollo. El 10 de diciembre de 1971, el Organismo Ejecutivo aprobó el “Plan de Acción en el Frente Administrativo”, elaborado por COFADE.

## PERSPECTIVAS DE UNA TERCERA FASE EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

### ANTECEDENTES BÁSICOS

El convencimiento de que una administración eficaz es uno de los instrumentos determinantes en el desarrollo socio-económico de un país, se hizo sentir en nuestro medio desde la década 1950-1960. Pero este convencimiento, como necesidad urgente, se hizo evidente a finales de la década 1960-1970, ante el fracaso de la primera Comisión de Reformas Administrativas creada en 1965; el descrédito del gobierno nacional por su inoperancia y malversación de fondos públicos; el triunfo electoral de una coalición pseudo-opositora y la toma del poder civil y militar por las fuerzas armadas, el 11 de octubre de 1968.

El cambio de gobierno trajo consigo un nuevo *modus operandi* y una serie de reformas de tipo administrativo adaptadas a sus principios e intereses. Pero especialmente trajo implícita la necesidad urgente e impostergable de implantar una reforma administrativa en todo el sector público, como principal justificación del golpe de estado y el instrumento más eficaz para superar el *status quo* existente en la estructura gubernamental.

Ante esta situación y la necesidad apremiante de iniciar un programa de desarrollo económico y social, la junta provisional de gobierno solicitó asistencia técnica a la Agencia Internacional para el Desarrollo AID para realizar un estudio de las necesidades de la administración pública panameña y formular las recomendaciones pertinentes para su fortalecimiento.

Atendiendo a esta solicitud, la mencionada agencia contrató a la firma consultora J. L. Jacobs Co. Inc., la cual realizó este estudio durante los seis primeros meses de 1969.

El estudio, orientado hacia la identificación de problemas o deficiencias, que permitiesen proceder a un cambio o fortalecimiento que aumentara la efectividad del esfuerzo público y el rendimiento de los recursos del Estado; puso énfasis en el análisis para lograr un mejoramiento administrativo mediante la identificación de áreas funcionales dentro de las entidades existentes, y no a través de la creación, fusión o eliminación de grandes cuerpos de acción, como ministerios o entidades autónomas; con la esperanza de que un programa diseñado con esta base, tuviera un impacto más decisivo y permanente. A esta corrección de las deficiencias que impedían al gobierno alcanzar eficazmente sus metas de desarrollo y prestar ciertos servicios

esenciales se le dio el nombre convencional de "Reformas Administrativas".

El estudio, dentro de proyecciones racionales, tomando en cuenta la posibilidad de cambios y ajustes a medida que las reformas se pusieran en marcha, por el carácter del programa, el sistema y el plan propuesto para controlar su ejecución, esperaba que con las actividades de reforma administrativa, no sólo las que se llevarían a cabo con ayuda económica y técnica de la Agencia Internacional de Desarrollo AID, que el gobierno en un término de cinco años (1969-1973) presentaría como características sobresalientes:

En el aspecto de organización, las leyes orgánicas de todos los ministerios y dependencias se habrían redactado de nuevo para reflejar fielmente la función propia de cada oficina y una estructura orgánica uniforme y consistente que estuviese acorde con ciertos principios fundamentales de la organización y administración científica, se determinarían los medios para lograr una coordinación eficaz con otras oficinas.

En el aspecto de dirección y control de ejecutivos, los ministros, vice-ministros, jefes de direcciones y jefes de departamentos habrían recibido la formación necesaria para permitirles desempeñar a cabalidad sus labores como funcionarios ejecutivos; se institucionalizaría esta práctica como proceso normal de gobierno; se habría diseñado e instalado un sistema moderno de informes y evaluación del trabajo, mediante el cual los ejecutivos del gobierno cumplirían sus responsabilidades y tomarían decisiones importantes, sobre la base de datos exactos, actualizados y oportunos.

En cuanto al rendimiento de funcionarios y empleados públicos el inventario de personal, el sistema de estadísticas y la tramitación uniforme de las acciones de personal, facilitarían el análisis y la evaluación de las condiciones del personal y las tendencias dentro del gobierno; se daría más énfasis que nunca al adiestramiento.

En el aspecto de las finanzas públicas; el gobierno aumentaría significativamente sus ingresos mediante mejoras continuas en el régimen impositivo, en la explotación del impuesto territorial y mediante la evaluación continua de las necesidades y las fuentes efectivas de ingresos; la contabilidad del gobierno proveería mejores registros de datos y facilidades para lograr un sistema adecuado de recopilación periódica de datos y análisis de la situación económica; los servicios de auditoría responderían mejor a la necesidad de tomar medidas inmediatas, aunque al mismo tiempo se prestarían con un servicio más crítico, gracias al empleo de procedimientos de post-auditoría más eficaces y evaluativos; se aceptaría mejor la práctica de preparar el

presupuesto en base de los programas, en vez de confeccionarlo como si fuera una lista de compras.

Se espera lograr que las actitudes humanas cambien, que los funcionarios y empleados públicos tengan una nueva actitud con respecto a su gobierno; que el público en general esté mejor informado acerca del gobierno y sienta mayor respeto hacia el mismo; que la rama legislativa esté mejor informada y, es de suponerlo, mejor dispuesta a colaborar con las otras ramas del gobierno.

Pero el desarrollo de éste o cualquier programa de reformas a la estructura gubernamental requería de recursos financieros para su oportuna ejecución y de una institución que coordinara todas las actividades orientadas con este fin; razón ésta por la cual la junta provisional creó la COFADE.

La labor de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo COFADE se desarrolló principalmente a través de un programa denominado "de Reforma Administrativa" que se ejecutaría en los cinco años siguientes (1970-1975) e incluiría entre sus áreas prioritarias los aspectos de organización administrativa de personal, administración de compras y suministros y administración financiera.

Uno de los mayores obstáculos encontrados en la implantación de reformas administrativas fue la ausencia de una clara definición de la política a seguir.

Después de tres años de experimentos, en los cuales han habido éxitos y reveses el nuevo gobierno contaba para esa fecha con una filosofía, una estrategia y un programa para la Administración del Desarrollo que comprendía esfuerzos más decididos, enérgicos y de mayor envergadura de los que hasta ese momento se hubieran podido llevar a cabo.<sup>18</sup>

La realización y ponderación por parte del gobierno de las acciones propuestas por los diferentes estudios en los aspectos de organización, personal, compras y suministros, y administración financiera se enuncian a continuación:

### *Organización*

La tendencia a multiplicar los niveles de organización es un fenómeno predominante en nuestra época en que, los adelantos tecnológicos y la especialización hacen cada vez más necesaria la división de trabajo. Esta tendencia es inevitable, si se considera que no hay más ley que limite el crecimiento jerárquico de una empresa que la deci-

sión humana y que, cuando la organización llega a ciertas dimensiones, es difícil evitar el aumento de nuevos niveles de planeamiento, coordinación y decisión. Esta expansión en la organización es característica; especialmente en la empresa gubernamental debido a la multiplicidad de sus funciones, cada vez en aumento.

Tomando en consideración estos aspectos, no es de extrañar que la organización del gobierno panameño haya sido afectada por innumerables modificaciones, originadas especialmente, por cambios políticos, algunos de los cuales tendían a la incorporación o separación anárquica de programas como resultado de condiciones circunstanciales que luego se tornaron permanentes.

En el Seminario Nacional sobre el Programa de Reformas Administrativas organizado por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, se llegó a la conclusión, como ya se señaló, que la organización del sector público panameño no era la más adecuada para la formación y ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo ni para la atención de los servicios públicos, por deficiencias normativas en sus estructuras, sistemas y procedimientos e imprecisa definición del régimen de decisiones y de centralización y descentralización funcional. Por lo que se recomendó revisar y actualizar las estructuras, normas y procedimientos sustantivos del sector público para una mayor eficiencia en la acción estatal; uniformar las estructuras, métodos y procedimientos de sistemas de la administración general; constituir en aquellas dependencias y organismos públicos que así lo requiriesen, asesorías de programación integradas por secciones de planeamiento, estadística, presupuesto y de organización y métodos, para el buen funcionamiento de los programas, en estrecha coordinación con la Dirección General de Planificación y Administración de la presidencia.

Estas recomendaciones implicaron una serie de cambios y ajustes en este sector. Presentaremos en forma sucinta y descriptiva estos cambios a continuación.

Dentro del Ministerio de la Presidencia,<sup>19</sup> instituido mediante ley No. 15 de 18 de enero de 1958,<sup>20</sup> se crearon:

- a) *La Dirección General de Relaciones Públicas*, mediante decreto de gabinete No. 95 de 9 de abril de 1969,<sup>21</sup> con el objeto de planificar, programar y ejecutar las relaciones públicas, a fin de crear una imagen de la acción del gobierno nacional. Para ello recoge, analiza, redacta y distribuye todas las noticias referentes a las actividades, proyectos y determinaciones de todas las entidades del gobierno.

- b) *La Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad (DIGEDECOCOM)*, mediante Decreto de Gabinete No. 147 de 3 de junio de 1969,<sup>22</sup> con el objetivo de lograr el cumplimiento de metas relacionadas a la formación de recursos humanos, capital e incremento en la producción e inversión, mediante la colaboración consciente de las diversas instituciones y grupos existentes en la comunidad.

Para este fin, está autorizada a organizar y capacitar a los grupos locales, para promover sus intereses hacia el uso adecuado de los recursos existentes y complementarios mediante la utilización de recursos adicionales, en especial para obras de infraestructura. Contribuye además con otros sectores básicos como educación, salud, vivienda, agricultura y en la solución de problemas sociales surgidos por efecto de la urbanización deforme.

La multiplicidad de sus funciones le obliga a abarcar actividades que competen a otras instituciones y ministerios, contribuyendo a duplicar funciones y a la falta de coordinación en algunos programas de desarrollo.

Merecen mención, aún cuando ya han desaparecido, dos organismos creados como dependientes de la presidencia de la República:

- a) La Comisión para el Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo.
- b) La Oficina General de Quejas, establecida mediante decreto de gabinete No. 583 de 17 de marzo de 1970,<sup>23</sup> con el propósito de recibir las quejas respetuosas que se presentaron contra los funcionarios y empleados de cualesquiera dependencia estatal, por razón del ejercicio de sus cargos, y transmitir las al jefe de la dependencia donde trabaje la persona acusada.

La práctica de sus funciones fue cayendo en desuso, por ser más los problemas que beneficios los que causó, hasta dejar de funcionar totalmente, aproximadamente un año después.

El Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias MACI, establecido mediante Decreto de Gabinete No. 80 de 26 de marzo de 1969 para promover y administrar las actividades en estos sectores, fueron separadas sus actividades mediante el Decreto de Gabinete No. 145 de 3 de junio de 1969.<sup>24</sup>

La creación del Ministerio de Comercio e Industria mediante Decreto de Gabinete No. 145 de 3 de junio de 1969,<sup>25</sup> y se organiza por medio del Decreto de Gabinete No. 225 de 16 de julio de 1969.<sup>26</sup> Con



el objeto de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades tendientes a hacer posible la expansión del desarrollo industrial y, reglamentar las actividades comerciales e investigar los recursos minerales y pesqueros del país. La creación por separado de un ministerio de comercio e industria se había venido recomendando por espacio de casi seis años. Esta recomendación apareció por primera vez en 1963, en el Capítulo X del Programa Nacional para el Desarrollo Económico y Social y por última vez en el estudio realizado por la firma J. L. Jacobs & Co. Inc. en 1969 que señalaba la necesidad de iniciar lo más pronto posible la creación del nuevo ministerio, ya que los sectores industrial y comercial estaban siendo seriamente descuidados. Menos del once por ciento del esfuerzo del MACI estaba dirigido hacia este sector, a pesar de ser las fuentes de mayor aporte a la riqueza nacional.

Entre las dependencias más importantes creadas dentro de este ministerio se encuentran:

- a) La comisión de Política Minera, creada mediante Decreto de Gabinete No. 1 de 24 de junio de 1969,<sup>27</sup> con el fin de evaluar las recomendaciones presentadas por la Comisión Técnica, sobre propuestas de concesiones mineras y hacer las sugerencias pertinentes al ejecutivo.
- b) El Comité Asesor de Comercio e Industria, creado mediante Decreto de Gabinete No. 225 de 16 de julio de 1969, como cuerpo consultivo del ministro en todo lo relacionado con el desarrollo comercial e industrial. Además participa en la elaboración de los planes y programas de desarrollo en los aspectos manufactureros y comerciales y, obtener la coordinación de los organismos públicos y privados para la ejecución de los mencionados planes y programas. Además tiene como función estudiar los problemas del sector manufacturero y comercial de la economía nacional y proveer las medidas para solucionarlos.
- c) El Consejo Nacional de Comercio Exterior, creado mediante Decreto de Gabinete No. 42 de 12 de febrero de 1970,<sup>28</sup> con el objetivo de estudiar, asesorar y emitir conceptos sobre las iniciativas que sugiera o lleva a cabo en cualquier momento el órgano ejecutivo en relación con la participación de Panamá en movimientos de integración económica, mercados comunes, convenios y tratados de comercio exterior.
- d) La Comisión Nacional de Valores, creada mediante Decreto de Gabinete No. 247 de 16 de julio de 1969,<sup>29</sup> con las facultades

de autorizar, negar o suspender la venta al público de acciones o valores y de coordinar con la Cámara de Comercio, el Sindicato de Industriales y demás organizaciones, sobre la forma de emitir valores y promover transacciones bursátiles, adecuadas para el crecimiento de la economía nacional.

- e) La Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnicas, COPANIT creada mediante Decreto de Gabinete No. 282 de 13 de agosto de 1970,<sup>30</sup> para estudiar, elaborar, modificar y proponer al Ministro de Comercio e Industria la adopción de normas industriales y técnicas y promover su aplicación en el país.

Además establecer y mantener relaciones con los Organismos Internacionales de Normalización y con las entidades creadas con el mismo objetivo en otros países.

La creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería mediante Decreto de Gabinete No. 145 de 3 de junio de 1969,<sup>31</sup> al separarse las actividades del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria, con la función de formular la política gubernamental en lo referente a la agricultura y ganadería y, dirigir, administrar y ejecutar la acción estatal en dichos sectores.

En su organización se han introducido muy pocas modificaciones entre éstas:

- a) La Comisión Nacional de Política Agropecuaria, establecida mediante Decreto de Gabinete No. 58 de 19 de septiembre de 1969,<sup>32</sup> con el fin de que formulara los lineamientos generales de la política agropecuaria nacional; revisar periódicamente los planes; analizar los resultados de los programas del sector público que se relacionen con la agricultura y ganadería y, adoptar las medidas y ajustes que considere convenientes.

Dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia se crearon, dentro de su organización:

- a) La Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, mediante Decreto de Gabinete No. 261 de 21 de agosto de 1969,<sup>33</sup> y jurisdicción en toda la república a fin de tramitar, expedir, renovar y revocar los permisos y licencias de circulación para el transporte terrestre; determinar la extensión y recorrido de las rutas urbanas, sub-urbanas y entre ciudades y, distribuir y autorizar a los concesionarios su usufructo.

Determina además la responsabilidad de los conductores en

caso de accidentes de tránsito e infracción al reglamento del mismo.

- b) La Comisión Nacional de Filatelia, mediante el Decreto de Gabinete No. 172 de 12 de junio de 1969,<sup>34</sup> con función netamente asesorada de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones. Es la encargada de recomendar motivos nacionales o internacionales, colores, tamaños y cantidades para la confección de las estampillas; vigilar sus emisiones a fin de que se cumplan los preceptos legales sobre la materia y emitir opinión en relación con contratos que sobre filatelia vaya a otorgar el órgano ejecutivo.

Dentro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, creado mediante el Decreto No. 3 de noviembre de 1903, se crearon:

- a) La Dirección de Catastro Fiscal, mediante Decreto de Gabinete No. 30 de 6 de febrero de 1969,<sup>35</sup> para que realizara el catastro integral de todos los terrenos, así como de todas las construcciones permanentes que se hayan edificado en el territorio de la república a fin de adjudicarles un valor justo; mantener la continuación y mantenimiento del catastro rural, la demarcación de tierras para áreas y ejidos de toda la población del país, la parcelación de tierras patrimoniales para ser adjudicadas a título oneroso o gratuito en áreas urbanas y, la tramitación de las solicitudes de adjudicaciones de tierras urbanas nacionales (Ley No. 63 de 31 de julio de 1973) por la cual se crea la Dirección General de Catastro, se le asignan funciones y se establece un sistema catastral y
- b) El Departamento Consular y de Naves, mediante Decreto de Gabinete No. 31 de 6 de febrero de 1969,<sup>36</sup> para fiscalizar y llevar la contabilidad de los recaudos efectuados por los Cónsules, los impuestos que gravan a la marina mercante y el registro de matrículas de las mismas y, asesorar a los funcionarios consulares en materia fiscal y comercial.
- c) La Asesoría de Asuntos Catastrales, mediante Decreto de Gabinete No. 1 de 4 de enero de 1970,<sup>37</sup> para estudiar, y emitir conceptos acerca de todos los proyectos legales en materia catastral; analizar y emitir conceptos acerca de los proyectos de normas generales de avalúo que serán aplicados por la Dirección de Catastro Fiscal; asesorar al Ministro de Hacienda y Tesoro en la resolución de las apelaciones interpuestas en relación a los avalúos hechos por la Dirección de Catastro Fiscal y, re-

- solver las consultas que le formule el Ministro de Hacienda y Tesoro, la Dirección de Catastro Fiscal y cualesquiera otra Direcciones de este Ministerio, en lo relacionado al catastro fiscal.
- d) La Dirección General de Ingresos, su reorganización mediante Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970,<sup>38</sup> con las funciones de (salvo que la ley las haya asignado a otra entidad o dependencia) el reconocimiento, recaudación y fiscalización de las rentas, servicios, derechos, impuestos, tasas y contribuciones fiscales de caracteres interno y aduanero comprendidas en la dirección activa del Tesoro Nacional y de investigar, sancionar o prever los fraudes e infracciones de estas leyes fiscales en toda la república.
  - e) La Comisión Bancaria Nacional, mediante el Decreto de Gabinete No. 238 de 2 de julio de 1970,<sup>39</sup> con el objetivo de velar porque se mantenga la solidez y eficiencia del sistema bancario, a fin de promover las condiciones monetarias y crediticias, adecuadas para la estabilidad y crecimiento sostenido de la economía nacional; fortalecer y fomentar las condiciones propicias para el desarrollo del país como centro financiero internacional. (Mediante Ley No. 20 de 28 de febrero de 1973) se adscribe la Comisión Bancaria Nacional al Ministerio de Planificación y Política Económica).

Dentro del Ministerio de Obras Públicas, instituido mediante la Ley No. 6 del 10 de febrero de 1953, se crearon:

- a) El Instituto Geográfico Nacional Tomy Guardia, mediante Decreto de Gabinete No. 8 de 16 de enero de 1969,<sup>40</sup> para que realizara estudios y operaciones de carácter geográfico, geodésico, topográfico, catastral, hidrográfico, geofísico y otros de índole similar.
- b) La Comisión de Caminos y Muelles, por medio del Decreto de Gabinete No. 14 de 22 de enero de 1969,<sup>41</sup> como organismo de asesoramiento técnico, del Departamento de Caminos y Muelles encargado de la dirección y ejecución de todo lo concerniente al estudio, localización, trazado, construcción, diseño y mantenimiento de las carreteras, caminos y muelles nacionales.
- c) La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, como organismo de consulta cuya función es velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley que regulan las profesiones de Ingeniería y Arquitectura. Expedir los certificados de idoneidad de dichas profesiones y de otros técnicos afines a la construc-

ción. Asesorar y cooperar con las autoridades responsables en materia de construcción, así como absolver las consultas del órgano ejecutivo.

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores se crearon:

- a) La Oficina de Estudios del Canal Interoceánico, mediante Decreto de Gabinete No. 51 de 20 de noviembre de 1968,<sup>42</sup> para efectuar, supervisar y evaluar los estudios de otras rutas alternas; en caso de que se aprueben los nuevos tratados, tomar las medidas necesarias para la eficaz aplicación de sus cláusulas y crear los instrumentos necesarios que provean el desarrollo de sus estipulaciones.
- b) El Departamento Diplomático, mediante Decreto de Gabinete No. 355 de 26 de noviembre de 1970,<sup>43</sup> al separarse las funciones del Departamento Diplomático y Consular, correspondiéndole a éste: orientar, coordinar y supervisar las actividades de las misiones diplomáticas de Panamá en el exterior y la de otros Estados acreditados en el país, excepto la Misión Diplomática de Panamá en los Estados Unidos de Norteamérica y la acreditada por dicho país en Panamá.
- c) El Departamento Consular, mediante Decreto de Gabinete No. 355 de 26 de noviembre de 1970<sup>24</sup> a fin de atender todo lo relacionado con las funciones consulares de Panamá en el exterior y las propias de otros países en Panamá y, colaborar con otras dependencias públicas en aquellas funciones que le son comunes.

El Ministerio de Salud Pública, creado mediante Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969,<sup>45</sup> y el Decreto de Gabinete No. 75 de febrero de 1969,<sup>46</sup> a fin de determinar y conducir la política de salud del Estado; ejecutar las acciones de promoción, protección y rehabilitación de la salud de la población; estudiar, formular y ejecutar el plan nacional de salud y, supervisar y evaluar todas las actividades que se realizan en este sector.

La creación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, mediante Decreto de Gabinete No. 2 de 15 de enero de 1969.<sup>47</sup> Con el fin de proyectar, regular, promover, administrar y ejecutar las políticas, normas legales y reglamentarias, planes y programas laborales de seguridad y bienestar social del Estado encuadrados en normas constitucionales, y reglamentarias y en los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo económico y social.

Su creación responde a la necesidad social de una solución equilibrada de los problemas sociales, particularmente los surgidos en las relaciones entre trabajadores y patronos. Ministerio de Vivienda,<sup>48</sup> cuya finalidad es la de establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y desarrollo urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso, tal como lo consagra el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Luego se dictaron una serie de medidas sobre arrendamiento:

- a) Ley no. 93 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos y se crea en el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamiento.
- b) Ley no. 94 (de 4 de octubre de 1973) por medio de la cual se establece y reglamenta la Contribución de Mejoras por Valorización.
- c) Ley no. 96 (de 4 de octubre de 1973) donde se modifica un artículo y se adiciona que se exceptúan las deducciones en el Canon mensual de arrendamiento.

Ministerio de Planificación y Policía Económica<sup>49</sup> con el fin de planificar, coordinar y orientar el desarrollo económico y social del país para que, por la vía del uso racional y más intensivo de los recursos, el fortalecimiento y diversificación de la producción y el desarrollo regional, se acreciente la riqueza y el ingreso nacional en beneficio de todos sus habitantes, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario,<sup>50</sup> cuya finalidad es la de promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político del hombre, y la comunidad rural y su participación en la vida nacional, definir y ejecutar la política, planes y programas del sector.

- d) Ley no. 98 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se reglamenta el procedimiento para condenar o rehabilitar casos en áreas urbanas.
- e) Ley no. 99 (de 4 de octubre de 1973) por el cual se modifican los artículos 29 y 30 del Decreto de Gabinete No. 217 de 26 de junio de 1970. Estos artículos se refieren al Régimen de Propiedad Horizontal.
- f) Ley no. 100 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se esta-

- blecen exenciones para casa o edificios destinados a habitaciones populares.
- g) Ley no. 101 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se adiciona un acápite al artículo 708 del Código Fiscal. Se refiere a intereses devengados sobre préstamos concedidos para financiar viviendas de interés social.
  - h) Ley no. 102 (de 4 de octubre de 1973) por el cual se crea una exención de pago del Impuesto de Asignaciones Hereditarias y Donaciones. Se refiere a aquellas viviendas de interés social cuyo costo o valor catastral no sea superior a b/.30,000.
  - i) Ley no. 103 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se reforman los artículos 7o. y 8o. de la Ley No. 10 de 25 de enero de 1973.
  - j) Ley no. 104 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se reforma el artículo 33 del Decreto de Gabinete 238 de 2 de julio de 1970.

El gobierno también llevó una serie de cambios en su estructura política al modificar la Constitución del año 1946 y establecer una nueva Constitución Política en el año de 1972, cambios estos que son sustanciales y se adecúan a las transformaciones culturales, económicas, políticas y sociales que coadyuvan al proceso de desarrollo en el cual está encauzado el país.

Se crearon varias instituciones descentralizadas, entre ellas:

- a) La Dirección de Aeronáutica Civil, mediante Decreto de Gabinete No. 13 de 22 de enero de 1969,<sup>51</sup> como entidad autónoma con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno.  
Sus funciones: planificar, investigar, dirigir, e inspeccionar, explotar la aviación civil en Panamá; así como del diseño y construcción de aeropuertos; estructurar, determinar, fijar, alterar, imponer y cobrar tarifas, ventas y tasas por el uso de sus facilidades por los servicios que presta o suministra.
- b) El Instituto Nacional de Cultura y Deportes, mediante Decreto de Gabinete No. 144 de 2 de junio de 1970,<sup>52</sup> como entidad autónoma, con la función de orientar, fomentar, dirigir y coordinar las actividades culturales y deportivas del territorio nacional. Con el fin de contribuir a la cabal y armónica formación corporal y moral del hombre panameño. El Ministerio de Educación es el organismo de enlace y coordinación entre esta entidad y el Presidente de la República.
- c) La oficina de Regulación de Precios, mediante Decreto de Gabinete No. 60 de 7 de marzo de 1969,<sup>53</sup> con funciones de esta-

blecer y desarrollar la regulación de precios de acuerdo con la política de fomento de protección y de estabilización del Plan Nacional de Desarrollo Económico, fijado por el Organo Ejecutivo.

- d) El Banco de Desarrollo Agropecuario,<sup>54</sup> cuya finalidad es la de proporcionar financiamiento a los programas de desarrollo agropecuario y proyectos agroindustriales.

La organización interna de un gobierno es un problema constante que debe ser considerado periódicamente, ya que sus estructuras, sistemas, procedimientos y métodos se deben adecuar conforme a los planes y programas que se piensan realizar.

Por ello se incluyó en el Anexo No. 1 la organización de 1971 a fin de facilitar la comparación.

El Banco se encargará de organizar la asistencia crediticia a los productores del sector agropecuario de escasos recursos y sus grupos organizados y dará atención especial al pequeño mediano productos, tal como lo establece el artículo 115 de la Constitución Nacional.

- e) Corporación Azucarera La Victoria,<sup>55</sup> que tendrá como finalidad la construcción, operación y administración del ingenio azucarero La Victoria tanto en su fase agrícola como industrial, comercial y social.
- f) El Banco Hipotecario Nacional,<sup>56</sup> que tendrá la finalidad de proporcionar financiamiento a programas nacionales de vivienda, que tiendan a dar efectividad al derecho que consagra el artículo 109 de la Constitución Política Nacional de la República de Panamá.

### *Administración de personal*

Conscientes de que el factor humano constituye el elemento primordial para la ejecución de los planes de desarrollo del país, el Gobierno Nacional contrató en 1969, con fondos gubernamentales, a la firma J. L. Jacobs Co. Inc., para que iniciara, en base al "programa para 1969" que le presentara en diciembre del año anterior, las reformas a la Carrera Administrativa y al Servicio Civil, mediante un estudio más a fondo y específico, como pasos iniciales de un plan para mejorar el sistema de administración de personal, el cual incluiría:

- a) Fortalecimiento de las bases jurídicas.  
b) La revisión del plan de clasificación.



- c) La elaboración de un nuevo sistema de remuneración.
- d) La inclusión bajo el servicio civil, de los empleados idóneos en ciertas categorías de puestos.
- e) Un programa de formación basado en un estudio global de las verdaderas necesidades de capacitación del gobierno.
- f) Un programa de capacitación para la carrera administrativa.
- g) El mejoramiento del programa de reclutamiento y selección.
- h) El aumento y el mejoramiento del personal profesional que formará el núcleo del nuevo régimen de personal.
- i) Un programa destinado a lograr que el público comprenda y apoye la carrera administrativa; el mejoramiento del sistema de registros de personal.
- j) Un programa destinado a lograr la participación de todos los organismos del Estado, así como de otras entidades públicas en la formulación de un programa efectivo de administración de personal.

Como resultado se hicieron algunas mejoras de tipo gerencial y se obtuvo una visión mucho más precisa de la crisis en que se debatía toda la administración de personal en especial el sistema de carrera administrativa. Ante la gran necesidad de reglamentar la carrera administrativa la junta provisional de gobierno dictó el Decreto de Gabinete No. 137 de 31 de marzo de 1969,<sup>57</sup> (anexo No. 9) que modifica la ley No. 4 de 13 de enero de 1961,<sup>58</sup> sobre carrera administrativa y el Decreto de ley No. 7 de 5 de julio de 1962,<sup>59</sup> sobre clasificación y retribución de puestos por el cual se declaran sin efecto los certificados de ingreso a la carrera administrativa otorgados sin sujeción a las disposiciones legales que regían la materia. Asimismo declara nulos los estados de carrera de que gozaban los empleados públicos que no reúnan los requisitos mínimos que exige el sistema nacional de clasificación de puestos; y, los certificados y estados de carrera expedidos entre el año 1968 y la fecha de promulgación de este decreto. Señala además éste, el procedimiento a seguir con los empleados en esa situación.

Con este decreto se suspende la estabilidad en sus puestos de los pocos empleados y funcionarios públicos que aún gozaban de ella, ya que el ingreso a la carrera administrativa se basaba en el sistema de mérito y en el de clasificación de puestos y éstos, según el estudio realizado por la firma J. L. Jacobs Co. Inc., dejaron de funcionar desde hacía más de cinco años, aproximadamente en 1963.

Esta disposición se considera acertada, ya que no era justo que sólo unos pocos gozaran de los privilegios que otorga la carrera administrativa a base de componendas políticas.

La reorganización de este sistema constituye una necesidad urgente, pero ésta debe basarse en un nuevo sistema de clasificación de puestos ya que resulta utópico querer establecer una institución sobre bases legales inoperantes.

Establece además, el Decreto 137 de 1969, un sistema sectorizado de reclutamiento de personal en el cual la Oficina de Administración de Personal de la dependencia respectiva realiza esta labor y seleccionaría sus candidatos de acuerdo con la política que considere conveniente.

El proceso que sigue es el siguiente: el candidato llena en duplicado el formulario Hoja de Datos Personales, cuyo original es enviado por la Oficina de Personal de la dependencia respectiva al Departamento de Personal de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia: junto con los documentos que comprueben la experiencia, estudios y licencias que el candidato declare poseer. Allí se procederá en un término no mayor de dos días, a revisar la documentación para comprobar si el candidato reúne los requisitos para el puesto. De ser así, se dará aprobación escrita al nombramiento de lo cual se comunicará a la Secretaría Auxiliar de la Presidencia de la República y a la Contraloría General.

La práctica administrativa demandó a los pocos meses de su implantación, la discontinuidad de este sistema ya que los numerosos cambios ocurridos en la organización gubernamental y la incapacidad física y humana del Departamento de Personal de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia hicieron materialmente imposible su continuidad, por lo que se optó porque cada dependencia realizara su reclutamiento y selección de personal y enviara directamente el Decreto de Nombramiento al Presidente de la República para su firma y aprobación.

Según este Decreto (137 de 1969) las personas que fueran nombradas con el procedimiento, por él indicado, no adquirirían condición de empleados de carrera en virtud y por razón de dicho nombramiento, ya que la ley establecerá el procedimiento a seguir para su futura inclusión en el servicio de carrera administrativa.

Aparte del Decreto 137, que estableció además:

- a) Las causales de despido para los empleados públicos de carrera, en adición a las que contemplaba la Ley No. 4 de 1961

y entre éstas, cuales facultaban, pero no obligaban, a no ser por reincidencia, y cuáles obligaban a la autoridad nominadora para decretar el despido de un empleado.

- b) El procedimiento a seguir en caso de que un empleado de carrera incurriera en causal de despido.
- c) Los trámites para que un empleado despedido por el anterior procedimiento pueda reclamar ante la Junta de Personal.

Las actividades de reforma administrativa en el sector de personal fueron escasas, esporádicas e incapaces de superar (en general) la situación heredada.

Lamentablemente como se ha podido observar eran muchas las necesidades y muy poco lo que se había logrado en cuanto a la Administración de Personal hasta 1972; en que entró a regir la nueva Constitución Política de la República que le dedica por primera vez en la historia constitucional del país uno de sus títulos; poniéndose realmente en evidencia a la importancia que concede el gobierno a este sector.

Mediante las disposiciones más sobresalientes de este título denominado "Los Servidores Públicos", se establece:

- a) El término servidores públicos bajo el cual desaparece la distinción funcionarios y empleados públicos entre las personas que laboran para el Estado.
- b) El Servicio Civil obligatorio.
- c) Como carreras en los servicios públicos: la carrera administrativa, la carrera judicial, la carrera docente; la carrera diplomática y consular; la carrera sanitaria; la carrera militar y las otras carreras que la ley determine.
- d) Que las dependencias oficiales funcionarán a base de un manual de procedimientos y otro de clasificación de puestos.

Con estas disposiciones se espera con optimismo que la nueva legislación proporcione los instrumentos necesarios para una verdadera administración de personal para el desarrollo.

### *Administración financiera*

En los últimos años la actividad pública panameña se ha caracterizado por los esfuerzos encaminados a aumentar la productividad nacional y a elevar el nivel de vida. Una mirada por breve que sea a los nuevos programas y proyectos del país, dará cuenta de ello.

La posición de liderato que debe adoptar el gobierno en el proceso de desarrollo es determinante. Se le solicita entre otras cosas que brinde los servicios necesarios para el progreso social y económico, que mantenga un ambiente favorable como incentivo a la empresa privada, que estimule la industrialización y al mismo tiempo que aminore el impacto de los cambios tecnológicos y de la creciente congestión de los centros urbanos; que logre aumentar la productividad agrícola y proporcionar los servicios necesarios para la integración de la población marginada y que facilite los niveles de educación.

Las metas ambiciosas de desarrollo económico pone a prueba la capacidad de los gobiernos para planear, financiar y realizar programas complejos.

Acordes con estas consideraciones los autores de las reformas constitucionales puestos en vigencia el 11 de octubre de 1972, incluyeron entre éstos, las normas que regulan el funcionamiento de la Contraloría General de la República, organismo encargado de mantener y vigilar los movimientos del tesoro público, de garantizar su independencia de los organismos fiscalizados, ya que sin ella no podrían cumplir a plenitud sus funciones. Los incisos *a*, *e* y *h* del artículo 224 de la Constitución de 1946, señalados en esta misma sección del capítulo anterior, sufrieron variaciones de tipo fundamental y adjetivo por lo que deben ser considerados derogados por los incisos 8 y 13, 3 y 12, respectivamente, quedando así: Inciso 3: "Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los servidores públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios." Inciso 12: "Presentar al Organó Ejecutivo y a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos el informe anual de sus actividades."

Inciso 8: "Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas, señaladas en el ordinal 5 (nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semi-autónomas) de este artículo." Inciso 13: "Juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos a las mismas por razón de supuestas irregularidades."

Las demás funciones que le señalaba la Constitución de 1946, permanecieron iguales o con ligeras modificaciones de texto, a las cuales han sido añadidas las funciones de: fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la ley; realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios pú-

blicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas; establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas, demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad de las leyes y demás actos violatorios de la constitución o de la ley que afectan al patrimonio público.

Es de esperarse la emisión pronta de una ley orgánica cónsona con estos preceptos constitucionales que la rigen y con las necesidades actuales ya que al crearse una estructura jurídica para la Contraloría muy diferente de la contenida en la Constitución de 1941, bajo cuya vigencia se emitió la Ley 6 de 1941 la actual Ley presenta serias incongruencias.

Las metas ambiciosas de desarrollo económico del gobierno, ha hecho imperante la necesidad de recurrir al financiamiento interno y emprender algunas reformas tributarias.

Si bien, la política tributaria de una nación debe reflejar los objetivos sociales, económicos y políticos de su gobierno, el aparato administrativo que la mueve debe ser capaz de llevarla a la práctica con equidad y eficiencia. En la medida en que se amplían los objetivos nacionales, se alterará la política tributaria y para que en ella se produzcan los cambios necesarios, el sistema administrativo debe evolucionar con ella. Con el propósito de lograr una mayor recaudación de ingresos se realizó en 1970 una reforma tributaria que afectó los rubros de impuesto sobre la renta, impuestos de patente, de producción de cigarrillos y derechos consulares; por recargo al arancel de importación. Para 1971 se estimó que la recaudación sería de 186 millones de balboas, lográndose recaudar únicamente 181.2 millones, lo que originó un déficit de 4.8 millones con respecto a lo presupuestado. Estas sobreestimaciones se vieron compensadas con las subestimaciones de los ingresos no tributarios, específicamente las utilidades de las empresas estatales (lotería nacional, hipódromo, bingos y señoreaje). Estas produjeron 21.4 millones de balboas, cuando se estimaba en 19.3 su recaudación, provocando un superávit de 2.1 millones.

A principio de 1972 se introdujeron reformas tributarias que afectaron ciertos rubros de impuestos indirectos, con lo que se esperaba recaudar 48.1 millones de balboas, durante el primer semestre de 1972, con un incremento de 13.0 millones sobre el mismo periodo en el año anterior. La recaudación sólo fue de 39.8 millones de balboas. La deficiencia se debió principalmente a la sobreestimación de la recaudación de impuestos sobre comercio exterior y a los impues-

tos sobre producción y ventas sobre los cuales actuó esta reforma tributaria.<sup>61</sup> Las causas por las cuales las reformas tributarias no han logrado satisfacer las estimaciones presupuestarias pueden ser entre otras:

- a) Se sobreestimó el rendimiento real de la reforma.
- b) Los impuestos sobre la cerveza y licores nacionales y extranjeros comenzaron a regir desde el 10. de abril de ese año, tres meses después de su aprobación, permitiendo así ciertas especulaciones y la creación de reservas, suficientemente grandes para satisfacer el consumo durante los primeros meses después de la aplicación del impuesto.
- c) Cambios en la estructura del consumo, ya que los aumentos de los impuestos se trasladaron a los consumidores a través del aumento de precios, y a su vez los consumidores vieron afectado su poder de compra por la inflación general de la economía, razón esta última que puede explicar la baja en el consumo de bebidas alcohólicas.<sup>62</sup>

Es necesario hacer conciencia entre los contribuyentes de que son partícipes del esfuerzo por el desarrollo. Ni siquiera los gobiernos de los países altamente desarrollados poseen recursos suficientes para hacer frente a todas las exigencias. Es preciso recordar que la buena disposición para contribuir depende en gran medida que el pueblo sienta que su contribución es utilizada adecuadamente y ayuda a la realización de objetivos y fines de desarrollo del país.

Por otra parte para el gobierno, la captación del ahorro a través del aumento de la deuda pública interna se veía limitado, puesto que los bonos del gobierno estaban sumamente depreciados, originado por la utilización excesiva por parte de los gobiernos anteriores. Ante esta situación al gobierno le quedó una sola fuente de financiamiento para recurrir, además de aumentar los impuestos, el financiamiento externo. "Desafortunadamente para Panamá la necesidad de recurrir a este financiamiento, coincidió con la más aguda crisis que ha tenido el sistema monetario internacional, esto provocó una situación desventajosa para el país; fue así que se optó por obtener financiamiento a corto plazo para obtener su refinanciación cuando las condiciones internacionales y el mercado financiero fueran más favorables."<sup>63</sup>

El financiamiento neto recibido para inversiones, por el gobierno central desde 1969 hasta el primer semestre de 1972 asciende a la suma de 170.1 millones de balboas, tal como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

FINANCIAMIENTO NETO RECIBIDO PARA INVERSIONES POR EL GOBIERNO CENTRAL: AÑOS 1969, 1970, 1971 Y 1972\*

EN MILLONES DE BALBOAS

DETALLE	1969	1970	1971	1972 <sup>1</sup>	Total	Porcentaje
Fuentes privadas	31.9	37.9	27.8	28.9	126.5	74.4
En efectivo	19.6	24.8	27.8	28.9	101.1	59.5
Crédito de proveedores	12.3	13.1	—	—	25.4	14.9
Organismos internacionales <sup>2</sup>	2.1	5.0	10.3	—	17.4	10.2
Bonos internos	15.7	7.0	1.8	0.3	24.8	14.6
Ingresos corrientes	—	—	—	1.4	1.4	0.8
Total financiamiento neto	49.7	49.9	39.9	20.6	170.1	100.0

\* Cuadro tomado del informe del Contralor General de la República, 1972. Pág. 10.

<sup>1</sup> Al 30 de junio.

<sup>2</sup> Representa lo registrado en la Contraloría General al final de cada año.

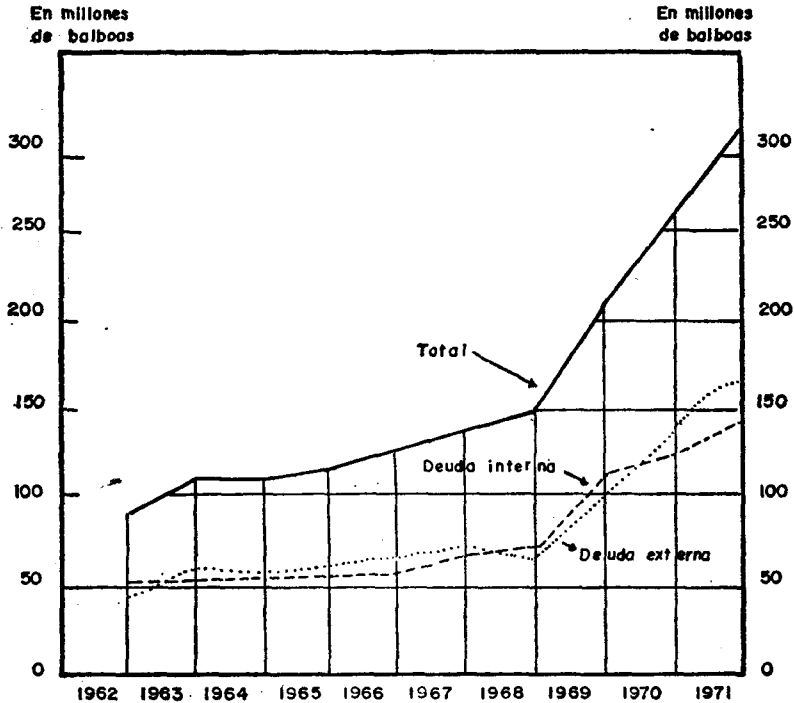
Como lo demuestra el cuadro anterior el 74% de este financiamiento procede de fuentes privadas; el 14.6%, de bonos internos; el 10.2%, de organismos internacionales y el 0.8%, de ingresos corrientes.

De estos 170.1 millones se han pagado en los gastos de inversiones al primer semestre de 1972 148.6 millones de balboas.

La necesidad de recurrir al financiamiento por medio del aumento de la deuda externa, ha originado el incremento de la deuda pública en los últimos años, tal como puede apreciarse en la gráfica siguiente.

## DEUDA PUBLICA FUNDADA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1962 A 1971\*

DEUDA PUBLICA FUNDADA AL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE 1962 A 1971 \*



\* Tomado del informe del Contralor General de la República de Panamá de octubre de 1972 Página 30.

Por su parte el sistema presupuestario mantenía su tradicional objetivo de asegurar que las erogaciones públicas no excedan los recursos disponibles provenientes tanto de los ingresos fiscales como de los recursos obtenidos a través de préstamos que puedan realizar sin exceder la capacidad de endeudamiento del gobierno. Y, considerando que la necesidad de obras y servicios en Panamá son mayores que la disponibilidad de recursos, se han venido realizando esfuerzos tendientes a lograr un sistema presupuestario basado en programas de trabajo bien definidos.

Lograr un buen sistema presupuestario, requiere de muchos años de tesonero esfuerzo ya que no es ésta una tarea solamente técnica de



diseñar un nuevo sistema, sino también cambiar la actitud imperante en el ámbito del sector público a fin de que se comprenda la necesidad de programar para el futuro y la importancia de un adecuado control en el manejo de las finanzas públicas.

Con el firme propósito de lograr estos objetivos, el Departamento de Presupuesto de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, tomó una serie de decisiones importantes, entre las que se encuentran:

- a) Se hicieron definiciones programáticas para los sectores educación, salud, agropecuario, comercio e industria y obras públicas. Para cada una de las once instituciones del gobierno central y entidades autónomas que componen estos sectores, se definieron programas, subprogramas y actividades, lográndose posteriormente que el presupuesto se elaborase en base a esas estructuras programáticas.
- b) Se perfeccionaron formularios para la elaboración del presupuesto de tal forma que actualmente, éstos proporcionan la información financiera para una evaluación completa de los costos de cada actividad.
- c) Se exigió reiteradamente a los ministerios la preparación de programas de trabajo. Aunque algunas entidades presentaron documentos bien preparados, no fue posible obtenerlo de todas las agencias. Sin embargo, este ejercicio marcó la iniciación de muchas dependencias en la difícil tarea de preparar programas de trabajo.
- d) Se implantó la práctica de solicitar prioridades a las entidades, tanto por programas como por nuevas posiciones y aumentos de sueldos. Es de suma importancia que se señalen prioridades, ya que el ejercicio presupuestario no es más que enmarcar dentro de recursos disponibles y limitados todas las acciones más importantes para la vigencia fiscal.
- e) Se perfeccionó con ayuda técnica extranjera el sistema de proyección de ingreso, en tal forma que se esperaba contar con métodos adecuados, para la estimación de los recaudos fiscales y demás ingresos. La experiencia en este sentido hacen necesaria una revisión de este sistema para hacer los ajustes del caso.

Estos son a nuestra consideración, los pasos más importantes que se han dado, en la búsqueda de una administración financiera para el desarrollo.

*Administración de compras y suministros*

La asistencia técnica recibida por el gobierno de Panamá en este aspecto no ha sido adecuadamente aprovechada, por ende sólo parcialmente ha rendido los frutos esperados. La fase más exitosa de la labor realizada la llevó a cabo un grupo de trabajo integrado por funcionarios de varios Ministerios y consultores de la firma J. L. Jacobs and Co. que en noviembre de 1966 realizaron un estudio completo de la situación existente con base a lo cual se llevó a cabo una reestructuración de los sistemas, se perfeccionaron los formularios existentes, se logró reducir de sesenta a cuarenta y cinco los pasos incluidos en el proceso de compras; aunque no fue posible medir todos los beneficios obtenidos por no existir información estadística tabulada.

Cuando terminó la labor de asesoramiento técnico, todas las actividades, fueron perdiendo actualidad y se le fue restando importancia hasta dejarlas paralizadas.<sup>64</sup>

En septiembre de 1969, el doctor Lamas, experto de la Organización de las Naciones Unidas, presentó un proyecto sustitutivo de los Capítulos II, III y IV del Título I del Código Fiscal y del Decreto 170 (de 2 de septiembre de 1960), cuyos considerandos y fundamentos de las reformas que propone, están compartidos casi en su totalidad por las críticas expuestas en el informe de J. L. Jacobs, mencionadas en el capítulo anterior.

Con el propósito de hacer un análisis comparativo entre este estudio y los realizados con anterioridad a fin de concluir qué pasos habrían de seguirse para mejorar el sistema de compras, el gobierno panameño solicitó cooperación al Instituto Centroamericano de Administración Pública —ICAP— para que llevara a cabo dicho estudio e hiciera las recomendaciones pertinentes. El mismo fue realizado durante el mes de febrero de 1970 por el ingeniero Jorge A. Rizzi experto del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al servicio del ICAP.

Las principales recomendaciones y conclusiones a que se llegó y que se justifican en el texto del informe presentado por el ingeniero Rizzi, son:

- a) Es imprescindible efectuar una reforma a fondo del sistema de compras y aprovisionamientos estatales porque la ineficiencia del sistema actual significa un drenaje innecesario a las arcas del tesoro nacional.

- b) Es imprescindible realizar una reforma a fondo del Código Fiscal, para que el sistema de suministros pueda adecuarse a las técnicas actuales en la materia. Tal reforma significará inevitablemente una redacción completamente nueva, para sustituir los capítulos considerados innecesarios.
- c) Desde el año 1962 se vienen realizando investigaciones y estudios para modernizar el sistema de compras y abastecimientos en la República de Panamá. Con ligeras diferencias de enfoque, substancialmente todos los informes repiten los mismos conceptos, en particular la necesidad de un cambio urgente. Si el gobierno desea efectivamente reformar su sistema de compras y suministros, debe confiar a un experto no solamente los estudios y recomendaciones, sino el seguimiento hasta la puesta en marcha y mantenimiento de un nuevo sistema.

Para que la implantación se haga efectiva, el gobierno debería además nominar a un funcionario de alto nivel y darle la responsabilidad necesaria para que colaborando con el experto ponga en marcha sus recomendaciones e impulse y logre los cambios legislativos necesarios.

- d) Las diferencias de criterios que pueden observarse entre los distintos estudios, producidos por diferentes especialistas, no son sino la expresión de concepciones básicas derivadas de distintos "sistemas" de compras y suministros, lo que no hace a uno de ellos preferible sobre el otro. Es por eso que el gobierno debe, de acuerdo a lo que se dijo en el punto anterior, confiar, la labor completa, desde el estudio hasta la implantación, a un solo especialista.

Basados en estas consideraciones y en que, el acelerado aumento de bienes de consumo y de capital, como consecuencia del extraordinario crecimiento de las actividades gubernamentales originado como resultado de los programas de desarrollo; las restricciones cuantitativas actuales del Código Fiscal provenían de décadas pasadas, cuando el valor adquisitivo real de la moneda era mucho mayor y, que era necesario impulsar y agilizar los procedimientos de Gobierno, se dictó el Decreto de Gabinete No. 184 de 2 de septiembre de 1971, mediante el cual se modificaban las siguientes disposiciones del Código Fiscal:

- a) Se le adicionó un párrafo al artículo 19 del Código Fiscal, mediante el cual se concede autorización a los ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas y Agricultura y Ganadería para adquirir los bienes, muebles y semoviente necesarios para su funcionamiento a través de sus respectivos departamentos de proveeduría interna, bajo la fiscalización del Ministerio de Hacienda y Tesoro y de la Contraloría General de la República. Este sistema adquiere así forma de una organización descentralizada, pero de controles centralizados. La descentralización de las compras para estos cuatro Ministerios, constituye un gran acierto, ya que las mismas, por la naturaleza de estas entidades, tienen un carácter altamente especializado. En conjunto representan el 52% del total de las adquisiciones del gobierno central.
- b) El artículo 29 del Código Fiscal fue modificado, estableciéndose que los contratos que celebre el Estado para toda clase de compras y ventas, arrendamientos, obras y servicios en general que hayan de producir egresos o ingresos en sus fondos, que excedan de b/20,000.00 se celebrarán previa licitación pública. Con anterioridad al Decreto de Gabinete No. 66 de 4 de diciembre de 1968, señalaba que se utilizaría el sistema de licitación pública para aquellos contratos que produjeron ingresos o egresos que excedieran de b/5,000.00. Este cambio agiliza el proceso que se encontraba restringido debido a que la cantidad de compras que excedían a b/5,000.00 era muy numerosa y se hacía necesario realizar muchas transacciones.
- c) Se le adicionó al artículo 31 del Código Fiscal, un segundo párrafo en el que se señala que se podrán realizar licitaciones públicas para la fijación de precios unitarios para la compra de bienes muebles que rijan para determinado período fiscal. Disposición ésta, que imprimió flexibilidad al sistema.
- d) Se modifica el artículo 32 y se establece que toda licitación se anunciará con una anticipación de por lo menos quince días calendario. Esta disposición hace más corto el período de licitación ya que antes era de treinta días.
- e) El artículo 40 se modifica y se establece que toda innovación que se juzgue conveniente introducir en el pliego de cargos deberá hacerse conocer con diez días de anticipación. Este artículo que reduce en cinco días este aviso, al igual que las

modificaciones introducidas en el artículo 48 que establece que la nueva licitación deberá anunciarse con ocho días calendarios de anticipación en vez de los quince antes requeridos, y el artículo 62 mediante la cual se establece que los concursos se anunciarán en un diario local con anticipación no menor de tres días hábiles ni mayor de ocho en vez del período no menor de dos días ni mayor de ocho pretendía agilizar el sistema de compras y suministros haciendo más cortos los períodos de transacciones.

- f) Se modifica el artículo 58 del Código Fiscal modificado anteriormente por el artículo segundo del Decreto de Gabinete No. 66 de 4 de diciembre de 1968, donde se señalaba que no era necesaria la licitación pública en aquellos contratos que produjeran ingresos o egresos totales que no excedieran de b/5,000.00 y se establece que la licitación pública no será necesaria cuando los ingresos y gastos no excedan de b/20,000.00. Esto es consecuencia del artículo mediante el cual se abrió el compás para las licitaciones públicas, ya que se tenía que hacer más flexible este ordinal que restringía las compras sin licitación a un límite de b/5,000.00.
- g) Se modifica el ordinal 1o. del artículo 60 estableciéndose que los contratos de que trata el artículo 29 del Código Fiscal para los que no se considera necesaria la licitación, se celebrarán previo concurso, cuando hayan de producir ingresos o gastos totales mayores de b/5,000.00 y que no excedan a b/20,000.00. Anteriormente los concursos se celebraban cuando los ingresos o gastos eran mayores de b/1,000.00 y no excedían a b/5,000.00. Esta modificación es consecuencia lógica originada al modificarse el artículo 29, ya que si se establece como necesaria la licitación para los contratos mayores de b/20,000.00 es lógico que el sistema de concurso llegara también hasta este límite.
- h) Se modifica el artículo 69 y se establece que los contratos que se celebren en nombre del Estado requieren la aprobación del Presidente de la República y el refrendo del ministro respectivo. Si la cuantía del contrato excede de b/20,000.00, la aprobación del Presidente de la República debe estar precedida del concepto favorable del Consejo de Gabinete, salvo que se trate de contratos de prestaciones de servicios. Anteriormente se señalaba que los contratos que requerían esta aprobación eran aquellos que excedieran la suma de b/1,000.00.

Como se puede observar todas estas modificaciones se orientaban a la aceleración del sistema de compras y a hacerlo más flexible y menos oneroso.

Una vez puesto en ejecución el sistema descentralizado de compras la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo elaboró en el mes de julio de 1972 el Manual de Procedimientos de Compras y Suministros para contribuir a una más eficiente administración de los recursos gubernamentales. Los procedimientos descritos en el manual estaban orientados básicamente a los ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas y el de Agricultura y Ganadería. Pero éste podía ser aplicado a las demás agencias del gobierno, ya que se fundamenta en las leyes y reglamentaciones en ese momento vigentes.

Este manual contendría además la descripción de los trámites normales de excepción y los formularios básicos a utilizarse con el fin de facilitar el trabajo a los que intervienen en las diferentes etapas del proceso de las adquisiciones.

Dos meses después apareció el Decreto de Gabinete No. 160 de 14 de septiembre de 1972,<sup>45</sup> por el cual se derogó en todas sus partes el artículo primero del Decreto de Gabinete No. 184 de 1971 por considerarse que así lo aconsejaba la práctica administrativa ya que éste realmente tendía a “desconcentrar el proceso de compras más que a descentralizar”. Se considera además que las normas restantes del Decreto de Gabinete No. 184 agilizaban los procedimientos de compras, razón por la cual no merecieron modificaciones ya que constituyen una valiosa herramienta en el proceso.

Al derogarse en todas sus partes el artículo primero se reasignó la competencia privativa en esta materia al Ministerio de Hacienda y Tesoro. Considerando que éste precisa de un término prudencial que le permita reasumir plenamente y con eficacia y seguridad sus funciones, el Decreto entró en vigencia a partir del 1o. de enero de 1973.

### *Estrategia a seguir*

A partir del año de 1971, dentro de una nueva corriente de renovación interna denominada “Planificación en el campo”, la Dirección General de Planificación y Administración, inició esfuerzos más decididos con el fin de secundar las acciones que realiza el Gobierno Nacional para lograr el crecimiento económico y social del país.

Dentro de esta nueva mística, la Dirección General de Planifi-

cación y Administración celebró un seminario de "Integración Institucional", con el propósito de lograr una coordinación y colaboración interna entre los diferentes componentes básicos que integran este cuerpo asesor.

Esta acción fue complementada, a nivel externo, con un Seminario de Integración Gubernamental, auspiciado por la Dirección General de Planificación y Administración con el respaldo del Gobierno Nacional, realizado en la isla de Taboga del 19 al 23 de julio de 1971, en el cual participaron los más altos funcionarios de las agencias gubernamentales y sus equipos técnicos.

El "Seminario de Taboga", fue la piedra angular que permitió a la citada institución, lograr una visión de conjunto de todos los problemas que confrontan las entidades estatales, entre los cuales se destacan la falta de metas y objetivos, la carencia de coordinación gubernamental, la duplicidad de programas y el uso inadecuado de bienes y recursos estatales. Como respuesta a los problemas planteados en este Seminario, surgió "La Gran Tarea", planteamiento filosófico y programático, catalogado como uno de los documentos más elaborados de mejoramiento administrativo para el desarrollo, en el Segundo Seminario Regional de Reforma Administrativa. Este seminario fue celebrado en Managua, Nicaragua, del 12 al 15 de abril de 1972, bajo los auspicios del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

"La Gran Tarea", concebida dentro del planteamiento denominado también "Administración Revolucionaria para el Desarrollo", constituye la primera filosofía panameña para lograr un mejoramiento administrativo sistemático y congruente que posibilite el desarrollo económico y social y que promueva la transformación estatal.

### *Fundamentos filosófico-políticos de "La Gran Tarea"*

El proceso de mejoramiento administrativo para el desarrollo y la transformación estatal que persigue "La Gran Tarea", plantea la existencia de una concepción más vigorosa y dinámica para lograr una eficiente actuación del gobierno, en todos sus niveles, y procurar una mayor participación de todos los sectores en el progreso económico y social del país.

Esta filosofía rebasa el esquema tradicional de reforma administrativa circunscrita, por lo general, a la modernización estructural y funcional de aquellos organismos centrales de gobierno y, en consecuencia, proyecta su acción hacia núcleos descentralizados geográficamente.

camente y por lo general, marginados de la acción gubernamental realizada con el propósito de fortalecerlos, como un medio para conseguir la integración nacional. Paralelamente a estos propósitos, también se persigue un cambio de actitud en todos los niveles, mediante el uso de incentivos e implantación de un sistema de participación que posibilite a los diferentes sectores sociales desempeñar un papel más beligerante en el desarrollo integral.

Para lograr esta meta "La Gran Tarea" distingue tres áreas globales de acción: la integración gubernamental para el desarrollo, la integración institucional para el desarrollo y la integración humana para el desarrollo.

### *Lineamientos generales de las tres áreas básicas*

A continuación se señala el ámbito de acción, naturaleza y la dimensión de cada uno de los tres enfoques señalados:

#### *Integración gubernamental para el desarrollo*

Este lineamiento concebido con dimensión macro-estructural persigue la solución de los problemas administrativos que son comunes a todas las instituciones públicas, tanto a nivel central como regional.

Mediante este primer enfoque se intenta solucionar los problemas administrativos derivados de estructuras, sistemas y procedimientos anacrónicos que no permiten una efectiva programación, coordinación y control de las políticas públicas ni el uso racional de los recursos estatales.

El enfoque regional se encamina a lograr la incorporación de entes regionales y locales al proceso de desarrollo que promueve el Gobierno Nacional, para lo cual se estudiarán todos los factores que han inducido el estancamiento de estos sectores, para adecuar, fortalecer y convertirlos en promotores de desarrollo.

Para lograr los cometidos que exige la integración gubernamental para el desarrollo es indispensable hacer una revisión de todos los programas gubernamentales para armonizarlos con los objetivos del desarrollo nacional. Consecuentemente, es necesario modernizar los sistemas de planificación, control y evaluación de manera que se cuente con mecanismos para hacer efectivas estas metas.

En búsqueda de una mayor eficiencia y uniformidad se iniciarán acciones concretas para mejorar los sistemas administrativos comu-



nes de compras y suministros, información estadística, presentación de informes y uso de bienes estatales.

Es un cometido básico de la integración gubernamental para el desarrollo, además, promover la divulgación coordinada de todas las actividades que realice el gobierno.

### *Integración institucional para el desarrollo*

El carácter de este enfoque es de índole micro-administrativo, dirigido a solucionar aquellos problemas relacionados a las particularidades orgánico-funcionales de cada institución. Este proceso debe proyectarse en dos direcciones.

#### a) Cambios estructurales:

Concentra su atención en la adaptación estructural de cada institución pública, lo cual debe hacerse con visión sectorial y de acuerdo con las funciones y programas de desarrollo que le han sido encomendados. En consecuencia, se realizarán los estudios necesarios para reestructurar y reubicar competencias y responsabilidades en cada organismo. Esta acción debe complementarse con un estudio organizativo interno tendiente a lograr la adecuación estructural y funcional de cada agencia de gobierno, para facilitar el proceso de toma de decisiones y una conveniente delegación de funciones.

#### b) Cambios funcionales:

Estos cambios inciden en los aspectos específicos de funcionamiento dentro de las diversas instituciones para mejorar sus sistemas, métodos y procedimientos operativos. Dentro del contexto de la integración institucional para el desarrollo se incluye también una revisión de las normas legales que rigen el funcionamiento de las instituciones de gobierno, de manera que se subsanen las anomalías jurídicas que obstaculizan un desenvolvimiento dinámico.

### *Integración humana para el desarrollo*

Parte de la premisa de que:

...cada ciudadano necesita que su gobierno lo incite, motive y oriente hasta el tipo de sacrificio que se espera de cada uno. Es indispensable,

entonces, que ello conlleve una dinámica labor de concientización, participación y capacitación del funcionario público, del obrero, del campesino, de las agrupaciones de desarrollo del ciudadano en general, para garantizar el logro de una participación colectiva tanto en la generación de la productividad como en la distribución equitativa de los beneficios y riquezas que genere este proceso de desarrollo que se ha emprendido.<sup>66</sup>

Lograr los cometidos de la integración humana para el desarrollo, encierra una trilogía de propósitos: relación recíproca de responsabilidad y cooperación entre servidor público y clientela; vinculación entre servidor y Estado, basada en principios de civismo, moral y lealtad; actitud participativa de todos los sectores para que se incorporen al proceso de desarrollo.

Para alcanzar las dos primeras metas es necesario que el empleado público reciba un sueldo acorde al trabajo que realiza. Debe contarse, en consecuencia, con una base estructural adecuada, para lo cual se requiere una conveniente clasificación de puestos.

Paralelamente se debe fomentar un sistema científico de personal que incluya el reclutamiento y selección de empleados capacitados; reglamentaciones de ascensos y traslados; establecimiento de políticas adecuadas de adiestramiento; adopción de un sistema de remuneración justo y la estabilidad de los empleados idóneos.

Una de las más ambiciosas metas de la integración humana para el desarrollo es lograr una concientización de todos los sectores para que se incorporen al proceso de desarrollo nacional.

Para contribuir efectivamente en este esfuerzo que viene realizando el gobierno, "La Gran Tarea" propone poner a disposición de los diferentes sectores las herramientas de análisis administrativo necesarias para que esta participación sea más fructífera y productiva. Asimismo entra dentro de sus cometidos, una concientización de tipo social hacia aquellos sectores o grupos que poseen una formación técnica, con el propósito de que se incorporen a este proceso.

### *Planeamiento programático para la realización de "La Gran Tarea"*

Concomitante a cada una de las áreas básicas y como elemento de apoyo a las mismas, se establece un componente para la programación, seguimiento y evaluación de las acciones de reformas que se establezcan dentro de cada una de las áreas descritas. Este componente denominado "Modelo panameño de la administración para el desarrollo", consta de tres etapas:

### *Etapa 1. Análisis de la situación existente:*

Debido a la vastedad de los problemas administrativos existentes éste debe ser un proceso continuo. No obstante, se tiende a concentrar este proceso de análisis en aquellos proyectos que tengan prioridad en los programas de desarrollo.

### *Etapa 2. Acciones recomendadas e itinerario:*

Como paso complementario al establecimiento de objetivos y metas en donde se sugieren cambios, se concretarán las acciones de reforma para su implantación. Paralelamente se diseñará una estrategia para la implantación de las mismas y un itinerario de todas las acciones que conllevan a la efectividad del sistema.

### *Etapa 3. Seguimiento y evaluación de resultados:*

Básicamente persigue obtener un control real sobre los programas alcanzados con el nuevo sistema, en relación con la situación original.

Dentro del esquema particular de las tres áreas globales de acción (integración gubernamental, integración institucional e integración Humana) se han identificado componentes programáticos, y como parte de ellos se han enunciado proyectos específicos, los cuales persiguen subsanar las anomalías administrativas existentes en cada área.

El objetivo de cada área básica y propósito global de cada uno de sus componentes se detallan a continuación.

#### a) *Area básica: Integración gubernamental para el desarrollo.*

Fundamentalmente esta área se orienta hacia la consecución de una macroestructura del Gobierno panameño, que incluya las estructuras centrales, regionales e inclusive las locales, cuyos aspectos orgánicos y funcionales posibilitem los objetivos del desarrollo integral de los cuales han estado tradicionalmente desligadas; que sus directrices sean programadas y que se cuenten con mecanismos de control y ejecución adecuados para llevar a cabo estos propósitos.

Está compuesta por los siguientes componentes:

*Estructura administrativa del Estado.* Abarca la administración pública en su totalidad, desde los organismos centralizados hasta los que

alcanzan un nivel regional y local. El objetivo particular de este componente es lograr el funcionamiento coordinado de todo el aparato gubernamental, mediante el descongestionamiento de la función pública en los altos niveles, de manera que se facilite la participación de todos los grupos en el desarrollo nacional. Este componente consta de cinco proyectos: lineamientos básicos, estructura sectorial, coordinación sectorial institucional, desconcentración regional y régimen de gobiernos locales.

*Planificación, dirección y control.* Se orienta hacia el perfeccionamiento de los sistemas de administración general, relacionados con la planificación, dirección y control de políticas públicas, para las cuales deben elaborarse pautas procedimentales uniformes.

Para lograr una mayor eficiencia de la función planificadora y del proceso de toma de decisiones, es necesario que se fortalezca el sistema estadístico. Los siguientes proyectos persiguen estos objetivos: planificación y programación, recursos financieros, administración presupuestaria, controles contables, servicios estadísticos e informes y decisiones generales.

*Servicios auxiliares de administración.* Se incluyen dentro de este tercer componente los servicios auxiliares que sirven de punto de apoyo a la ejecución de actividades sustantivas relacionadas con la implantación de proyectos.

Las reformas propuestas que se hacen a estos sistemas incluyen los servicios de procesamiento de datos, compras, los procesos de comunicación interna y externa y el sistema de archivos. Dentro de este componente se da gran importancia al mejoramiento de los servicios de comunicaciones entre la ciudadanía y el Estado la cual debe efectuarse en forma coordinada. Los proyectos que forman este componente son: compras y suministros, archivos y controles de correspondencia, servicios de impresión y documentos, procesamiento de datos y divulgaciones de las labores del estado.

*Uso y mantenimiento de los bienes del Estado.* Este componente se orienta a lograr una mayor eficiencia, manejo y productividad de los recursos con que cuenta el Estado, mediante la racionalización de su uso, el control de su mantenimiento y su ubicación en el sitio y tiempo en que se necesiten. Este componente consta de cuatro proyectos: equipo rodante, equipo técnico, equipo de oficina y espacio físico.

b) *Area básica:* Integración institucional para el desarrollo.

Esta área se dirige a lograr una organización adecuada de cada entidad pública, basada en los planteamientos que surjan de los pro-

yectos complementarios que se hagan en el ámbito de la integración gubernamental.

Para la mayor viabilidad de los proyectos que se incluyen dentro de este componente, cada agencia participará en la elaboración de sus propios cambios.

*Estructura programática interna.* Este componente tiene por objeto asignarle a cada institución pública la responsabilidad y funciones que le corresponden, en relación al sector al cual pertenece. Tal asignación obliga a hacer una revisión, a la luz de las disposiciones legales existentes, para determinar el ámbito de su competencia y hacer las modificaciones, tomando en consideración los programas de desarrollo que le han sido encomendados. Los proyectos que se incluyen en este componente son los siguientes: coordinación institucional, coordinación intrasectorial, delegación y responsabilidad y descentralización regional.

*Sistemas administrativos internos.* Como complemento al cambio de estructura y a la adecuación jurídica cada institución debe precisar dentro de su organización interna una distinción clara entre las labores de asesoría y de línea. Además en cada nivel de autoridad se deben establecer mecanismos adecuados para la coordinación, supervisión y control de labores, las cuales, a su vez, deben contar con eficientes servicios auxiliares internos.

c) *Áreas básicas:* Integración humana para el desarrollo.

Este componente parte de la consideración de que el proceso de desarrollo actual exige una participación de todo el elemento humano, factor *sine qua non* para realizar los cambios. En consecuencia, esta área se orienta a forjar una verdadera mística en el servidor público y promover la participación de todos los grupos sociales en este proceso.

*Administración de personal.* Dirige su atención hacia el servidor público no sólo en función de sus deberes y responsabilidades, sino también en función de sus derechos y privilegios. De allí que se proponga que es necesario partir de una distribución equitativa de tareas y responsabilidades y que cada empleado perciba una remuneración de acuerdo con el trabajo desempeñado. Está compuesto por los siguientes proyectos: estatutos y reglamentos generales, clasificación de puestos, remuneración justa y uniforme, registros, procedimientos y controles, reclutamiento, selección y ubicación.

*Adiestramiento.* Busca la capacitación de los empleados públicos a todos los niveles, con el objeto de lograr un mayor rendimiento y la solución a nuevas necesidades que plantea el desarrollo. Se prevé la

formación de ejecutivos de alto y medio nivel, lo mismo que de aquellos técnicos que no existan en cantidad suficiente, mediante adiestramiento, a corto plazo, impartido por expertos foráneos.

Este componente está formado por los siguientes proyectos:

Formación de ejecutivos y administradores, formación de supervisores, adiestramiento en campos especiales, capacitación en el puesto y adiestramiento del empleado público.

*Orientación participativa del ciudadano.* Va dirigida a lograr la incorporación de todos los grupos al proceso de desarrollo nacional.

Incluye los siguientes proyectos: participación de agrupaciones regionales, desarrollo de nuevos grupos locales y concientización del empleado público.

### *Estrategia para llevar a cabo "La Gran Tarea"*

La definición de esta estrategia tiene por objeto buscar la viabilidad de "La Gran Tarea", en todos los niveles de la administración pública. La estrategia elaborada para la ejecución de "La Gran Tarea" parte de la consideración fundamental de que el mejoramiento administrativo que se plantea debe ser concebido desde tres perspectivas:

- a) En relación con el desarrollo.
- b) En relación con la planificación.
- c) En relación con la administración pública misma.

Se evidencia así que este proceso debe ir dirigido a lograr una eficiencia "para el desarrollo", en consecuencia, debe ser un proceso "planificado" y debe —en una tercera perspectiva— lograr la participación de todos los sectores de la administración pública, ya que "La Gran Tarea" es "una labor de colaboración múltiple en todos los niveles".

"La Gran Tarea", distingue cuatro niveles.

- a) *De política y respaldo:* De este nivel depende, fundamentalmente, que se emprenda "La Gran Tarea". Está compuesto por los más altos organismos de decisión.
- b) *De orientación y estrategia:* Se ha identificado como "receptor" de decisiones y políticas provenientes de los altos niveles. Está integrado por:  
Ministro

- Vice-Ministro
  - Grupo Consultivo
  - Consejo Técnico
  - Director General
  - Sub-Director General
  - Directores de Departamentos
  - Coordinador de Comités sectoriales
  - Representantes técnicos según proyectos
  - Otros invitados.
- c) *De coordinación, evaluación y asesoramiento*: Este nivel estará integrado por: direcciones de planificación económica y social y presupuestos de la nación, organización administrativa y de personal y comités sectoriales.
- d) *De ejecución*: Le corresponde realizar investigaciones y la ejecución de cambios y proyectos.  
Está constituido por:  
Comités Institucionales  
Grupos de Trabajo.

Una de las principales características de la estrategia descrita consiste en promover la participación de todos los niveles en el proceso de reforma administrativa.

Igualmente, por primera vez se institucionaliza la formación de comités de coordinación, tanto a nivel sectorial como institucional.

La labor de los comités sectoriales será la de supervisar a los grupos de trabajo establecidos en las instituciones y constituirse en verdaderos agentes receptores, tanto hacia niveles más bajos (ejecución) como hasta los niveles más altos (decisión). Se encargarán de hacer los ajustes a los proyectos una vez implantados y serán un medio de control para los planes que se generen desde los altos niveles.

Formará parte de los comités sectoriales un funcionario de alto nivel por cada ministerio o entidad dentro del sector. Bajo la responsabilidad de estos funcionarios estará la formación de grupos de trabajo.

Estos grupos de trabajo, encargados de implantar los cambios en las respectivas instituciones, podrán recibir asistencia del comité sectorial, o en su defecto de la Dirección de Organización Administrativa y de Personal.

El objetivo del comité institucional es mantener a cada ministro enterado no solamente de los proyectos que se están llevando en su institución, sino también de los que se están realizando en su sector y en los demás sectores.

Al frente de estos comités estará un representante escogido por el ministro o director de entidad, el cual será a la vez su representante en el comité sectorial.

Formarán parte también del comité institucional los directores de departamentos y personal técnico, ya que a ellos les corresponderá dirigir a los grupos de trabajo que se integren en cada organismo.



# CONCEPTUALIZACION Y ALCANCE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

JOSÉ CHANES NIETO

## AMBIGÜEDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Las preocupaciones por reformar las administraciones públicas son tan antiguas, los proyectos y enfoques tan numerosos, los objetivos tan variados y las motivaciones tan diversas, que es difícil de determinar el concepto de reforma administrativa.

En contraste con el impulso que la reforma de la administración pública ha tenido en los últimos años, las esperanzas que ha suscitado en los ciudadanos, servidores públicos y políticos, así como los esfuerzos de los estudiosos, se carece del consenso sobre su conceptualización y alcances.

Sin embargo, existe una coincidencia al considerarse que el descontento ante la administración pública, origina se emprenda o impulse su reforma. Pero esta coincidencia, de orden genérico, implica divergencias específicas. En efecto, la coincidencia en cuanto al origen en el descontento contribuye a la ambigüedad de la reforma, en virtud de que las deficiencias en la administración pública puedan resultar de múltiples causas: inadecuación de la administración a los programas gubernamentales; obsolescencia del aparato administrativo ante las demandas sociales, que conlleva la falta de respuesta gubernamental; ineptitud o falta de integración de los servidores públicos; inapropiada utilización de técnicas nuevas; no correspondencia de la administración a la realidad y, en general, cuando el público no recibe un servicio de acuerdo con sus expectativas.

Las causas diferentes de inconformidad conducen a diversas acciones de reforma administrativa, lo que ha propiciado el uso indiscriminado del término, haciéndose con él referencia a todo cambio y a cada momento, e incluso llegándose a considerar reforma toda solución a un problema. La diversidad de sentidos atribuidos a la reforma y el no haberse obtenido siempre el éxito esperado, hacen que se vea con desconfianza.

### *Terminología*

Desde el punto de vista lingüístico, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo *reforma* como *acción y efecto de reformar o reformarse*; para identificar esta acepción es indispensable recurrir al vocablo "reformar". Reformar es *volver a formar, rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar, poner en orden*. Si se usase la expresión "reforma administrativa" en este sentido, al no hacer hincapié en la innovación, en la creación, en la transformación, su significado sería conservador. Sin embargo, el Diccionario, en una acepción secundaria, considera que *reformar es lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de una cosa*, concepto que, aplicado a la administración, hace que su reforma pueda concebirse como creación, mejoramiento, perfeccionamiento, o innovación, para que sea una respuesta a los imperativos de un país en el presente y en lo futuro.

Es conveniente analizar los sinónimos de *reformar* que se han utilizado, para determinar su congruencia con esta última acepción, como son: actualizar, adecuar, mejorar, modernizar, perfeccionar, modificar, cambiar, transformar, desarrollar, evolucionar, crecer y progresar.

El uso indiferenciado de estos términos traduce la variedad de significados del concepto de reforma, que se desprenden de las acepciones que consigna el Diccionario citado.

*Actualizar.—Hacer actual una cosa, darle actualidad, tiempo presente.*

En este caso, reforma de la administración pública sería hacerla concomitante con el momento actual.

*Adecuar.—Proporcionar, acomodar, apropiar una cosa a otra.*

En este supuesto, la reforma traduce la adaptación de la administración pública a algo, sin aclarar de qué se trata, lo que queda al juicio de quienes hacen uso de este término.

*Mejorar.—Adelantar, acrecentar una cosa, haciéndola pasar de un estado bueno a otro mejor.*

La reforma de la administración, siguiendo este sentido, significa substituir su estado actual por otro con mayores ventajas.

*Modernizar.*—*Dar forma o aspecto actual a las cosas antiguas.*

En este sentido la reforma se hace consistir en proporcionar una apariencia nueva a una administración tradicional.

*Perfeccionar.*—*Acabar enteramente una obra, dándole el mayor grado posible de bondad o excelencia.*

La reforma inspirada por este contenido determina introducir armonía y realización de valores en la administración pública.

*Modificar.*—*Limitar, determinar o restringir las cosas a un cierto estado o calidad en que se singularicen y distingan de otras; transformar una cosa mudando alguno de sus accidentes, dar nuevo modo de existencia a algo.*

Las acciones de reforma en esta hipótesis tienden a substituir algunos aspectos de la administración por otros, sin explicar el sentido de la substitución.

*Cambiar.*—*Dar, poner una cosa por otra, mudar, variar, alterar.*

La reforma de la administración pública contenida en esta idea comprende la substitución, al igual que cuando se habla de modificar, sin incluir aspectos valorativos.

*Transformar.*—*Hacer cambiar de forma a una persona o cosa, transmutar una cosa en otra.*

La situación es semejante al caso en que la reforma administrativa se expresa como cambio.

*Desarrollar.*—*Acrecentar, incrementar una cosa de orden físico, intelectual o moral.*

En este supuesto, la reforma conlleva un crecimiento de la administración pública, sin considerar la justificación del mismo.

*Evolucionar.*—*Desarrollo de las cosas o de los organismos, pasando de un estado a otro.*

Se trata de una reforma que persigue meramente un desenvolvimiento natural de la administración pública.

*Crecer.*—*Tomar aumento natural los seres o las cosas; recibir aumento una cosa por añadirsele nueva materia.*

En esta perspectiva, la reforma se confunde con los casos de evolución y desarrollo de la administración pública, así como con aquellos en que debe adecuarse a un mayor número de funciones.

*Progresar.*—*Hacer adelantos en una materia; anticipar, apresurar, acelerar.*

El punto de vista que la reforma comprende en este caso incluye la superación actual y futura de la administración pública.

En suma, los términos mejorar, perfeccionar y progresar son una respuesta a las aspiraciones que, en la reforma, tienen los interesados en ella, por significar superación de situaciones existentes para permitir la realización de valores, otorgándole un contenido cualitativo, trascendente y previsor, en lugar de uno formal, cuantitativo y circunstancial, presente en los otros vocablos analizados. En todas las acepciones mencionadas se parte de la administración existente, sin estar implicada una revolución administrativa, es decir, la substitución inmediata e integral de una administración por otra.

Sin embargo, se sigue otorgando a la reforma un sentido de modificación, cambio o transformación. Pero el cambio por el cambio mismo no conduce necesariamente a una mejoría; puede haber cambios negativos que contradigan el concepto de reforma administrativa, vinculado siempre con el paso a un estado mejor, por sus connotaciones axiológicas.

A menudo se confunde también la reforma con el desarrollo, el crecimiento o la evolución. Cabe advertir que la evolución puede resultar lenta para lo que se pretende lograr con una reforma administrativa, además de carecer de una voluntad que determine su sentido, por ocurrir sin que se haga nada para evitarla o propiciarla. Por supuesto el crecimiento del sector público, gradual o acelerado, no es signo necesario de un movimiento reformador; puede ser respuesta a nuevas funciones de la administración pública y conducir a la acumulación de órganos y funciones duplicados, a la dispersión de los centros de decisión, a la dilución de la responsabilidad, a la descoordinación y al descontrol.

La adecuación, considerada sinónimo de reforma, requiere se especifique aquella a la que se adapte la administración pública; con los avances científicos y técnicos, se podría hablar de actualización o modernización; cuando se trata de hacerla instrumento para alcanzar los ideales o valores de la sociedad, se estaría en presencia de mejora o perfeccionamiento; cuando el fin sea hacerla congruente con la evolución de la sociedad se referirá a cambio, transformación, desarrollo o crecimiento.

Sin embargo, los anteriores casos no plantean con claridad la función eminentemente innovadora, creativa, perfeccionadora y previsora de la reforma administrativa, a que se ha hecho mención.

Reformar la administración pública significa mejorarla, perfeccionarla y hacerla progresar, en consideración a los valores a realizar y al tiempo en que se vive y se ejecuta.

### Conceptos

Los autores que se han ocupado de la reforma administrativa, tampoco muestran un criterio uniforme y definido en torno al concepto y a los alcances del término. Si bien coinciden en términos generales en que la reforma es una acción deliberada de cambio, tendiente al perfeccionamiento de la administración, no precisan, sin embargo, el contenido de dicho cambio ni sus alcances, y, en su lugar, describen diversas actividades que, de hecho “pueden ir más allá de sus significados evidentes”.<sup>1</sup>

Así, Albert Lanza, después de desechar la acepción amplia del término que pretende a la reforma como “todo tipo de medida que modifique las reglas en vigor en materia administrativa” y tras señalar que “hay una reforma administrativa con mayúsculas”, y “diversas reformas administrativas”, propone que la primera se reserve a “aquellos proyectos que tienden a transformar, por la vía de la creación, la modificación o la supresión, a ciertos órganos administrativos fundamentales, así como a aquellos otros proyectos que entrañan reformas de conjunto de la administración, como la reforma de los métodos o la de la función pública”.

Gerald Caiden<sup>2</sup> define la reforma administrativa como una “inducción artificial de transformaciones a la administración, en contra de resistencias”. El énfasis esencial de su definición reside en la voluntad manifiesta y consciente de que se produzca la transformación, lo cual la distingue del mero cambio o evolución de la administración.

Tratando también de diferenciar la reforma de las reformas, en el seminario interregional sobre reforma administrativa efectuado en 1972,<sup>3</sup> las Naciones Unidas aplicaron el concepto de *reforma administrativa mayor* o *reforma administrativa de fondo* a todos aquellos “esfuerzos especialmente destinados a inducir cambios fundamentales a los sistemas de administración pública, por medio de reformas a los sistemas o, por lo menos por medio de medidas para el mejoramiento de uno o varios de sus elementos claves”.

Yehezkel Dror,<sup>4</sup> por su parte, opina que la Reforma Administrativa consiste en un “cambio dirigido, consciente, de los aspectos más importantes de un sistema administrativo”. Para aclarar cuáles son los aspectos más significativos, Dror considera como reformas, sólo aquellos cambios que abarcan “por lo menos, un nivel medio de amplitud y/o un nivel medio de innovación”, entendiendo la amplitud en términos cuantitativos y la innovación en términos de rapidez del ritmo

de rediseño y aún de nuevos diseños del sistema administrativo, así como de la aceptación de riesgos.

Para este autor la amplitud de una reforma no se mide por su importancia política, en cambio para Hahn Been Lee<sup>5</sup> “la reforma administrativa no se agota en la administración, puesto que trata de mejorar aquéllo que la administración gubernamental intenta conseguir”. Lee postula que, en su sentido básico, la reforma administrativa es normativa, o sea que está vinculada a propósitos de gobierno.

Una vez iniciada la reforma administrativa tiende a institucionalizarse. De ahí que Allan R. Cohen<sup>6</sup> considere que la reforma administrativa es fundamentalmente un proceso permanente y, por lo tanto, el reformador “no solamente debe encontrar respuesta aceptable, sino que también debe trabajar de una manera tal que resulte consistente con los cambios que desea y evaluar constantemente los efectos de su actividad sobre el sistema, a lo largo de todas las etapas de la reforma”.

En este mismo orden de ideas, el concepto de reforma administrativa integral adoptado en 1971 por el Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa para los países de Centroamérica, advertía que *aquella debe ser integral y coordinada y alcanzar a la totalidad del sector público, además de que debe ser concebida como un proceso urgente, permanente, consciente, racional y programado por medio del cual se adecúe la administración pública para que posibilite la realización efectiva y acelerada de los planes y políticas del desarrollo.*<sup>7</sup>

En cambio para otros autores, como Hahn Been Lee, no sólo se ha de adecuar la administración a la consecución del desarrollo, sino a la de todas las metas que se hayan encomendado a la administración pública, tanto de las esenciales como de las coyunturales, de las de todo el sector público, o de cada una de sus diversas áreas de acción.

A partir de conceptos de diferentes autores, Alejandro Carrillo Castro<sup>8</sup> ha sintetizado la Reforma Administrativa como un proceso permanente y deliberado, participativo y consciente, de perfeccionamiento, tanto de la organización como de los servidores públicos, para “incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado”.

“Todo proceso de reforma exige ser programado y administrado; esto implica contar con (...) objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia (y con una estrategia de implantación), así como (con) mecanismos institucionales de operación y de apoyo que le garanticen la capacidad científica, técnica-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer (...) sistemas, (...) procedimientos y (...) estructuras”.

De esta relación sumaria se puede inferir que el ámbito de la reforma comprende, en unos casos, la transformación de órganos, métodos y funciones; en otros, el cambio fundamental a los sistemas, mientras que en otros se vincula su alcance a la realización de planes de desarrollo, al cumplimiento de los propósitos del gobierno y, aún más, de los objetivos del Estado.

Si convenimos en que se carece de un concepto unívoco que describa la reforma administrativa, podemos adelantar que, por el momento, su característica conceptual básica es la ambigüedad. La gama de criterios terminológicos y doctrinales de la reforma ha propiciado diferentes clasificaciones.

### *Clasificaciones*

Entre las diferentes clasificaciones de las reformas administrativas, se encuentran las siguientes:

*Reformas estructurales y reformas conductistas.*—Las primeras recaen sobre aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública; las segundas buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran. A partir de los años cincuenta se ha incrementado el número de reformas que simultáneamente comprenden ambos tipos.

*Reformas microadministrativas y reformas macroadministrativas.*—Los criterios para clasificar la reforma según su alcance, inspirados en la economía, no son uniformes. Así por ejemplo, algunos autores han considerado microrreforma, la referida a las oficinas y dependencias que forman parte de un determinado organismo público y como macrorreforma la que comprende a todo el organismo; mientras que, para otros, microrreforma es la que se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución y macrorreforma a dos o más instituciones.

*Reformas integrales y reformas parciales.*—Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la administración pública, y las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración.

*Reformas eficacistas y reformas eficientistas.*—La reforma que pretende incrementar la eficacia del sector público en la consecución de sus fines difiere de la reforma por la reforma misma, que solamente busca una relación más ventajosa (eficiente) de costos a beneficios, o bien la implantación de economías en el sistema administrativo,

*Reformas Revolucionarias, "reformistas" y modernizantes.*—Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente; por lo general ocurren al advenir al poder una nueva fuerza política. Las "reformistas" pretenden que la administración pública permita la realización de políticas gubernamentales que se proponen transformaciones sociales. Las modernizantes buscan el perfeccionamiento de la administración para un gobierno que no incluye en sus objetivos cambios sociales.

Las clasificaciones citadas no agotan las existentes, en virtud de que los autores, en función de los casos a que se refieren, utilizan múltiples criterios para diferenciar los tipos de reforma de la administración pública, entre otros los que parten de su alcance, origen, organización o normatividad.

### *Conclusión*

La ambigüedad en la terminología, conceptos y clasificaciones sobre la reforma administrativa provienen de la diversidad de los enfoques que se han presentado en torno a este tema. Estos, a su vez, encuentran su origen en distintas circunstancias políticas, sociales y culturales.

Si los estudios sobre la administración pública son recientes, más aún lo son los de la reforma administrativa. De esta manera, el hecho de que se presenten múltiples concepciones de la misma, muestra que se está frente a un proceso de búsqueda de elementos comunes en este campo de estudio y de acción pública.



# LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

ENRIQUE J. SARAVIA

## INTRODUCCION

En todos los procesos de reforma administrativa subyace una filosofía relacionada con los objetivos políticos de la sociedad en que ellos se insertan, y una teoría de la administración pública.

Las reformas deben estar orientadas por una escala de valores coincidentes con las de la sociedad global. Si ello no ocurre, las reformas serán intentos fallidos por no responder a los requerimientos que la sociedad exige resolver. No pasarán de meros intentos tecnocráticos, disfuncionales con la evolución de cada país y, por tanto, seguros fracasos en su realización.

Por ello es menester analizar las distintas teorías que han informado la elaboración de las reformas administrativas. Ese análisis será un auxiliar valioso para explicar éxitos y fracasos y para encarar con conocimiento preciso los futuros procesos reformadores.

Intentamos, pues, una clasificación de las distintas teorías de la administración. Como toda clasificación, puede ser parcial y no del todo exacta. Los movimientos habidos en la ciencia de la administración no han sido químicamente puros. Muchos tratadistas han mezclado diversas teorías en sus ensayos, pero podemos advertir varios rumbos fundamentales que orientarán nuestro trabajo.

La administración, como ciencia, tiene nacimiento en los Estados Unidos. Las distintas teorías allí elaboradas son luego aplicadas en todas las regiones del mundo. A nuestra América Latina llegan a través de la ayuda técnica de los organismos internacionales y norteamer-

ricanos. El fracaso en la aplicación de muchas teorías produce un reflujo que, estudiado por los científicos, produce la aparición de nuevos criterios para el análisis de sociedades disímiles y las condiciones en que ellas se desenvuelven.

Las especiales condiciones de las naciones subdesarrolladas, producen el surgimiento de técnicas y teorías congruentes con las necesidades del desarrollo y con los valores vigentes en esos países. Surge así la administración para el desarrollo, teoría madre de las reformas administrativas latinoamericanas.

## DEFINICION DE TEORIA

La definición de teoría entra en el campo de lo filosófico. El concepto original de los griegos, mantenido por los filósofos a través de los siglos, consideraba a la teoría como un conocimiento especulativo, independiente de toda aplicación práctica.

La posterior evolución de las ideas y, en especial, la aparición del fenomenalismo en sus diferentes formas (el positivismo en Francia a través de Comte y Guyau; el empirismo en Inglaterra a través de Stuart Mill y Spencer y el pragmatismo a través de Lange en Alemania y de William James y John Dewey en los Estados Unidos),<sup>1</sup> subordina el espíritu filosófico a los criterios de las ciencias empíricas. En consecuencia, comienza la aplicación a las ciencias sociales de teorías puramente descriptivas, independientes de lo ético o de lo valorativo.

La teoría administrativa, oriunda de los Estados Unidos, está inserta en el contexto filosófico del pragmatismo. No obstante, no existe una diferenciación clara entre filosofía y teoría. Así Stover<sup>2</sup> señala que "filosofía puede ser: amor a la sabiduría, un cuerpo de principios, una serie de valores, una visión del mundo o simplemente un campo de estudio", pero que para explicar las teorías de la administración "se la toma como un sistema de ideas con tres condiciones:

1) define lo que es verdadero, no es susceptible de comprobación empírica, pero describe la naturaleza de la realidad en términos abstractos;

2) determina qué cuestiones es importante responder y cuáles deben ser desechadas o excluidas;

3) prescribe una escala de valores útiles para tomar decisiones sobre lo correcto y los erróneo".

Adviértase que aunque no aparece nítida la separación de lo valorativo, ésto es considerado en tanto sea útil para la perspectiva adoptada.

Dwight Waldo<sup>3</sup> define la teoría conforme a las pautas del pragmatismo. Para este autor, una teoría organizacional significa simplemente un esquema conceptual, cuyo objetivo (pero no necesariamente su logro) es permitirnos entender, predecir y controlar (si lo deseamos) los fenómenos organizacionales. Reconoce legítimo usar el término "teoría" con referencia a lo ético, a lo valorativo; pero no lo usa en ese sentido, excepto cuando consideraciones de valor están involucradas en teorías descriptivas o causales.

Por otro lado, evita el estricto significado del término dado por las ciencias físicas (o, al menos, por sus intérpretes conforme al cual la teoría no sólo es una estricta estructura lógica con referencias empíricas, sino que puede ser refutada por un solo hallazgo empírico en contrario.

Como nos referiremos a teorías nacidas en este contexto filosófico, adoptamos esta concepción como modo de explicar con claridad las distintas teorías surgidas en nuestro campo de estudio, pues todas ellas constituyen esquemas conceptuales, descriptivos de la realidad administrativa.

Debe destacarse que no distinguimos entre teorías y modelos, según lo hacen las más recientes representaciones conceptuales de los fenómenos organizacionales, cuyo primer objetivo es la comprensión como un paso hacia la predicción y el control, pero los que, comparados a las teorías, son generalmente menos estrictos en estructura lógica y menos precisamente relacionados con sus referencias empíricas.

## LA TEORIA CLASICA

Aunque sus orígenes provienen de las primeras décadas de este siglo, cuando Taylor publicó sus primeros ensayos<sup>4</sup> la aparición de la escuela de los "administradores científicos" está fuertemente asociada con la publicación de los famosos "Paperes on the Science of Administration"<sup>5</sup> que contiene los conocidos ensayos de Luther Gulick, Lyndall Urwick, Henry Fayol, V. A. Graicunas, los Gilbreth, etc. Estos once trabajos constituyen los postulados clásicos de los elementos considerados como fundamentales en la ciencia de la administración y son todavía utilizados en Europa y Estados Unidos para estudiar la administración pública y privada.

Su enfoque es mecanicista e incluye el detallado análisis de los aspectos formales y estructurales de la organización y sus procesos de trabajo. Toma a la eficiencia como objetivo y observa a la administración como un problema relacionado básicamente con la división de tareas y la especialización de funciones. Distingue (en el famoso ensayo de Gulick<sup>6</sup>) cuatro bases organizacionales: propósito, proceso, clientela o material y lugar. Establece que el trabajo del ejecutivo está relacionado con el POSDCORB (planificación, organización, staffing, dirección, coordinación, comunicación y presupuesto).

La teoría clásica era, en muchos aspectos, incompleta, errada en su visión y equivocada en algunas de sus conclusiones, Waldo<sup>7</sup> demostró cuán cargadas de valores, cuán atadas a una determinada cultura, cuán políticas eran las premisas, los "principios", la lógica de esta escuela, no obstante sus pretensiones "científicas". Simon<sup>8</sup> calificó a los principios ortodoxos como meros "proverbios", fácilmente rebatibles por "principios" que están en el propio contexto de la teoría clásica.

Sin embargo, los postulados de esta corriente permanecen hoy como la teoría formal de trabajo de gran número de personas relacionadas técnicamente con las cuestiones administrativo-organizacionales, tanto en la esfera pública como en la privada. Ello es porque contiene mucho de verdad, descriptiva y prescriptivamente, es decir, como una descripción de las organizaciones tal como las encontramos en nuestra sociedad y como una prescripción para alcanzar las metas de estas organizaciones "eficientemente".

Por lo demás, ha sido tan largamente sostenida que sus postulados, su enfoque y su lenguaje están profundamente injertados en la mentalidad de los teóricos de la administración.

#### TENDENCIAS PARALELAS

La administración tradicional, manejada en base a costumbres, creencias y modalidades arcaicas, cuyos únicos principios provenían del llamado "folklore" administrativo, se ve duramente criticada por la teoría clásica e inicia su marcha hacia la "administración científica".

Diversas escuelas paralelas aportan nuevas perspectivas enriquecedoras.

a) Uno de los grupos puso gran énfasis en la dimensión humana. Los experimentos de Hawthorne son el clásico ejemplo de esta aproximación. Aquí puede incluirse a Elton Mayo,<sup>9</sup> F. J. Roethlisberger y W.

J. Dickson,<sup>10</sup> la administración dinámica de Mary Parker Follet y más recientemente a Robert Merton,<sup>11</sup> Sam Stouffer, Rensis Likert,<sup>12</sup> Alex Bavelas, Dorwin Cartwright<sup>13</sup> y muchos otros, cuyos trabajos aportaron conceptos y vocablos hoy tan conocidos como dinámica de grupo, investigación motivacional, administración participativa y psicología del trabajo.

b) Profundamente emparentado con el grupo anterior, está el movimiento de las relaciones humanas<sup>14</sup> que pretende reformular el espíritu de la actividad administrativa para convertirla en una tarea destinada a la felicidad de las personas. Quien trabaja debe sentirse necesario para la organización y valorado por ella.

Destaca el elemento humano en el seno de la burocracia. La organización aparece como un grupo social y desempeña una actividad social. Señala que el individuo aporta a su tarea su personalidad total: él no es un autómatas monovalente. Paralelamente a la estructura formal de la organización, existe una estructura social informal que es vital para los empleados individualmente considerados y para la subsistencia misma de la organización.

Entroniza los ideales de máxima realización individual y pleno bienestar humano: cada participante merece recibir satisfacciones esenciales en su actividad.

Sin embargo, la aplicación de las técnicas de relaciones humanas, desprovistas de valores que les den sentido, puede producir una sutil tiranía. Si las necesidades del grupo son sobrepuestas a las de cada integrante, éstos pueden ser considerados meros objetos moldeables con técnicas psicológicas apropiadas para ser instrumentos de la organización.<sup>15</sup>

c) Otro grupo paralelo, que proveyó un sólido cimiento a la administración científica, fue el de los historiadores y comentaristas de la administración que incluye nombres como Leonard D. White<sup>16</sup> y John Gaus.<sup>17</sup> Su claro análisis de los problemas de la administración, el exacto registro de los datos administrativos en cada periodo histórico, constituye un estímulo para la explicación y abordaje de los problemas realmente importantes del quehacer administrativo.

## MAX WEBER

La teoría burocrática de Max Weber produjo un impacto notable en el campo de la teoría administrativa. Sus dos ensayos al respecto<sup>18</sup> tienen, además, una importancia decisiva para la generalidad de las administraciones públicas. Su descripción de la administración legal-

racional es la descripción de nuestras burocracias o, al menos, del ideal que ellas han tenido en vista.

Weber indica que la efectividad de la autoridad legal descansa en la aceptación de las siguientes categorías fundamentales:

- 1.—Una organización continua de cargos, delimitados por normas;
- 2.—Una actividad regida por un coherente sistema de reglas abstractas y consistente en la aplicación de esas reglas a los casos particulares;
- 3.—Una área específica de competencia. Ello implica:
  - a) funciones diferenciadas como parte de una sistemática división del trabajo;
  - b) atribución al responsable de la necesaria autoridad para el desempeño de sus funciones;
  - c) definición clara de los instrumentos de coerción y límites de su uso;
- 4.—Cada cargo inferior está bajo control y supervisión del superior (Principio de jerarquía);
- 5.—Selección y promoción según la competencia técnica. Los cargos son, en principio, de dedicación exclusiva;
- 6.—Completa separación entre el cargo y el patrimonio personal del funcionario;
- 7.—Las resoluciones son formuladas y registradas en documentos.

Este cuadro, que no es tan familiar por profunda inculturación, está relacionado por Weber con la historia, la vida económica, el desarrollo tecnológico, la filosofía política, la estructura social y sus procesos. La organización de tipo burocrático, como la más eficiente manera de hacer cosas, se desenvuelve —dice— en conjunción con otros aspectos sociales sobre los que actúa y por los que, a su vez, es conformada.

#### LA ADMINISTRACIÓN DINÁMICA

Ya fue mencionado el carácter “mecanicista” de la teoría clásica. Posteriormente fue reconocida la naturaleza cambiante de las organizaciones, sus participantes y su entorno. El acento se traslada desde lineamientos estáticos a aspectos dinámicos: el flujo y el proceso. De formas repetitivas ha girado a un desarrollo evolutivo. Ello resulta

evidente en la obra de Chester I. Barnard,<sup>19</sup> Talcott Parsons<sup>20</sup> y Peter Blau.<sup>21</sup>

Esta tendencia dirige la atención al hecho de que la organización es una institución dinámica situada en un medio dinámico. La predicción del futuro status de la organización y el análisis de sus problemas requiere la aplicación de métodos y técnicas sofisticados. El énfasis en el movimiento y en el cambio nos lleva casi naturalmente a los problemas de predecir el futuro bajo condiciones de incertidumbre. Ello nos conduce directamente al dominio de la teoría de los juegos, el cálculo de probabilidades y la investigación operativa.

La influencia del conductismo o "behaviorismo" en esta escuela es evidente. Su método es el del positivismo lógico, que separa los hechos de los valores.

Herbert Simon es el principal representante de esta tendencia. Introduce conceptualizaciones para poder observar, clasificar y entender las organizaciones. Define a las organizaciones humanas como "sistemas de actividad interdependiente que abarcan varios grupos primarios, caracterizadas —en la conciencia de sus participantes— por un alto grado de racional dirección de conducta orientada a fines que son de común reconocimiento y expectativa".<sup>22</sup>

Las mayores áreas de problemas que concibe son:

- 1.—El proceso de toma de decisiones en una organización;
- 2.—Los fenómenos de poder en las organizaciones;
- 3.—Los aspectos racionales y no racionales de conducta en las organizaciones;
- 4.—El contorno organizacional y el contorno social;
- 5.—Estabilidad y cambio en las organizaciones y
- 6.—La especialización en la división del trabajo.

Justificando su perspectiva, Simon manifiesta que "las características del nivel organizacional que le dan su particular característica son: a) focaliza las relaciones entre grupos primarios entrelazados o no, más que las relaciones internas de los grupos citados; b) está muy relacionado con situaciones donde la razón práctica (zweckrationalität) juega un amplio papel relacionado con la razón axiológica (wertrationalität) en comparación con el estudio de pequeños grupos o culturas; c) en estas situaciones, el esquema de interacción social es, en parte, resultado de la creación racional de medios y de la construcción consciente de roles artificiales y la puesta en acción de éstos y d) la explicación de fenómenos en este nivel requiere prestar atención a las fron-

teras fluidas de la adaptación racional, inclusive los límites decisivos provocados por los grupos marginales de referencia, los marcos de trabajo prescriptivos y las técnicas simbólicas”.

Aclara, sin embargo, que no pretende presentar una teoría terminada: “hasta que sepamos cuáles son los marcos de referencia más útiles para la teoría de la organización, será necesario mantener marcos de trabajo alternativos y tomarse la molestia de desarrollar medios para trasladarse de un marco a otro”.

Simón identifica tres modelos en la teoría de la organización, cada uno de ellos concentrado en un aspecto parcial y que se han dado cronológicamente: “el modelo del empleado como instrumento es evidente en los escritos del movimiento de la administración científica. En las últimas décadas, un segundo modelo que enfatiza actitudes y motivaciones, ha ganado la mayor preeminencia en la investigación sobre burocracia, relaciones humanas, conducción y supervisión y fenómenos de poder. El tercer modelo, que subraya los aspectos racionales e intelectivos de la conducta organizacional, ha sido menos usado que los otros dos, pero está representado por los trabajos de economistas acerca del proceso de planificación y por el trabajo de los psicólogos sobre comunicación organizacional y resolución de problemas (problem-solving).

#### OTRAS ESCUELAS

Es obvio que esta clasificación no agota las variadísimas tendencias que se han desarrollado a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Entre ellas, constituye un aporte valioso el estudio de la “Institucionalización” (Institution Building) que deja de lado el estudio descriptivo de las organizaciones y sus procesos para determinar como ellas nacen, crecen o se atrofian, permanecen o mueren. La “institucionalización” es definida como “el planeamiento, estructuración y orientación de organizaciones nuevas o reconstituidas que: a) incorporen, fomenten y protejan pautas de relaciones y acción; b) desempeñen funciones y servicios considerados relevantes por el medio y c) faciliten la asimilación de nuevas tecnologías físicas y sociales”.<sup>23</sup>

#### BALANCE GENERAL

El punto culminante de la “ciencia de la administración” fue alcanzado como consecuencia de la creciente sofisticación de los métodos



e instrumentos de análisis. Científicos sociales, psicólogos, físicos, ingenieros electrónicos, matemáticos, biólogos y otros especialistas contribuyen a la comprensión de la administración.

Todo ello conduce al reconocimiento del determinismo de la acción administrativa, similar al de toda actividad social: los hechos no sólo ocurren, ellos son causados. Cuestiones tradicionalmente consideradas como males necesarios, problemas siempre presentes, son ahora vistos como consecuencias naturales de condiciones preexistentes y, por lo tanto, sujetas al control y al cambio.

La administración es observada como un proceso social, más que un ejercicio de autoridad y mando en términos de responsabilidad y funciones asignadas. El foco está ubicado en las relaciones interpersonales, procesos y cursos de acción, formas de asociación y comunicación.

Pero, por otro lado, el énfasis científico ha causado una desjerarquización de los valores en la actividad administrativa. Se ha abandonado la idea de que los medios deben ser congruentes con los fines y, en consecuencia, la administración se convierte en una herramienta apta para alcanzar cualquier fin. Los conceptos científicos que precorizan la separación de hechos y valores —con el argumento de que éstos no están sujetos a comprobación empírica— lleva a aceptar los valores tal como están dados, pero para definirlos operacionalmente y procurar alcanzarlos mediante técnicas científicas.

Esta perspectiva, que puede ser interesante para salvaguardar la objetividad de la ciencia, produce dos inquietantes consecuencias en el campo administrativo: 1o.) desalienta la atención sobre las cuestiones valorativas, dada la dificultad en caracterizarlas objetiva y racionalmente; 2o.) alienta una visión del mundo en que los valores son relegados a segundo plano, soslayando el hecho de que las cuestiones de valor tienen importancia fundamental en la problemática administrativa.

## EL TOTALITARISMO

No obstante su preocupación por considerar las variables provenientes del marco social, político y económico, cultural y valorativo en que la administración está situada, las teorías antes analizadas concluyen por aislar la organización y analizarla separadamente de su contexto.

En general, padecen de “reduccionismo”, es decir, la “disposición

para explicar los fenómenos analizándolos en sus partes constitutivas, éstas a su vez en sus partes constitutivas y así en adelante, suponiendo que la comprensión de los fenómenos originales puede ser logrado sumando la comprensión de cada parte. Es la estrategia clásica de la ciencia física".<sup>24</sup>

Varios autores, provenientes de diversas escuelas, sostienen que un organismo viviente como es la administración, debe ser comprendido a nivel de su propia vida. Puede darse a todas ellas el nombre de "totalistas" en cuanto sostienen que "cierto tipo de fenómenos sólo puede ser entendido en términos de la totalidad del fenómeno considerado. Que, en algún sentido, el todo es mayor o diferente que la simple suma de sus partes constitutivas".<sup>24 1</sup>

#### LIGAZÓN CON LA CIENCIA POLÍTICA

Muchos autores sostienen que los fenómenos administrativos están íntimamente relacionados con la estructura y los procesos políticos.

El primer texto que critica la dicotomía política-administración apareció en 1946.<sup>25</sup> Los ensayos en él contenidos enfatizan la interconexión de los administradores y los órganos administrativos con la formación política, el uso del poder discrecional y el proceso político general.

En general, los científicos políticos consideran a la administración como un fenómeno importante perteneciente al área del estudio político.

#### LIGAZÓN CON LA SOCIOLOGÍA

Aunque abordan a la administración desde otra perspectiva, muchos sociólogos consideran a la administración pública como representativa de una forma de poder político.

El primer impacto de este tipo de estudios fue contra las doctrinas ortodoxas que consideraban neutral —políticamente hablando— a la carrera administrativa. Philip Selznick<sup>26</sup> demostró en su trabajo sobre la Autoridad del Valle del Tennessee que la carrera administrativa está profundamente condicionada por el proceso político y probó que la creación y mantenimiento de una carrera burocrática es más un problema de valores y de política que de ciencia administrativa.

## FUNCIONALISMO

La teoría que más influencia ha tenido en esta corriente y que ha modificado sustancialmente el análisis sobre la actividad administrativa, ha sido el funcionalismo.

La palabra "funcionalismo" y el término "función" han sido tomados de la ciencia biológica y han sido ampliamente utilizados por las ciencias sociales a partir de los trabajos de los antropólogos A. R. Radcliff-Brown<sup>27</sup> y Halinowski.<sup>28</sup>

Las construcciones más sistematizadas de esta escuela son las de Parsons,<sup>29</sup> Levy<sup>30</sup> y Merton.<sup>31</sup> Su método es llamado, en general, análisis estructural-funcional.

Su razonamiento, siguiendo a Buckley<sup>32</sup> es el siguiente: es necesario tratar la totalidad del sistema como una unidad de análisis, haciendo referencia a todos los problemas del sistema total. Ello puede hacerse tratando con un complejo de variables inter-relacionadas y considerándolo como una constante. Una serie de categorías estructurales proporciona una descripción estática de un sistema social empírico, el que debe ser vinculado con variables dinámicas o "funciones". La existencia de algunas de ellas es un requisito para el mantenimiento del sistema.<sup>33</sup>

Merton<sup>34</sup> introduce nuevos e importantes conceptos al análisis funcional. Critica el postulado de que la sociedad tiene unidad funcional, señalando que el grado de integración de una sociedad es una cuestión empírica. El postulado del funcionalismo universal que indica que todas las formas sociales y culturales tienen funciones positivas es criticado sobre la base de que hay consecuencias no-funcionales o disfuncionales de las formas culturales existentes y que sólo puede decirse que esas formas, si persisten, es porque tiene "un balance neto de consecuencias funcionales". Señala que si es cierto que ciertas funciones deben ser practicadas para la subsistencia de la sociedad (pre-requisitos funcionales), no es indispensable una determinada forma social o cultural para su cumplimiento. Finalmente, Merton contribuye a excluir del concepto de función su connotación subjetiva relacionada con la "finalidad" distinguiendo funciones manifiestas (consecuencias objetivas intentadas por los participantes del sistema) de funciones latentes (aquello que no es intentado pero ocurre).

Varios científicos políticos han procurado desarrollar una teoría funcional de la política y han tratado de aplicar esquemas funcionales al estudio de los sistemas políticos concretos. Así Friedrich,<sup>35</sup> David Easton,<sup>36</sup> William C. Mitchell,<sup>37</sup> Eisenstadt,<sup>38</sup> Apter,<sup>39</sup> Almond<sup>40</sup> y otros,

quienes desde diversas perspectivas realizan un análisis estructural-funcional del sistema político.

El mismo Parsons ha estudiado con gran detalle el funcionamiento del subsistema político de la sociedad.<sup>41</sup>

Manifiesta que el subsistema político debe ser considerado del mismo modo que el sistema social, con sus mismos problemas funcionales e incluyendo subsistemas que se relacionan entre sí. Entre ellos encontramos:

- 1.—Obtención de metas: el sistema de conducción;
- 2.—Adaptación: el sistema administrativo y burocrático;
- 3.—Integración: el sistema legislativo y judicial;
- 4.—Conservación del modelo: legitimación dada por la constitución y el sistema de creencias que la sustenta. Un proceso de diferenciación tiende a ocurrir en los sistemas políticos desarrollados, donde cada función es cumplida principalmente por una estructura especializada.

Es importante el conocimiento del funcionalismo, por cuanto esa teoría ha tenido marcada influencia en la implementación de las reformas administrativas. Hay quienes, inclusive entre los latinoamericanos, hablan de la "función reforma administrativa que debe ser incluida para alterar el equilibrio del sistema."<sup>42</sup>

La clasificación y somera descripción de las diversas teorías que acabamos de efectuar, no pretende agotar el amplio espectro de importantes teorías que han nacido en el campo de la ciencia administrativa. Sólo hemos pretendido señalar grandes rumbos y, sobre todo, proporcionar algunos elementos que permitan detectar el cimiento teórico que sustenta los procesos de reforma macro y micro-administrativo que se han intentado en América Latina.

## LA ASISTENCIA TECNICA

Señalamos al comienzo que la teoría administrativa había nacido y se había desarrollado en los Estados Unidos. Es, en consecuencia, profundamente tributaria de los valores y modalidades norteamericanos. La teoría administrativa estaba ligada a principios filosóficos y a la cosmovisión de una determinada cultura. Poco se había investigado acerca de ciertos fundamentos esenciales que gozan de pleno consenso entre los norteamericanos y no ocasionan conflictos.

En 1949 comienza la asistencia técnica a los pueblos subdesarro-

llados. Por influencia del "cuarto punto" del Presidente Truman, los programas para mejorar el sistema burocrático de aquellos países tienen marcada prioridad. La inquietud se hace sentir también en el seno de la ONU y es así como se implementa, en agosto de 1949, el Programa Expansivo de Asistencia Técnica ETAP al que los Estados Unidos prestan amplia colaboración, a través de ayuda económica y provisión de técnicos.<sup>43</sup> La tarea se realiza a través de ese programa, de la Fundación Ford y de la Agencia para el Desarrollo Internacional USAID.<sup>44</sup>

En los diez y ocho años siguientes, los Estados Unidos aportan ciento treinta millones de dólares y varias centenas de técnicos para colaborar en el mejoramiento de la administración pública de cincuenta y cinco países.<sup>45</sup> Entre ellos figuran varios países latinoamericanos. La primera misión técnica para esta parte del continente es enviada a Bolivia en 1951.<sup>46</sup>

Esa tarea produce una serie de consecuencias que inciden sobre las futuras formulaciones de la teoría administrativa.

Así: a) los técnicos advierten que las herramientas que habían sido eficientes en los países industrializados, resultan generalmente inútiles en los países asistidos;

b) encuentran que el simple "trasplante" de teorías y métodos no produce los resultados esperados;

c) descubren la presencia de tradiciones y valores hondamente arraigados que, por una parte, obstaculizan la reorganización administrativa y, por otro lado, explican y justifican muchas modalidades administrativas aparentemente absurdas;

d) comienzan a valorizar la influencia de las variables externas del sistema gubernamental;

e) concluyen en la relatividad de las teorías hasta entonces consideradas de validez universal;

f) comienzan a reflexionar sobre la propia realidad norteamericana, para advertir la importancia de la idiosincrasia de su país en la estructuración y procedimientos administrativos;

g) surgen entonces nuevas concepciones y nuevas teorías de la administración, más ajustadas a cada realidad concreta.

Riggs relata este fenómeno con claridad: "Cuando hemos tenido que enfrentarnos con problemas administrativos en escenarios extraños... es que de repente nos vemos obligados a reflexionar sobre nuestra propia sociedad, a fin de poder explicarla a otros. Y esa propia necesidad de explicar nos proporcionó inesperadamente, los medios necesarios para dar la explicación, pues en el contraste con otros pue-

blos tuvimos que examinar sus sistemas de gobierno y su organización social y con eso se tornaron más visibles las diferencias y los aspectos relevantes".<sup>47</sup>

#### CONSECUENCIAS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LA FORMACIÓN DE LA TEORÍA

Aparece entonces la necesidad de una nueva teoría de la administración, apta para los países en vías de desarrollo que signifique una síntesis explícita entre la teoría conceptual y el campo empírico de investigación.

Se comienza a valorar las conclusiones de la antropología y otras ciencias que permiten un conocimiento más preciso de las pautas valorativas de diferentes culturas, para así estimar razonablemente qué clase de programas administrativos podrían ellas aceptar y qué tipo de pautas burocráticas podrían arraigar en las mismas.

Se descubre, además, que los objetivos de la organización gubernamental son diferentes en los países subdesarrollados y en los países más avanzados.

Aparecen, así, entre otras, dos nuevas perspectivas en la Teoría de la Administración: la Ecología de la Administración y la Administración Pública para el Desarrollo.

#### LA ECOLOGIA DE LA ADMINISTRACION

Fred W. Riggs es quien esquematiza esta teoría producida, como él lo señala, por la conmoción que habían sufrido sus criterios científicos al ponerse en contacto con países de disímil cultura.

Estrictamente, ecología es la parte de la biología que estudia las relaciones entre los organismos y el ambiente en que viven. En ciencia administrativa, se refiere a las relaciones que se establecen entre el aparato administrativo y el medio sociocultural y económico en que aquél desarrolla su actividad.

Riggs procura proveer un esquema conceptual para la investigación comparativa entre diversos sistemas administrativos y sus entornos correlativos. Postula, entonces, tres tipos ideales de sociedad, definidas en relación al grado de diferenciación funcional de sus principales instituciones. Los modelos son análogos a:

- 1.—la sociedad industrial de occidente,
- 2.—la comunidad agraria tradicional y
- 3.—las sociedades en desarrollo.

Las denomina sociedad refractada, concentrada y prismática, respectivamente. Para definir las, Riggs utiliza las variables sociales, económicas, simbólicas, de comunicación y políticas.

Esquemáticamente representadas en una "escala de refracción" los modelos son colocados en ambos extremos en el medio de un "continuum". Los grados de refracción (diferenciación) de los varios elementos sociales serían potencialmente cuantificables. De todos modos, los modelos suministran un marco adecuado para la comparación funcional y cualitativa, conforme a su semejanza con los tipos ideales.

El autor identifica las características centrales de los tipos ideales de sociedad. La sociedad refractada se caracteriza por estar basada en la economía de mercado, por su carácter asociativo, por un fluido sistema de clases, por una red de comunicaciones generadora de opinión pública, por un funcional sistema de símbolos unánimemente consentidos y por una estructura política diferenciada.

La sociedad concentrada posee una economía redistributiva, una estructura social fundada en la familia, una red de comunicaciones no movilizadas, un sistema sagrado de símbolos, una estructura de poder arbitraria e ineficaz.

La sociedad prismática se caracteriza por su heterogeneidad social y económica, su actitud formalista y por la sobreposición de formas modernas y tradicionales, como resultado de una transformación incompleta. Observando los países en desarrollo a través de este marco de referencia, se aclaran ciertos trazos aparentemente paradójicos que generalmente confunden a observadores foráneos. También explica las similitudes entre diversas naciones en proceso de desarrollo.

Riggs aclara que su esquema es tentativo y sus hipótesis deben ser investigadas pero, indudablemente, su marco de referencia es un avance en la construcción conceptual de la teoría administrativa.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO

Resulta arriesgado hablar de una teoría de la administración pública para el desarrollo. En los últimos años, una voluminosa bibliografía se ha referido al tema. Pero rastreando a través de ella, no en-

contramos principios suficientes como para poder definirla como teoría autónoma.

La administración para el desarrollo es, simplemente, una valiosa perspectiva referida a los medios administrativos necesarios para alcanzar las metas del desarrollo político, económico y social. Se refiere, asimismo, a la necesaria reforma del sistema administrativo para convertirlo en instrumento de la modernización de la sociedad.

Utiliza la metodología provista por otras teorías de la administración y, especialmente, por la ciencia política, para lograr que el aparato burocrático colabore en el logro de los objetivos políticos del Estado. Su idea-fuerza es que la administración pública debe adaptarse a las tareas estatales con el propósito de servir eficientemente al desarrollo económico y social.

Vista la administración en esa perspectiva, resulta incuestionable que en los países en desarrollo existe un desajuste entre los fines y necesidades del Estado y el sistema de las organizaciones públicas encargado de cumplirlos y satisfacerlos. En nuestros países la administración ha crecido en un proceso de agregación en que, a medida que se hacían sentir las necesidades, se creaban organismos adicionales o se ampliaba las facultades de las organizaciones existentes, sin una visión de conjunto que hubiera permitido una delimitación clara de funciones y responsabilidades. Esa situación constituye un serio obstáculo para el desarrollo. Se ha llegado a afirmar que no es posible el crecimiento económico sin un aparato de gobierno y administración digno de confianza<sup>48</sup> y que la acción de gobierno es tan estratégica que en los países subdesarrollados debe ser considerada como un factor de producción, similar a capital, trabajo y recursos naturales.<sup>49</sup>

Existe consenso, asimismo, sobre la necesidad de planificar el desarrollo a los fines de asignar prioridades en la inversión de recursos escasos y para utilizarlos en la mejor forma posible. En consecuencia, ambos aspectos —acción administrativa y planificación— deben estar íntimamente relacionados y deben complementarse mutuamente. La planificación debe ser dotada de la implantación institucional que requieren sus fases de elaboración, ejecución y control.

Podemos, pues, afirmar que hay administración pública para el desarrollo cuando encontramos un aparato administrativo crecientemente responsable, como agente de implementación de políticas formuladas por instituciones ajenas a la burocracia. En este sentido, la administración pública para el desarrollo es parte esencial del desarrollo político y social.

Dado que el proceso de desarrollo está tan íntimamente sujeto a



las particularidades de la sociedad en que se da, la administración pública está condicionada por las variables internas y externas de ese proceso. En síntesis depende fundamentalmente de la ecología de esa sociedad y debe atenerse a las características propias en un triple aspecto: el contexto estructural, la tarea administrativa y la persona del agente público.

De allí que no pueda definirse con precisión a esta técnica, salvo formular generalidades a su respecto, como las que anteceden. El concepto de Administración Pública para el Desarrollo es —como dice Riggs—<sup>50</sup> un concepto esquivo, pero no por ello menos importante. Su formulación precisa está en manos de quienes permanentemente implementan métodos y técnicas para cada realización concreta.

## LAS VARIABLES ECOLOGICAS

No es materia de este trabajo la investigación de las condiciones particulares de las estructuras latinoamericanas.

Por lo demás, damos por conocidas las características de nuestro subdesarrollo y las consecuencias sociales, económicas y políticas que el mismo provoca. De allí que no entremos a un análisis exhaustivo de las variables políticas, económicas, sociales y culturales que incidirán en cualquier proceso de modernización que se intente.

No obstante, hay dos particularidades de nuestra estructura que son susceptibles de una profunda investigación porque serán parte importante de cualquier teoría administrativa que se formule para América Latina. Ellos son el rol del Estado y el Legalismo. Ambos aspectos tendrán influencia decisiva en todo proceso de reforma administrativa.

## EL ROL DEL ESTADO EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Los objetivos del Estado en los países latinoamericanos, fueron las actividades tradicionales del Estado liberal. Es decir, ofrecer seguridad y defensa a los ciudadanos y a sus bienes, administrar justicia y garantizar las condiciones para que los particulares desarrollaran libremente su actividad. El Estado proveía el esqueleto jurídico-institucional, los individuos y grupos particulares aportaban la sustancia del sistema.

Esa concepción clásica del Estado “gendarme”, se ve alterada sustancialmente después de la primera guerra mundial. En los países de-

sarrollados, la reconstrucción post-bélica y la depresión económica de 1929, exigen la intervención estatal destinada a aliviar los males sociales producidos por la crisis económica y el desempleo. El Estado se convierte en agente movilizador de la economía a través de la inversión en obras públicas y el subsidio y crédito a las actividades privadas. Se trata de la aplicación concreta de las teorías keynesianas.

Se registra, paralelamente, un avance de la legislación destinada a proporcionar seguridad social y el Estado interviene activamente en la construcción y modernización de la infraestructura y el transporte.

En los países subdesarrollados y, con particular énfasis, en los latinoamericanos, el Estado se convierte en el principal industrial y en el inversor más poderoso. Además de proporcionar la base operativa para la industrialización y el desarrollo por medio de la construcción de la infraestructura y la provisión de transporte y comunicaciones, el Estado se convierte en el único inversor nacional con capacidad económica suficiente para implantar la industria pesada y desarrollar aquellos sectores básicos de la economía que, por motivaciones políticas, no quieren dejarse en manos del inversor extranjero.

El Estado "empresario" es un fenómeno muy importante en nuestras naciones, que otorga a la estructura administrativa una fisonomía diferente a la de países que han realizado más antiguamente su proceso de industrialización.

Además, el Estado es quien subvenciona y provee de medios económicos a las empresas privadas, a través de sus organizaciones y mecanismos financieros.

Si a ello le agregamos que el Estado normativiza en todos sus detalles la actividad económica, que posee funciones básicas en la planificación económica y que su red tributaria abarca todas las actividades del país, concluimos en una omnipresencia estatal.

Conjuntamente con ese despliegue de actividad tendiente al desarrollo, el Estado se ve obligado a paliar las consecuencias negativas producidas por el subdesarrollo y es así como debe atender un sistema de protección y seguridad social singularmente gravoso.

Su tarea se ve aún más complicada por la necesidad de atenuar la desocupación y la miseria a través de sus organismos sociales, por medio de seguros de desocupación, o ampliando la estructura cuantitativa de la burocracia para incorporar a numerosas personas que, de otro modo, no podrían obtener ingresos suficientes para subsistir.

Si juzgamos por el grueso de la literatura dedicada a este aspecto, nadie ama a la burocracia pero todos dependen de ella y nadie con-

cibe un proceso de desarrollo y modernización sin la acción preeminente, ordenadora y realizadora del Estado.

Ese rol de Estado empresario, planificador y empleador, sumado a los demás cometidos estatales, produce una conformación característica de la administración pública, tan decisiva como la escala de valores culturales y costumbres tradicionales de cada país.

## EL LEGALISMO

La mayoría de los estudios acerca de la administración pública latinoamericana, caracteriza a ésta como excesivamente atada a lo jurídico y señala al formalismo como defecto y causa de ineficiencia.

La influencia de la teoría administrativa norteamericana se hace sentir en este aspecto. Los críticos que recogen la acusación evidencian su ignorancia de una categoría ecológica destacada en los pueblos de América Latina: su apego a la norma formal.

Conviene esclarecer algunas confusiones sobre este tema y procurar explicar esta cualidad de nuestra cultura. Ello revelará por qué, a pesar de las críticas al legalismo, toda reforma administrativa comienza, en América Latina, con el dictado de leyes y decretos que implantan y organizan legalmente el proceso reformista.

Partimos de la base que el Estado de Derecho, es decir, la sociedad sujetas a normas abstractas e impersonales, el respeto a los derechos de los demás y el acatamiento a la ley, es signo de progreso y de civilización.

En los países de origen luso-hispánico, el legalismo es condición básica e inseparable de su cultura. Los conquistadores españoles y portugueses viajaban llevando en sus naves los textos de las leyes que debían aplicar en las tierras que iban a descubrir. Ellos eran, a su vez, tributarios de doce siglos de legislación romana.

El sistema de codificación jurídica, iniciado por Napoleón y que se desarrolló en todos los países de Europa continental, tuvo amplio y fructífero desarrollo en nuestros países.

Ese sistema legislativo constituye una diferencia esencial con las culturas anglo-sajonas. En efecto, en el sistema del "Common-Law" el mundo jurídico está integrado por otras reglas y principios, entre los que tienen preeminencia el de los precedentes jurisprudenciales. La justicia norteamericana ha equiparado los actos jurídicos de la administración a los actos privados, por lo que el Derecho Administrativo no ha tenido la elaboración y profundización que ha sufrido en los países latinos.<sup>51</sup>

Cabe añadir que algunos aspectos de la organización administrativa, considerados en los países de tradición romanística como materia del Derecho Administrativo, en los Estados Unidos son considerados como extraños a lo jurídico.<sup>52</sup>

De allí, que para los expertos norteamericanos aparecieran nuestras administraciones como excesivamente legalistas. No advertían que nuestra cultura posee una normatividad diferente a la anglosajona. Les chocaba la forma externa de una legalidad que no es esencialmente diferente a la que informa del mundo jurídico del "Common-Law".

Llegamos, entonces, a una conclusión:

- a) El Estado de Derecho y la sujeción a la ley son imprescindibles para asegurar la convivencia civilizada;
- b) la forma externa del mundo jurídico difiere en los países de tradición romanística y en los anglo-sajones, pero su sustancia es similar.

## EL FORMALISMO

Ocurre, sin embargo, que la normatividad es receptada en algunas oportunidades por contextos sociales que la desvían de su finalidad. Sea por eso, o porque se pretende ceñir la realidad a normas inadecuadas elaboradas para otras situaciones, el hecho es que muy a menudo la norma legal es "letra muerta".

Caemos, entonces, en el formalismo al que Riggs<sup>53</sup> define como discrepancia entre la conducta concreta y la norma ordenadora de esa conducta. El autor considera que ese comportamiento es propio de las sociedades prismáticas, aunque se registra en todas las sociedades.

Analizado desde el punto de vista sociológico, el formalismo, en el sentido antes expresado, es un hecho normal y regular en las sociedades en vías de desarrollo, impuesto por el carácter dual de su formación histórica y por el modo particular como se articulan con el resto del mundo.<sup>54</sup>

Esa característica debe tenerse en cuenta al analizar la administración pública, especialmente cuando se procura su reforma. Generalmente los mecanismos de control favorecen el formalismo: no interesa que la tarea del empleado llegue a un fin exitoso, sino que debe cuidarse que aquél no haya violado las reglas para su realización. No interesa el resultado sino la sujeción a los reglamentos.

Por otra parte, el apartamiento constante de la norma es una cos-

tumbre impuesta, a veces, por la necesidad. Como las leyes suelen discordar con la realidad reglada, la administración sólo funciona si muchas normas no se cumplen. Cabe recordar que el mejor medio que tienen los empleados para expresar su protesta es trabajar "a código" o "a reglamento", es decir, cumplir estrictamente las normas y regulaciones que hacen a su función. Si lo hacen, la administración se paraliza.

Esta otra faceta de la variable ecológica del legalismo es, pues, decisiva. En consecuencia, puede concluirse en lo siguiente:

- a) Que la norma sólo tendrá real vigencia si es sólo un criterio ordenador de una realidad que se da en la sociedad y fuera del mundo jurídico.
- b) Que existe la costumbre arraigada de apartarse de la norma, por lo que más que cambiar reglas, debe procurarse modificar conductas.
- c) Que el andamiaje legal es condición indispensable de la administración, pero que ésta encierra elementos no legales y ajenos a la conducta jurídica.

## LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS LATINOAMERICANAS Y LA TEORIA

Las reformas administrativas implementadas hasta hoy en América Latina trasuntan el respaldo de alguna teoría determinada.

Los primeros esfuerzos realizados por el Brasil estuvieron signados por el movimiento de la "administración científica". Son fácilmente detectables los criterios racionalizadores inspirados en la teoría clásica. Ellos se tradujeron en el afán de padronización y aplicación de las técnicas de organización y métodos O & M.<sup>55</sup>

No deseamos extendernos sobre el punto, que será materia de otras ponencias en este seminario, pero es interesante advertir, a través del tiempo, el surgimiento de criterios propios de evaluación, tal vez no originales en su concepción pero sí en su aplicación. Es así como la reforma administrativa brasileña, después de más de cuarenta años de ensayos, va contabilizando logros cada vez más profundos y frecuentes.

Surge, asimismo, la noción de la oportunidad en la aplicación de las técnicas, como condición para subeficacia<sup>56</sup> y estudios ecológicos

minuciosos sobre la administración pública del Brasil, especialmente en lo que hace a los factores de resistencia al cambio.<sup>57</sup>

Eso lleva a consagrar una estrategia concreta de reforma administrativa basada en los criterios de concepción sistemática, gradualismo en la ejecución, selectividad en la ejecución y asistencia técnica a través de instituciones privadas.<sup>58</sup>

La reforma administrativa venezolana parte, del mismo modo, de una concepción sistemática, sus objetivos son extra-administrativos (administración como instrumento del desarrollo) y adopta la teoría motivacional para que la administración autogenera sus reformas.<sup>59</sup>

En ambos procesos de reforma se advierte una concepción cada vez más pragmática y un método de "aproximaciones sucesivas". Así la reforma brasileña "aunque filiada a la teoría administrativa que consagra principios de administración, llevó menos lejos que otros proyectos anteriores su preocupación doctrinaria, prefiriendo un enfoque más pragmático".<sup>60</sup>

En tanto que la reforma venezolana se caracteriza porque "su estrategia se definió sobre la marcha a medida que los elementos tácticos que ayudaron en la formación de la opinión y la obtención de las decisiones políticas se iban poniendo en práctica".<sup>61</sup> No se ligó la tarea a un modelo normativo fijo e inmutable, sino que se prefirió un proceso de "aproximaciones sucesivas".<sup>62</sup>

## CONCLUSIONES

Los procesos de reforma administrativa que acabamos de mencionar revelan que la teoría administrativa es un elemento valioso que ha aportado técnicas facilitadoras de una aproximación cada vez más certera a las realidades de la administración pública.

Pero la teoría no basta por sí misma. Si el proceso de la administración pública pudiera ser reducido a un sistema de principios y doctrinas básicos no sería difícil explicar el comportamiento administrativo. Pero ello no podría ser menos realista. La administración pública, como conglomerado de acciones y relaciones humanas, no puede ser reducida a principios generales, como no sea los altos niveles de comprensión que son poco valiosos para propósitos analíticos o comparativos.<sup>63</sup>

Es difícil identificar "principios" de administración pública que sean útiles, excepto para específicas situaciones operativas. Ello no deja de ser una afortunada circunstancia que salva al estudio de la

administración de convertirse en un vago examen de selectos preceptos morales.<sup>64</sup> Por eso es que la nueva administración tiende a ser no prescriptiva, antiescolástica y orientada hacia la investigación-acción.<sup>65</sup>

Riggs entiende que los modelos ideales son instrumentos conceptuales y analíticos que no es necesario existan en el mundo real. Ellos deben ser evaluados en términos de utilidad relativa pero no en función de su identidad con cualquier sistema existente. Sabido es que técnicas y teorías producen resultados diferentes según el contexto cultural sobre el que sean proyectadas.

Quizás la función primordial de la teoría sea ordenar una masa de datos sugiriendo relaciones y repeticiones entre ellos. Ella deberá ser permanentemente confrontada con la realidad. La mejor prueba de una teoría es que sus formulaciones parezcan congruentes con nuestra percepción de la realidad.

Desechar la validez universal de la teoría no significa desconocer la necesaria visión científica que debe tener nuestra materia. Muy por el contrario, el rumbo más claro, al que los demás están relacionados, es la creencia de que la administración puede y debe ser un campo de investigación científica.

Pero ese criterio científico implica inteligencia y creatividad, no ciega adopción de técnicas y teorías formulados por otros. Un premio Nóbel de Física decía que "no hay método científico como tal, sino que la característica vital del procedimiento del científico ha sido simplemente hacer todo lo posible con su inteligencia".<sup>66</sup>

Ese es el gran desafío de los procesos de reforma. Ya en 1963, un administrativista chileno señalaba en un párrafo que es casi una síntesis de lo expuesto: "el problema está en que no es suficiente promulgar leyes o decretos, copiar estructuras existentes en otros países o injertar organismos para cumplir nuevas funciones. En cada comunidad, la realidad y tradición institucional, los antecedentes históricos y culturales que le son peculiares, las características de funcionamiento de sus mecanismos políticos y de presión social en general constituyen factores determinantes de la alternativa más conveniente para la organización de su administración pública".<sup>67</sup>

La reforma administrativa es un reto a la imaginable y a la inteligencia de los administradores, la teoría administrativa puede proporcionarnos valiosos instrumentos de trabajo y la administración pública comparada nos puede mostrar experiencias valiosas sobre el éxito o el fracaso en el uso de esos instrumentos. Pero la reforma administrativa es fundamentalmente un proceso de investigación y de creación.





# PROGRAMAS DE CAPACITACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

LIDIA CAMARENA ADAME  
NELSON MELLO E. SOUZA

## INTRODUCCION:

Continuando con el planteamiento ideológico político que iniciáramos en Bogotá en el Primer Seminario Latinoamericano de Administración Pública y en Río de Janeiro en la primera parte de este seminario; nos referimos en esta oportunidad a la capacitación inscrita en el marco conceptual de la reforma administrativa.

Partimos también del examen de las diversas experiencias de reforma administrativa presentadas en la primera parte del seminario, estudio que ha relevado los notables esfuerzos que, muchas veces, basados en recursos no muy abundantes, han generado resultados significativos.

Esto nos lleva a insistir en el encuadre político del proceso de reforma administrativa y en la inserción de la capacitación en el marco de la reforma, como un proceso orientado en suma, a la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

El presente trabajo se preocupará de uno de los aspectos más serios para el autosostenimiento del esfuerzo reformista; la capacitación de los administradores públicos, y estará dividido en tres partes:

En la primera abordaremos los antecedentes históricos y sociales del proceso; la segunda parte del trabajo será dedicada a diseñar un marco de referencias concretas de lo que constituye nuestra posición en torno a la capacitación para la reforma administrativa y en la úl-

tima parte del trabajo examinaremos dos casos concretos de intentos ya en proceso de implantación de un sistema de capacitación en administración pública:

La Escuela Interamericana de Administración Pública: (EIAP) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con la descripción de estos dos casos de planificación curricular buscamos examinar cómo sería posible encontrar un camino práctico para enfrentar el problema de la capacitación.

Es así nuestro deseo por intermedio del presente documento invitar a que los administradores públicos de latinoamérica se aúnen a nuestra reflexión acerca de los objetivos de la capacitación para la reforma administrativa y de la congruencia de éstos con los programas políticos, porque somos conscientes de que la capacitación del elemento humano de la administración pública adquiere un verdadero sentido de propósito al estar referida al proceso de reforma administrativa y de que uno de los principales medios del proceso de reforma es la concientización del administrador público.

Por ello postulamos que los programas de capacitación deben estructurarse teniendo presente que es condición indispensable para que el estado pueda cumplir con sus fines de promotor y director del desarrollo integral del país, el contar no solamente con la colaboración de los trabajadores a su servicio, sino con su participación activa que va más allá del trabajo eficiente, esto es, que requiere del compromiso político para alcanzar las metas de justicia social que se propone en última instancia la reforma administrativa.

En consecuencia, la formación del personal al servicio del estado debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino también su participación cabalmente consciente del papel determinante que como servidor público juega en este proceso.

Así tendremos, en la capacitación para la reforma administrativa un instrumento eficiente y oportuno de la consolidación de los postulados vigentes de justicia social.

## ANTECEDENTES HISTORICO-SOCIALES

Históricamente, la solución del desafío social originado por la necesidad de capacitar mano de obra técnica de alta calificación para enfrentar la implementación adecuada de la reforma administrativa fue casuística y empírica. Si entendemos reforma administrativa en su sentido amplio, casi sociológico, esto es, la consecuencia práctica en

términos de tecnología administrativa de un proceso gradual de evolución de las fuerzas productivas que impone creciente complejidad en su manejo, coordinación, control y dirección ordenada, vemos que la historia del desarrollo moderno es, bajo ciertos aspectos, la historia de la reforma administrativa.

A un nivel de abstracción bastante alto, se puede decir que el desarrollo del siglo XX se basa en la aplicación de técnicas cada vez más sofisticadas de conversión de energía para fines de incremento de la producción.

El dominio sobre las fuentes de energía fue posible como consecuencia de un alto nivel de adelanto de la ciencia pura y de su aplicación práctica, esto es, la tecnología, estimulado por el sistema económico.

Sin teoría previa sobre cómo hacer, en términos de detalle, para montar las empresas industriales, comerciales y bancarias, del nuevo mundo industrial, los empresarios y administradores del siglo pasado fueron solucionando sus problemas por tentativas y errores, ensayos y aciertos, de lo que ha resultado una selección gradual de medidas y procesos, acumulando una experiencia que fue el objeto de una nueva ciencia, la ciencia administrativa.

No es por acaso que los estudios administrativos y organizativos comenzaron a sistematizarse a fines del siglo pasado con el ingeniero Frederick Taylor.

Tampoco es por acaso que la sociedad americana, la más compleja y adelantada sociedad industrial ya a principios del siglo XX, fuera el centro iniciador de estos estudios.

Entre la rutina burocrática del mandarinato chino, cuyas lecciones de precisión registra la historia, la generalidad universalista de las técnicas de entrenamiento inglés y las características propias de la especialización norteamericana en preparar las élites gerenciales mediaba la distancia que separa estructuras congnotivas distintas montadas para la solución de problemas diferentes.

En los Estados Unidos, por primera vez en la historia, los problemas de la producción en masa se estaban colocando como un desafío gerencial y como siempre, de la forma como el hombre orienta su contestación al desafío, en la dialéctica Toynbeeana de la vida, depende su propio destino.

La teoría administrativa tiene, en la dinámica del capitalismo, su génesis histórica bien marcada. Su evolución acompaña el sinergismo de los problemas, donde la suma total es más que las partes aisladas que la componen, solicitando la visión racional-comprensiva que sólo

el enfoque teorizante posibilita. Al teorizar el hombre crea las bases de la ciencia. El cientifismo sustituye al casuismo.

Sin embargo, no se debe perder de vista el hilo conductor de todo el proceso: Respuestas prácticas a los problemas organizativos colocados por una nueva y compleja estructura de producción y distribución de la riqueza antes desconocida en la historia de la humanidad.

El capitalismo industrial generaba la ciencia administrativa de la misma forma como impulsaba, aceleraba o estimulaba el apareamiento de otras ramas de las ciencias.

En el mundo subdesarrollado de hoy la misma secuencia de desafío-respuesta parece colocarse entre nosotros.

Sin embargo, el esquema de solución adoptado históricamente desde los años treinta, cuando los primeros esfuerzos de entrenar y preparar élites de administradores y técnicos capacitados empezó a generar resultados, la óptica dominante no parecía ser ésta.

Los esfuerzos de capacitación realizados a partir de la década de los treinta, hasta los años sesenta, tuvieron una lógica implícita. Algunos estudios ya realizados sobre el tema indican el carácter bastante típico que ha caracterizado estos esfuerzos.

El método inductivo, que se basa en partir de los hechos concretos para unirlos a través de un armazón teórico que los interprete a través del análisis comparativo de sus secuencias, sus orígenes, sus estilos comportamentales y sus principios rectores para de ahí sacar las conclusiones, no parece haber sido el método preferido.

Al contrario, se ha seguido el método deductivo que se basa en la existencia de principios generales de aplicación ya comprobada y a partir de ahí se deducen secuencias ulteriores para situaciones que se estiman similares. Sin embargo, para hacer justicia a los pioneros, no parecía haber muchas alternativas. Su cauce de acción fue demarcado históricamente y los logros, principalmente en la toma de conciencia del fenómeno fueron bastante significativos. Los primeros esfuerzos de enseñanza, la creación de las primeras escuelas, la importación de los primeros expertos y el envío de los primeros técnicos nacionales para estudios de administración en el exterior han cumplido una función social permitiendo que hoy nos sea posible evaluar el esfuerzo y contar con técnicos, escuelas, centros, bibliotecas especializadas, etc., esto es, la infraestructura sin la cual no sería posible enfrentar el problema de la reforma administrativa. Los éxitos entretanto, no deben oscurecer las dificultades e inadecuaciones, pues a partir de su análisis nos es posible, a través de un desarrollo orgánico del saber especia-

lizado, evolucionar para la segunda etapa en la cual ya estamos entrando.

Las dificultades han provenido de la copia crítica de modelos exógenos cuya validez es dudosa por cuanto las características sociológicas que marcan una sociedad en un determinado momento histórico, no son iguales y en la mayoría de los casos ni siquiera similares a las de otras sociedades que viven en diferentes periodos históricos.

Entre el capitalismo industrial norteamericano, ya en la década de los treinta, entrando en la fase de las grandes corporaciones y del gigantismo del estado, de la tecnificación y super-especialización, de la profesionalización de una tecnoestructura que comandaba las decisiones estratégicas de tipo administrativo, y América Latina, sociedad de monoculturas de exportación, de industria incipiente, de base familiar, de un nivel de profesionalización ecléctico, con base en la formación jurídica y contable, había una distancia difícil de mensurar ya que se trataba de una diferencia de calidad y no de cantidad.

Por ello no se pueden proponer los mismos métodos de entrenamiento y capacitación porque se genera lo que se llama "formalismo" en el que bajo la capa de una acción reformista profunda sigue la marcha de la vida creando sus propias adaptaciones empíricas.

Las leyes y decretos de reformas administrativas tuvieron el efecto super-estructural que su propia formulación contenía. Los organigramas de gobierno y los reglamentos procesales cambiaron la forma pero no la sustancia.

La primera etapa del seminario ha dejado claro que los logros en nuestro continente fueron difíciles: se renovaron estructuras jurídicas, se revisaron organigramas y se simplificaron ciertos métodos y rutinas.

Estos no son logros insignificantes. Mucho se ha progresado en los notables esfuerzos realizados por profesionales dedicados para simplificar la tramitación burocrática, aliviar el alcance de control, revisar sistemas y ordenar mejor ciertos procesos de trabajo.

En cambio, los macro-objetivos de la reforma administrativa a nivel continental aún no han sido alcanzados. Dificultades políticas y sociales contribuyeron a frenar y a obstaculizar el impacto reformista.

Sin embargo, en estos últimos años, la aceleración del proceso de desarrollo en América Latina ha creado condiciones más receptivas de las que teníamos hace treinta, veinte o diez años atrás.

Hoy día, en casi todos los países, si no en todos, hay una fiebre intensa de desarrollo político, progreso económico y realización social.

Una perspectiva más optimista se abre ante nosotros para conducir

la reforma administrativa hacia sus buscados objetivos para la vida nacional.

Cabe, por lo tanto, en estas circunstancias intentar en conjunto el esfuerzo de identificar nuestras necesidades a la luz de nuestros problemas políticos, económicos y sociales y buscar nuestras soluciones.

Esto es exactamente lo que se está realizando en América Latina, para ejemplo del mundo sub-desarrollado. En la parte del trabajo en que examinamos las experiencias de la EIAP y del INAP, procuraremos confirmar esta aseveración a través de estudios de casos concretos de planificación de la enseñanza según modelos autónomos y novedosos.

## CAPACITACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

En la primera parte del seminario se ha podido verificar las variadas dimensiones dentro de las cuales se ha confrontado el problema de la reforma administrativa en países de la región.

En esta ocasión abordamos el tema de la capacitación considerando que es un problema más profundo de lo que parece a primera vista y merece un tratamiento por separado y en detalle.

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO ESQUEMA CONCEPTUAL Y MARCO REAL DE LA CAPACITACIÓN

Conceptuamos a la reforma administrativa como un proceso permanente y dinámico de transformación de actitudes, procesos, sistemas y estructuras administrativas que se inscribe en el marco político, económico y social de un país y que constituye medio indispensable para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público en la búsqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines que persigue el estado, tanto de aquéllos que le son consustanciales como de los que la coyuntura política le vaya demandando.

Esta noción de reforma administrativa resulta un necesario esquema conceptual que nos permitirá enseñar un sistema de capacitación capaz de complementar desde el punto de vista operativo las necesidades de capacitación de los funcionarios públicos para que ellos sean verdaderos agentes de la reforma administrativa y, quienes a través de nuevos conocimientos y habilidades y mejores actitudes desempeñen sus cargos públicos con una auténtica mística al servicio del país.

En la actualidad el estado asume funciones cada vez más amplias y complejas e interviene en los diferentes ámbitos de la vida económico-

social del país. Esto da por resultado nuevas responsabilidades y para cumplir con ellas requiere no sólo contar con un nuevo aparato administrativo, sino que éste además sea adecuado, productivo y eficaz.

En este sentido, el aumento en la extensión, tamaño y complejidad en las actividades gubernamentales, así como la necesidad de hacer el uso más efectivo de los recursos disponibles, hacen deseable el adiestramiento de funcionarios a efecto de capacitarlos para la solución de los problemas de funcionamiento y adecuación del aparato administrativo y para el correcto desempeño de funciones resultantes del nuevo papel dinámico del estado.

Por otro lado, frente a un medio social y político que presiona, en condiciones crecientes de organización, participación, toma de conciencia y capacidad de articular demandas y, en el marco de un estado que ha pasado a ser el motor fundamental del proceso de desarrollo, así como importante administrador de bienes y servicios, la capacitación para la reforma administrativa debe orientarse a la formación de cuadros directivos con gran poder de anticipación para acelerar las soluciones frente a la velocidad de la demanda que tiene el mundo presente.

Estas circunstancias exigen pues, más acción, más espíritu, más compenetración, más identificación del funcionario con la propia sociedad, y esto, a su vez, supone que el funcionario público adopte una posición frente al estado mismo y a la sociedad que sirve, se proyecte en toda la dimensión de la problemática de la nación, estudie dichos problemas y participe en la solución de los mismos.

Consideramos pues, a la reforma administrativa vinculada con la problemática nacional y mediante ese proceso buscamos convertir a la administración pública en el contexto dentro del cual se ejecuten cabalmente las políticas y los planes públicos de manera permanente y racional. Por ello postulamos que la capacitación sólo tendrá posibilidades de realización de los objetivos que le toca cumplir en el proceso de reforma administrativa, si se le vincula íntimamente con el contexto político, económico y social en que habrá de inscribirse.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y, frente a la creencia de algunos de que es más fácil y útil transplantar formas aplicadas y modelos, postulamos la necesidad de despertar la iniciativa y de adquirir conocimientos, aptitudes y actitudes en función de la propia realidad política, económica y social. Sin que esto suponga negar la necesidad de tomar lo indudablemente positivo de las experiencias extranjeras y aplicarlas críticamente a la realidad de cada uno de nuestros países.

Un panorama como el descrito señala como necesaria la relación y estrecha vinculación de las metas y exigencias así como de las técnicas de capacitación con el contexto socio-político que informa a esta última, porque no concebimos al servidor público como un autómatas. Es indudable que se requiere de su emoción social y su sensibilidad política para que el estado obtenga de sus estructuras administrativas la máxima eficiencia. En consecuencia, la formación del personal al servicio del estado, debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como actor importante de las políticas en las que participa, es decir la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

Definida así la perspectiva, la capacitación deviene en acción inserta en el proceso de reforma administrativa y, por ende, encuadrada en la problemática nacional.

#### LO QUE ENTENDEMOS POR CAPACITACIÓN

Conceptuamos la capacitación del elemento humano de la administración pública como el proceso consciente y deliberado que procura medios para que tenga lugar el aprendizaje de conocimientos y habilidades y la formación de mejores actitudes y de una motivación para servir al país en el ejercicio de la función pública y, con ello, garantizar las acciones de reforma.

La capacitación es pues, un instrumento. Es el medio que conecta el trabajo de los administradores al logro de los objetivos de la reforma.

Por ello, la capacitación, como la reforma, es un proceso. Sus énfasis, contenidos, estilos y propósitos dependen de las necesidades del estado en materia política.

Concibiendo a la capacitación como medio para el logro de los objetivos de la reforma, resulta importante examinar sus nexos con algunos aspectos esenciales de este fin: la reforma administrativa.

No será nuestro propósito examinar las diversas alternativas en términos de estrategia de reforma sino tratar a la capacitación en términos de variable dependiente por ser un instrumento de reforma. Todo esto porque somos conscientes de que la capacitación del elemento humano de la administración pública adquiere un verdadero sentido de propósito al estar referida al proceso de reforma administrativa. Así concebida resulta fácil definir una perspectiva orientadora y las bases necesarias para que la capacitación en administración se concrete en



un compromiso de los funcionarios con los programas de reforma que se llevan a cabo en cada sector.

Consideramos que la estrategia reformista es condicionada por el tipo de programa político a enfrentar por el estado y que por tanto, la capacitación para la reforma administrativa debe abocarse a los problemas que debe contribuir a resolver en función de las necesidades del estado. Por ello, compartimos la idea de que la capacitación constituye un componente cualitativo de los recursos humanos del que va a depender en alto grado la productividad y la eficiencia en el trabajo administrativo, así como la mística en el servicio.

De ahí mismo se colige la conveniencia de incluir en la estructura curricular reuniones que se orienten a dar a los líderes de este proceso una idea clara de las tesis políticas y del contexto económico y social en que operan. Porque uno de los principales medios del proceso de reforma es la concientización del administrador público. Ello supone un compromiso político con las metas de los gobiernos. Si no hay compromiso político no puede haber identificación con los objetivos, lo cual no significa pretender unificar los criterios del administrador hacia una ideología determinada, ya que postulamos la necesidad de la participación, la pluralidad, la oposición y el debate político.

Asimismo consideramos que para transformar el aparato administrativo, frío y racionalista se requiere que el administrador se sienta participe del proceso de transformación de la sociedad, dejando a un lado su mentalidad tradicional, que conjugue la acción política y el trabajo administrativo y que añada a su formación técnica una concientización política.

Por ello, los programas de capacitación deben estructurarse teniendo presente que es condición indispensable para que el estado pueda cumplir con sus fines de promotor y director del desarrollo integral del país, el contar no solamente con la colaboración de los trabajadores a su servicio, sino con su participación activa que va más allá del trabajo eficiente, esto es, que requiere del compromiso político para alcanzar las metas de justicia social que se propone una administración eficiente.

Es indudable que el servidor público requiere de su emoción social y su sensibilidad política para que el estado obtenga de sus estructuras administrativas la máxima eficiencia. En consecuencia, la formación del personal al servicio del estado, debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como actor importante de las políticas en las que participa. Politización implica conciencia también de los derechos que se ejercen,

la capacitación en suma, deberá orientarse pues, a la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

Sólo así entendemos a la capacitación para la reforma administrativa como instrumento eficiente y oportuno de la consolidación de los postulados vigentes de justicia social.

#### LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Hemos visto en trazos muy breves, algunas demarcaciones técnicas acerca de esta temática. De la misma manera buscamos ofrecer un cuadro sintético de las necesidades y características de los programas de capacitación. Por supuesto que, siendo nuestro objetivo en este trabajo el examinar el problema del entrenamiento y capacitación en administración pública como medio, quizá el más importante, para el logro de los objetivos de la reforma, no fuimos exhaustivos ni detallistas en la parte inicial. Indicamos marcos generales con el fin de subrayar la importancia de conectar la capacitación con las necesidades del estado y los problemas que la coyuntura política vaya presentando.

Este punto fue abordado con miras a levantar una cuestión que nos preocupa de manera muy especial: La necesaria sincronía entre los esfuerzos de reforma y los de capacitación, lo que, en parte, es la razón fundamental para la elaboración de este trabajo.

Sobre el particular debemos aclarar que, si bien, a efectos de capacitación, la formación profesional en administración pública impartida en las universidades y otros centros superiores de enseñanza, va creciendo tanto en calidad como en número, por tratarse en esta oportunidad de programas de capacitación inscritos en el contexto de la reforma administrativa, nos referiremos específicamente a los programas de capacitación para funcionarios públicos en servicio.

Cabe expresar nuestra definida posición sobre el particular en el sentido de que estos programas de capacitación, si bien no deben escatimar calidad y deben desarrollarse en el nivel formativo académico-práctico que la reforma administrativa exige, de ningún modo deben asumir las funciones que competen a las universidades y otros centros de educación superior en lo que se refiere a la expedición de títulos y grados académicos, característica ésta que —de existir— atentaría contra los objetivos fundamentales de la capacitación por

cuanto la alejaría de su característica de funcionalidad —en lo inmediato— a la reforma administrativa.

Esto es, que los programas de capacitación deben tender a ser de corta duración. De lo contrario se constituyen en otros cursos superiores que, por ser de formación profesional, no se conectan con los problemas de la reforma que son problemas prácticos, emergentes y cambiantes que piden profesionales entrenados de manera rápida en el campo de la administración pública.

En la parte que sigue, de manera más breve intentaremos una hipótesis de trabajo que puede colaborar para el tratamiento del asunto. El objetivo de este trabajo es levantar el punto para debates sin pretender ser dogmático o imperativo en las soluciones presentadas.

Por el contrario, sabemos y lo sabemos muy bien, que este tema necesita la colaboración y el intercambio de experiencias diversificadas. Nuestro objetivo es proponer el problema para el debate común.

Si las escuelas ofrecen al mercado de trabajo jóvenes profesionales que tardan años de estudio para llegar al punto de servir y los cursos que impartimos son de carácter general y los orientamos a la formación y no a la capacitación la utilidad para los programas de reforma administrativa que son emergentes y muy concretos resultaría mínima.

Ahora bien, desde el punto de vista del análisis de la situación en términos de división del trabajo social y de diferenciación en la gama de funciones distintas que se deben cumplir postulamos la necesidad de delimitar los campos de ambas acciones educativas: Por un lado la universidad y otros centros de educación superior encargados de formar profesionales en administración y de otorgar títulos y grados académicos, y por otro, las escuelas e institutos orientados específicamente a la capacitación de administradores públicos que van a enfrentar los desafíos de la reforma.

Es que los retos de la reforma administrativa, como un imperativo impostergable del desarrollo, tienen que ser enfrentados de manera rápida y adecuada. Por ello proponemos cursos de corta duración y cuya estructura curricular permita preparar a los administradores públicos. Con ello se dejaría a las universidades y otros centros de formación profesional el otorgamiento de títulos y grados y la preparación de los futuros maestros y generalistas mientras que a los centros de capacitación, institutos especializados y programas especiales cabría la función de capacitar administradores públicos para atender a la demanda de las reformas sectoriales o globales.

La base de nuestra preocupación radica en el deseo de definir cla-

ramente el que hacer y el cómo enfrentar el problema de la capacitación para evitar correr el riesgo de poner en peligro los macro-objetivos de la reforma administrativa por falta de personal calificado para conducir su implementación.

Porque la primera etapa del seminario ha dejado claro que los logros fueron difíciles y que los macro-objetivos de la reforma administrativa, a nivel continental no pudieron ser alcanzados en la mayoría de los países. Y esto nos lleva a preguntarnos hasta qué punto la capacitación conjuntamente con —otros problemas— y sus productos no ayudaron a frenar y a obstaculizar el impacto reformista.

Un cambio en esta situación podría producirse solo mediante la politización, permításenos llamarle así, de la “burocracia” que implica conciencia del papel que está jugando como miembro del estado, es decir, conciencia de su función en un proceso de reorientación social.

#### PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA CAPACITACIÓN

¿Cuáles serían, entonces, los principios básicos orientadores de un programa de capacitación para los administradores de alto nivel que tendrán el encargo de comandar aspectos importantes del proceso reformista?

Muchos de ellos están en el fondo de las proyecciones hechas para la planificación curricular de la EIAP y del INAP.

El esquema adoptado de capacitación, principalmente para los ejecutivos de más alto nivel en la escala jerárquica, pero diríamos que para los administradores jerárquicamente más modestos, igualmente, se basa en principios que buscan primero la formación de una conciencia política y luego la capacitación para el desempeño de cargos administrativos específicos, V. GR. administradores públicos de puertos, aeropuertos y aduanas. De la combinación óptima de estos dos componentes parece depender el éxito del programa. Basar el esquema en la especialización pura parece inadecuado. La especialización pura limita la perspectiva del análisis para dispersar, como método implícito, los hechos que deben ser unificados en un conjunto lógico antes de que nos sea posible intentar algún tipo de explicación racional de un determinado fenómeno o comportamiento. Por otro lado, la tendencia generalista no parece contener soluciones prácticas.

Si esta asertiva puede ser válida para orientar el programa de capacitación de los ejecutivos de nivel alto y medio, en términos de instituciones aisladas quizá sea válida todavía para orientar la capacitación de los encargados de conducir el proceso reformista, de

concebirlo, de armar su estrategia, de producirlo y, finalmente, de concretar las políticas de capacitación.

Es que la capacitación del elemento humano de la administración pública —con una evidente intencionalidad de motivación estará orientada a preparar al personal de la administración pública no sólo para el cumplimiento cabal de las funciones que le corresponden, por medio de la transferencia de conocimientos y del desarrollo de aptitudes, sino también y, en buena parte para que el funcionario público—partiendo del conocimiento reflexivo y crítico de la reforma administrativa y de la problemática conexas —asuma el compromiso libre de concretar con su actuación eficiente en la función pública, una mística del servicio al proceso de reforma administrativa y, por ende, al país.

### PRINCIPIOS NORMATIVOS

Es posible que con los estudios de estos dos casos se ejemplifique de modo más elocuente la gama de problemas enfrentados en el esfuerzo de capacitación para la reforma y se contribuya a la mejor comprensión del tema, a través de un esfuerzo introductorio de síntesis.

En los dos casos será posible verificar una tendencia común: La experiencia de los dos centros indica: 1.—Una inclinación histórica hacia la sustantivación de los programas de entrenamiento; y 2.—Una preocupación en concentrar esfuerzos de modo de generar masa crítica capaz de actuar de inmediato, a partir de posiciones claves; en la marcha del proceso de reforma.

“Sustantivación” y “masa crítica” podrían ser los dos conceptos clave alrededor de los cuales parece estar asentándose las bases de una nueva concepción de entrenamiento. Serían dos principios normativos.

¿Qué se entiende por “sustantivación” y qué se entiende por “masa crítica”?

De modo sintético sería posible definir sustantivación como el esfuerzo de capacitación a través del cual se busca la homogeneización de los grupos a ser capacitados según las áreas sustantivas en que trabajan, asimismo, se dictan cursos de capacitación para ejecutivos o administradores de bancos de desarrollo, o de aduanas, o de puertos, o de universidades, etc., aplicando los adelantos más modernos tanto de las técnicas administrativas y de organización como de los principios generales de la teoría administrativa de modo de orientarlos para la utilización práctica en el sector en referencia, utilizando los problemas prácticos del sector como paradigma. La idea directriz es

que la problemática básica varía de sector a sector, los desafíos prácticos son específicos de cada uno y no es raro que la propia legislación ordenativa sea igualmente disimilar. Los programas de capacitación así estructurados parecen ganar una consistencia distinta y una operatividad más efectiva y de hecho varían de sector a sector y de curso a curso.

El concepto de "masa crítica" sería basado en la comprensión, por un lado, de que no se pueden vencer las resistencias a la reforma sin un cambio de aptitud. Este cambio de aptitud no puede, por otra parte, ser conducido por elementos aislados que van a enfrentar los grupos consolidados y las rutinas establecidas de modo autónomo. Es necesario producir un número significativo de profesionales capacitados de modo que se apoyen recíprocamente en las duras peleas de implementación de las reformas. De ahí sigue que parece imperativo dos tipos de agregación: 1.—En cuanto al sector sustantivo en que van a actuar; 2.—En cuanto al nivel en que se ubican en la escala decisoria.

El primer criterio de agregación ha conducido, en la práctica, a la sustantivación de la "clientela" (si nos permiten usar este anglicismo) buscando la composición homogénea de los participantes en programas de entrenamiento y capacitación de acuerdo a las grandes áreas en que se sustantiviza su acción profesional; el segundo criterio de agregación se relaciona con el problema del nivel. Si hay por lo menos tres niveles distintos (el superior, el intermedio y el básico) en la escala de la jerarquía y división funcional, hay que componer los grupos de acuerdo a ellos. En el nivel superior deben predominar la discusión de técnicas de liderazgo, motivación y coordinación; visión general de los problemas económicos y sociales del sector; de sistemas de información; de planificación, previsión y control. Para el sector intermedio los énfasis cambian una vez que los participantes son responsables por la ejecución de funciones específicas tales como administración de servicios de personal, presupuesto, contaduría, almacenaje, transporte, comunicaciones, mercados, ventas, asesoría de métodos y sistemas de trabajo, etc., y los programas deben ser elaborados de acuerdo al trabajo que ejecutan. En el nivel llamado básico están los profesionales que de modo directo se responsabilizan por llevar las decisiones tomadas arriba a su punto conclusivo, y los programas, asumiendo en muchos casos el carácter de entrenamiento en servicio, tienen connotaciones distintas.

La adecuada combinación de estos dos criterios puede conducir al final deseado: crear la "masa crítica" capaz de, en determinados sectores o instituciones clave para el desarrollo, producir las reformas

pretendidas y con esto generar la capacidad de imantación y la ejemplaridad, que como ondulaciones progresivas generadas por movimientos producidos desde afuera en lagos de aguas estáticas, llegan a movimentar el conjunto de las instituciones públicas.

Así se lograrán los cambios de actitud necesarios para llevar adelante el proceso de reforma administrativa.

## CRITERIOS ESTRATÉGICOS

### *Estructuración sistemática*

Partiendo de que la reforma administrativa es un subsistema inserto en el sistema político, surge la insoslayable necesidad de estructurar y ubicar a la capacitación como un subsistema dentro de la reforma administrativa.

En este sentido, la capacitación debe ser concebida y actualizada como un sistema integrador del conjunto de organismos, principios y normas sobre capacitación, en un todo coordinado. Esto entraña la orientación a fines comunes y mediante lineamientos generales de política de todas las acciones de capacitación, con lo que se evita una anarquía en la labor de preparación de los servidores públicos.

Es fácil deducir de ello, que al existir una estructura sistemática —el esfuerzo público en materia de capacitación administrativa y el que realizan con similares propósitos otras instituciones privadas, por ejemplo, correspondan a la misma orientación.

Por otro lado, la capacitación de los servidores públicos debe articularse también al sistema educativo nacional y debe constituir ella misma una estructura coherente.

La capacitación así entendida, como un sistema, se constituye en un ente dinámico generador de un incremento de la eficiencia con una notable reducción de esfuerzo de la administración pública en especial y del estado en general.

### *Institucionalización*

Del establecimiento del sistema de capacitación resulta como una necesidad imperiosa, la institucionalización del mismo, responsabilizando de la orientación y organización de la capacitación a un organismo central. A este le corresponderá ejercer, según los casos, función rectora, asesora, ejecutora y/o coordinadora.

El organismo central debe ejercer —cuando así lo decida la ins-

tancia política— una función rectora señalando las políticas de capacitación para los administradores públicos. Esta institución tiene en su misma condición de organismo rector una responsabilidad y un reto, a los que responderá en la medida en que las políticas que señale sean congruentes con el proceso de reforma y activadoras del mismo.

Como organismo rector esta institución propiciará la descentralización funcional y geográfica de la capacitación con lo que se asegurará el efecto multiplicador de la obra de capacitación iniciada en el organismo central.

Este organismo central puede también ejercer función asesora al constituirse como centro de asesoramiento docente, propiciador de investigaciones y de definiciones sobre administración pública, así como de otros servicios académicos. Esta función asesora, la debe ejercer tanto con los organismos descentralizados del sistema de capacitación cuanto con todas las instituciones vinculadas directa o indirectamente a la capacitación de los actuales o futuros administradores públicos como es el caso, este último, el de las universidades y centros superiores de formación profesional.

También esta institución eje del sistema puede constituirse en un ente ejecutor. Una de las mejores maneras de lograrlo es tener una escuela de servicio público en donde mediante la formación de equipos docentes en administración pública se garantizara en la práctica el efecto multiplicador buscado a través de la descentralización del sistema de capacitación, es decir, que a este organismo central también le corresponde —sin que sea una atribución exclusiva de él— la formación del personal docente de los centros de capacitación de los diversos sectores y lugares del país.

Por otro lado las acciones de capacitación para la reforma administrativa también exigen que este centro rector y asesor se convierta también en organismo coordinador en materia administrativa de las actividades educativas que realizan las diversas instituciones —universidades, centros superiores de formación profesional, organismos descentralizados y otros— que van orientados al personal de la administración pública.

Al institucionalizarse el sistema de capacitación, el organismo central será también eje de coordinación para el aprovechamiento de la cooperación técnica internacional en lo que se refiere a becas de postgrado para profesionales en el campo de la administración pública.

Considerando a la reforma administrativa como un proceso permanente de adaptación y de cambio, la institucionalización —así concebida— del sistema, constituye para éste y para el proceso, el ente



generador del equilibrio básico y el asentamiento necesarios como garantía de la permanencia del proceso de adaptación y revisión.

Sin embargo, no podemos dejar de anotar que estas premisas se contradirían si para esta institucionalización se recurre a una base reglamentaria rígida; pues ella restaría o eliminaría del sistema la flexibilidad necesaria para que el proceso de permanente revisión y adaptación no se reduzca a esto último y desvirtúe la razón misma de ser del proceso de reforma administrativa.

### *Gradualismo y selectivismo*

Los sectores o grupos que han de ser objeto de adiestramiento han de ser determinados de acuerdo con las prioridades que señale el proceso de reforma administrativa, de modo que se opere un proceso horizontal de actualización en la capacitación ante la imposibilidad inmediata de lograr una cobertura total del sector público de una sola vez. La experiencia de varios países nos está demostrando que la capacitación para la reforma administrativa ha de realizarse por etapas y escogiendo aquéllas instituciones, procedimientos o sistemas a los que se les otorgue prioridad por constituir elementos claves de acuerdo con las necesidades políticas.

Esto significa y supone una estrategia de implantación flexible y que no pretenda integrar todas las líneas y áreas de capacitación que requiere una reforma administrativa a fondo, para iniciar la puesta en acción de algunas acciones preliminares.

Una estrategia de implantación flexible y gradual de la reforma administrativa entraña el compromiso de la orientación de la capacitación, por el organismo central del sistema, con un criterio de selección hacia los sectores y programas estratégicos definidos como tales en la política de gobierno.

Podría quizá entenderse este selectivismo como conducente a un recorrido de laberinto al orientarse la capacitación a preparar cuadros directivos para la solución a problemas particulares no contemplados en los planes.

Sin embargo, debe quedar muy claro que dentro de una planificación dada se pueden iniciar las labores de capacitación por etapas. Asimismo, es una experiencia que compartimos con muchos países hermanos de América Latina, que las prioridades que resultan de los marcos teóricos que empleamos, en la práctica son resultado en muy buena medida de las coyunturas de índole política, económica y técnica que se van presentando, no siempre en el orden ni en el tiempo que los técnicos juzgamos como más convenientes.

Proponemos por ello que los cursos deben estar dirigidos en un principio, a la capacitación de funcionarios de solo ciertos sectores con niveles específicos de la administración pública que el gobierno respectivo considere prioritarios y no de funcionarios reclutados indiscriminadamente de cualquier nivel de dirección o repartición gubernamental.

Esto, sin embargo, supone y exige una determinación por un lado de las áreas o sectores a ser capacitados prioritariamente y, por otro, a precisar el nivel de funcionarios al que se va a atender.

## EXPERIENCIAS DE CAPACITACION

### LA ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### *Antecedentes históricos*

La Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) fue creada en 1964, en virtud de sendos convenios entre la Fundación Getulio Vargas y el gobierno de Brasil y entre la fundación y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Su creación ha sido la respuesta práctica a una preocupación general, esto es, que la capacidad administrativa es tan esencial como el equipamiento, el capital, la tecnología y los recursos naturales para promover, acelerar y conducir el desarrollo económico y social.

La escuela recién creada comenzó inmediatamente a consolidar sus características de centro interamericano. Por lo tanto intento hacer frente a las exigencias del proceso de desarrollo, que tiene en la deficiente capacitación del factor humano uno de sus puntos de estrangulamiento. El planeamiento económico como principal instrumento de implantación del desarrollo exigía cada vez más la elaboración, evaluación, administración y el control de proyectos, lo que a la vez provocó una demanda creciente de técnicos y especialistas en todas las áreas abarcadas.

Por otro lado existían el problema de la relativa escasez de recursos y de la pequeña productividad de los ya aplicados, lo que implicaba en la urgente revisión de los métodos de trabajo y en la inmediata elevación del nivel de eficiencia, cuanto a la utilización de los recursos disponibles.

Había aún otras exigencias a ser enfrentadas. El desarrollo, dejando de ser un problema puramente nacional para transformarse

en una exigencia continental, presentaba cuestiones de integración que difícilmente una institución nacional por sí sola podría ecuarionar, mucho menos abordar de manera efectiva. El importante papel que el estado desempeña en la economía, no solamente como contralor y regulador del proceso sino que especialmente como uno de sus principales agentes, torna necesario nuevas formas de actuación y organización de gran amplitud, por las cuales difícilmente una escuela tradicional podría responsabilizarse. Esto, sin tomar en cuenta las ventajas que un enfoque comparativo y continental puede ofrecer en este sentido.

De esta manera correspondería a la Escuela Interamericana de Administración Pública procurar los medios más eficaces para ayudar en la preparación de los técnicos encargados de innovar y modernizar los sistemas administrativos de los países de la América Latina, buscando nuevas metodologías que tomasen en cuenta, no principios abstractos de excelencia administrativa, sino el propio contexto del continente. Su enseñanza debería intentar tener un efecto multiplicador no solamente dando asistencia a los ejecutivos de diversas áreas, como también preparando profesores o incentivando la creación de otras unidades, dando los nuevos conocimientos que pudiesen ser transmitidos al nivel nacional. Además de estas tareas, debería favorecer el surgimiento de sistemas administrativos más uniformes, tanto en su estructura como en su funcionamiento, principalmente en aquellas áreas consideradas de fundamental importancia para la integración latinoamericana: proyectos multinacionales, aduanas, política, tributaria, etc.; otra tarea sería la asistencia técnica a países o instituciones, preocupados con la modernización y dinamización de la organización administrativa, asistencia que estaría basada esencialmente en un amplio conocimiento adquirido a través de la investigación, por el intercambio de las experiencias múltiples y por los datos más actuales de que pueda disponer un órgano de este género. Es lo complejo de estas funciones que la EIAP intenta armonizar en la estructura de sus actividades, teniendo como meta principal la productividad y la eficiencia.

### *Características de la escuela*

Dentro de esos parámetros intentó la escuela determinar su compromiso con el ideal del desarrollo. Siendo una escuela de ámbito internacional, tanto por parte del cuerpo docente como por parte de los alumnos (cuyas procedencias cubren las veinte naciones que componen el área) ella busca una visión más amplia de los problemas, un

enfoque comparativo, una confrontación permanente de experiencias y opiniones. Su enseñanza intenta desvincularse de cualquier característica académica, buscando alcanzar los puntos críticos de los procesos de administración pública, sentidos y delimitados por la práctica de los que a ella se dedican.

Por otro lado, la escuela, de acuerdo con su nivel de postgraduación, tiene por objetivo atraer para sus cursos aquellos que directa o indirectamente están comprometidos con la ejecución de tareas administrativas. Para tal fin estructuró cursos específicos e intensivos, de corta duración, con el principal objetivo de atender el mayor número posible de personas que ya ocupan puestos en nivel decisorio o en posición de alta asesoría. De este modo la acción pasa a ser mucho más directa y el espacio de tiempo entre la acción y su posible efecto es reducido considerablemente, además de disminuir el costo.

Estos hechos, sin embargo, no originan de forma alguna una perspectiva puramente técnico-operacional. Por el contrario: La apreciación crítica del subdesarrollo, sus condicionamientos socio-políticos, la identificación con una visión global de desarrollo, constituyen el cuadro de referencia permanente, dentro del cual se sitúan las apreciaciones técnicas. El enfoque interdisciplinario y las contribuciones fundamentales de la sociología y de la ciencia política constituyen la base de los cursos.

### *Los cursos*

La materialización de esta filosofía se refleja en la selección de los cursos y la planificación de los currícula.

Para esto, se ha considerado importante mantener como uno de los cursos de la escuela, considerado su base, a un curso de enfoque amplio, no especificado, cuyo objetivo principal sería preparar a aquellos profesionales que por su posición en la jerarquía y su edad, podrían tener posibilidades de ascender a posiciones de liderazgo dentro de la estructura administrativa del estado.

El Cade, como pasó a ser llamado el curso de administración para el desarrollo, resultó de una profunda preocupación en sensibilizar la administración pública, al nivel de decisión, para una necesidad de un "nuevo administrador": Nuevo en los conocimientos, nuevo en las actitudes, nuevo en el compromiso con una visión de desarrollo continental o integradora. Este nuevo administrador antes de más nada necesitaría tener un cuadro de referencia global, en que se destacarían estructuralmente: La conciencia de la posición de los países de la

América Latina como un todo y aisladamente, en el proceso histórico; la noción de interconexión significativa de los problemas a partir de la realidad económica, social y política; el conocimiento de los caminos y alternativas en abierto al proceso de cambio y de las consecuencias concretas resultantes de la selección de una de ellas. Solamente a partir de ahí el administrador estaría en condiciones de situar las cuestiones técnicas de ejecución, de optar por un instrumental adecuado, de discutir en términos de operacionalidad y validez de los sistemas de acción propuestos.

Fue siguiendo esta filosofía que El Cade se estructuró, desde el principio, en dos partes fundamentales: La primera destinada a situar el alumno en la estructura socio-económica y política, en que opera la administración pública Latinoamericana, y las consecuencias que de eso resultan. La segunda, profundizando algunos de los más importantes campos especiales de la práctica administrativa.

Generalmente, también, hace parte del programa una tercera parte complementaria, objetivando la aplicación de los conocimientos, así como la observación de cómo funcionan en la práctica, por medio de visitas a instituciones empeñadas en la implantación de proyectos de desarrollo. La duración total actual es de meses de trabajos intensivos y de dedicación integral por parte de los alumnos.

El Cade ha seguido la filosofía del proceso. No es un curso estático. Desde su primer año hasta hoy viene siendo sometido a constantes revisiones de modo a perfeccionarlos. La metodología básica, sin embargo, no ha sufrido cambios tan numerosos.

La metodología se basa fundamentalmente en exposiciones teóricas y conferencias, intentándose, sin embargo, limitar su aplicación a un mínimo indispensable, completándola con el uso de las técnicas más modernas de debate, seminarios, murales, grupos de trabajo, etc. La participación directa de los alumnos, tanto en la formulación de la problemática como en la búsqueda de sus ecuaciones se mostró indispensable para un mejor rendimiento en el proceso de asimilación del conocimiento y en formación de nuevas actividades.

### *La tendencia hacia la substantivación y generación de masa crítica*

En el año de 1973 la Fundación Getulio Vargas fue convocada por el Ministerio de Hacienda del Brasil para proceder a la amplia reforma de los servicios hacendarios brasileños. Se perseguía la revisión de la legislación tributaria brasileña, con el objetivo de adaptarla

a las necesidades del país en su actual estado de desarrollo económico y de racionalizar los procesos de administración tributaria a fin de aumentar la productividad. Pero en la medida en que los trabajos de la reforma se concluían y eran institucionalizados por el gobierno, transparecía la gran deficiencia de equipos capacitados para su implantación. Fue a partir de esta constatación que tomó cuerpo la idea de la realización de cursos de perfeccionamiento de personal hacendario. Para tal el Ministerio de Hacienda solicitó la realización de tales cursos a la Fundación Getulio Vargas, que por su vez juzgaba tener en la EIAP. El órgano indicado por la concretización del pedido, ya que la importancia del problema lo hacía trascender las fronteras nacionales, exigiendo un tratamiento multinacional, en vista también de su íntima relación con el proceso de integración Latinoamericana.

Los estudios llevados a cabo para su implantación, evolucionaron en el sentido de la realización de dos cursos distintos: Uno abarcando el área de comercio exterior y otro enfocando los problemas de la tributación interna. De ahí la idea, que finalmente prevaleció, de la realización de los cursos de política y administración aduanera y política y administración tributaria.

La EIAP para este fin solicitó la colaboración técnico-financiera del BID, que como delegado, en las negociaciones designó al instituto para la integración de la América Latina (INTAL), la idea obtuvo buena acogida, partiendo de este último órgano la sugestión de abrir los cursos a los demás países del área, dando énfasis a la armonización de las políticas aduaneras y tributarias en función de la integración del continente. Sugirió aún que en 1966 se efectuase solamente el curso de política y administración aduanera, transfiriéndose el de política y administración tributaria para 1967, teniendo en vista la necesidad de medidas preparativas a ser llevadas a cabo.

El curso de política y administración aduanera se sitúa en un cuadro general de búsqueda de soluciones para uno de los puntos básicos de estrangulamiento que obstaculizan el proceso de desarrollo de la América Latina. Los sistemas aduaneros latinoamericanos, durante muchos años, fueron centros de las preocupaciones gubernamentales y contaron con la asistencia sistemática de los gobiernos de los países de la región, atravesábamos la fase en que la principal fuente de recursos de que disponían las administraciones nacionales provenían de la recaudación de impuestos sobre el comercio exterior, a cargo de las aduanas. La misión recaudadora era la razón de ser del sector aduanero.

El desarrollo de los países del área y el consecuente crecimiento

de los mercados internos, comenzó, paulatinamente, reduciendo la importancia relativa de la recaudación de los impuestos sobre el comercio exterior en el total de la recaudación tributaria. Realizábase gradualmente un cambio cualitativo en los sistemas económicos de los países de la región. En el proceso de cambio, el sector aduanero fue marginalizado, perdiendo "Paripassu" su significado como fuente de obtención de recursos para los cofres públicos y por eso mismo apartándose del centro de las preocupaciones gubernamentales. La falta de una preparación técnica más global de los funcionarios aduaneros les impedía adaptarse a las modificaciones históricas que transformaban las realidades en que estaban inferidos. La función recaudadora caracterizaba rígidamente el sector aduanero, de tal forma que su estructura se mantuvo intocable y fiel a su antigua razón de ser. Por esa razón las tarifas, instrumentos básicos para la recaudación de los impuestos, no fueron adaptadas para la transformación que de ellas se requería: transformarse, de instrumento recaudador de impuestos, en instrumento de política de comercio exterior.

El surgimiento de los procesos inflacionistas y la debilitación cambial de las monedas nacionales, aunados a la ineficacia del instrumento arancelario, crearon las condiciones óptimas para la implantación de una serie de restricciones administrativas y cambiables. Diversos sectores de la administración pública pasaron a utilizar instrumentos capaces de superar las debilidades de los aduaneros, generando una descentralización de la acción gubernamental sobre el sector externo, tornándola anárquica, sin comando y fuertemente burocratizada. La amplia utilización de instrumentos para aduaneros sirvió de acelerador para la debilitación de los sistemas, ahora con importancia bien reducida como instrumento recaudador y sin significado no sólo como instrumento recaudador sino también como instrumento de la política de comercio exterior.

Con el advenio del movimiento integracionista, los sistemas aduaneros, llamados a representar un importante papel, mostraron claramente sus debilidades y —por qué no decir— viene comprometiendo parte substancial de los esfuerzos realizados. En las primeras fases del proceso de integración, el sector aduanero representa un elemento básico, de la infraestructura instrumental para la consecución de todos los objetivos perseguidos. Su ineficacia luego se hizo sentir, lo que dio margen a una serie de pronunciamientos proponiendo un amplio esfuerzo destinado a educar los sistemas aduaneros a las necesidades del proceso de integración. La creación de cursos aduaneros de carácter regional fue una recomendación constante en las reuniones que trataban

del problema de la integración. El curso ofrecido por la EIAP, de carácter intensivo y de corta duración intenta responder, en la medida de sus posibilidades, a esta exigencia.

Los objetivos permanentes del curso son la preparación y el perfeccionamiento del personal de nivel de asesoría o de dirección para las tareas de modernización de los sistemas aduaneros nacionales y la adaptación de estos sistemas a las necesidades del proceso de integración nacional. El curso trabaja asimismo con clientela homogénea. Siguiendo este esquema es posible esperar la creación de "masa crítica" en el sector para conducir el proceso reformista. Pero es interesante observar que al tratar el problema de la planificación del curriculum para un curso sustantivo como éste, la EIAP, no dejó de obedecer a sus líneas estratégicas generales, esto es, dar visión de conjunto para evitar la superespecialización. Asimismo, hay una parte básica y una específica; la parte básica conteniendo materias tales como "introducción a la economía". "desarrollo económico"; introducción a la teoría de comercio exterior", etc. y la parte especializada girando alrededor de los temas de "legislación aduanera"; "arancel aduanero", "política aduanera", etc.

No es nuestro propósito ser detallista en la presentación de los diversos curricula de los cursos que ofrece la EIAP si no más bien tratar de exponer su particular filosofía de capacitación.

### *Curso de política y administración tributaria*

Lo mismo ha pasado con la decisión de organizar un curso sobre política y administración tributaria.

El trasfondo sigue siendo la problemática del desarrollo latinoamericano y el objetivo, en términos de capacitación, la homogenización de la clientela para creación de masa crítica.

En las recientes etapas del proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas se venía señalando la necesidad de ampliar la participación de los recursos internos en el financiamiento de los programas de inversión. Esa ampliación se tornará más imperiosa en las etapas futuras, cuando el modelo sustitutivo de importaciones deberá ceder lugar, gradualmente, a estrategias de crecimiento integrado.

La movilización de recursos internos para el financiamiento del proceso de desarrollo podrá asumir dos formas: de un lado, estaría el aumento de capacidad financiera del sector público, conseguido a través de mayor eficacia de los sistemas fiscales, y de otro, las medidas



de estímulo al ahorro privado y su reorientación para las aplicaciones consideradas estratégicas dentro del nuevo modelo de crecimiento.

En ambos casos, la política fiscal tendrá que desempeñar un papel de fundamental importancia, para este fin, se hace necesario promover profundas reformas en los sistemas tributarios latinoamericanos que permitan su utilización con más objetividad y eficacia.

La planificación del curriculum ha seguido asimismo la misma filosofía.

### *Curso de elaboración y análisis de proyectos*

El tener curso especializado tiene una variante. En lugar de concentrar clientela por área sustantiva o funcional, ha concentrado según la lógica de una técnica específica aplicable a un proceso concreto de trabajo.

En el ámbito de América Latina, la difusión de la técnica de elaboración y análisis de proyectos se sitúa a fines de la década de 50, siendo que su adopción cada vez más amplia, en parte se debe a las exigencias de los órganos de financiamiento nacionales e internacionales. En los países subdesarrollados, el más grande uso de proyectos refleja el reconocimiento de la acentuada escasez de recursos y la preocupación de garantizar su mejor aprovechamiento. Por otra parte, la tecnología a disposición de los empresarios de esos países tiene un grado de complejidad tal que ya no permite ensayos y experiencias: implica una aplicación elevada de recursos de tal modo que es necesario reducir al mínimo el riesgo de fracasos.

La escasez de técnicos de "know-How" especializado es particularmente aguda para las pequeñas y medianas empresas que buscan financiamiento, siendo realmente menos sentida por las grandes organizaciones capaces de absorber los elevados costos de trabajo de las firmas de consultoría que existen predominantemente en los países o centros de mayor desarrollo.

Muchas de las organizaciones de financiamiento que actualmente existen en América Latina carecen de analistas capacitados, lo que se torna un factor más restringido, del proceso de financiamiento de proyectos de gran interés para el país o para la región.

La elaboración y análisis de proyectos, industriales o no, constituyen puntos de convergencia de diversas especialidades técnicas, así es la integración, en un todo coheso, de diversos conocimientos y áreas especializadas de acción. Aunque América Latina tenga en creciente disponibilidad, técnicos de renombre en sus respectivos campos: inge-

nería, química, administración, economía, etc.— La experiencia ha mostrado que es necesario todo un aprendizaje adicional para que, en equipo, estos conocimientos y tecnología sean integrados en la forma de proyectos racionalmente concebidos.

De la misma forma que en lo anterior, la misma filosofía de evitar la superespecialización a través de una parte introductoria general fue aplicada. Las evaluaciones posteriores del curso han indicado el suceso de este esquema curricular.

### *CURSO DE ADMINISTRACION DE PROYECTOS*

Como un desdoblamiento casi necesario del curso anterior, la escuela ha iniciado en el año siguiente, esto es, 1968, su primer curso de administración de proyectos.

Las agencias financieras percibieron la necesidad de mayor capacitación institucional en lo referente al control de la ejecución de proyectos, tanto como instrumento de cesación correctiva y criterio de reevaluación de la aplicación de recursos, como para la eventual asesoría a los empresarios. Estos, a su vez frente a la responsabilidad por la administración de proyectos cada día más complejos, carecían de la tecnología moderna —ya incorporada en los centros más avanzados para auxiliarlos en la optimización de plazos, costos y desempeño técnico.

Así, la división de adiestramiento del Banco Interamericano de Desarrollo y la Dirección de la EIAP, conjuntamente, identificaron ese campo como una de las áreas prioritarias en la programación de la escuela para 1968 y en los años subsiguientes. Por este motivo, el programa en pauta fue considerado piloto, dando comienzo a una experiencia que se viene desdoblando, ya sea en lo referente a la enseñanza propiamente dicha, ya sea en lo referente a las actividades de investigación. Dentro de la misma línea, la escuela lanzó en 1969 los cursos de elaboración y análisis de proyectos habitacionales y de control de ejecución de proyectos habitacionales, dictados en carácter nacional y que irán a servir, posiblemente para consolidar cursos similares en el ámbito de la América Latina.

A partir de estas experiencias precursoras, de resultados extremadamente positivos, el curso de administración de proyectos pasó a ser un punto fundamental del programa de la escuela, teniendo como objetivo principal, a corto y mediano plazo, la capacitación de técnicos en planeamiento, programación y control de la ejecución de proyectos

específicos particularmente desde el punto de vista de los órganos de financiamiento y desarrollo económico. A largo plazo, se propone consolidar y sedimentar esa área de conocimiento en América Latina, adaptándola a las peculiaridades y exigencias especiales de la realidad continental, inclusive a través de un programa de investigación y de la producción de material didáctico original.

El curso tiende, en resumen, a la capacitación de personal técnico para los órganos nacionales e internacionales en el campo de control de la ejecución de proyectos económicos (agrícolas, industriales, obras públicas y habitacionales). Dado el carácter precursor de este curso, se procedió a un esfuerzo sistemático de investigación, tendiendo al levantamiento:

- a) De los esquemas de control de proyectos vigentes en los órganos de financiamiento y desarrollo, y
- b) De la problemática técnica de control de la ejecución de proyectos.

### *PROYECTOS HABITACIONALES*

De acuerdo a la política de enseñanza seguida, la escuela ha sentido la necesidad de sustantivar su curso de proyectos y ha caminado en esta dirección con dos cursos complementarios: i) El de elaboración y análisis de proyectos habitacionales, y ii) el de control de ejecución de proyectos habitacionales. La preferencia por el tema habitacional parece bien justificado.

Aparece en América Latina cada vez con más nitidez una crisis habitacional, que por sus proporciones está exigiendo una intervención directa del poder público, tanto en la esfera del planeamiento como en la de financiamiento. Si por una parte estos problemas tienen su origen en la evolución social, debida al aumento del nivel de las aspiraciones y del efecto de demostración en el sentido de mejores condiciones de vida, por otra su solución hace indispensable un abordaje técnico y planeador.

Así, la EIAP, en una permanente búsqueda de campos de acción donde su actuación pudiese relacionarse directamente con puntos de estrangulamiento del proceso de desarrollo, se alió al centro nacional de investigaciones habitacionales, para estructurar un curso que supliera, dentro de sus posibilidades soluciones adecuadas para la preparación de mano de obra calificada para enfrentar este tipo de abordaje.

El CENPHA, cómo se llama comúnmente al referido centro, es una sociedad civil de derecho privado, con fines científicos y sin finalidad de lucro creado mediante convenio firmado entre el Banco Nacional de Habitación y el Servicio Federal de Habitación y Urbanismo y la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, se destina básicamente, a obtener y analizar informaciones, promover investigaciones y adiestramiento en materia habitacional, siendo de su competencia también el ofrecimiento de servicios a cualesquiera otros clientes dentro de su esfera de actividades.

La necesidad de un curso de control de la ejecución de proyectos habitacionales resulta de la misma problemática que fundamenta el curso anterior y con él forma una unidad orgánica.

Presentemente la EIAP, siguiendo su bien marcada línea en términos de filosofía de capacitación está iniciando cursos sobre problema de administración de bancos de desarrollo y sobre problemas administrativos en el área de la salud pública.

De lo expuesto es posible concluir que las directrices de la política de capacitación de la EIAP son bastante claras y forman un patrón dentro del cual se enmarca el proceso de toma de decisiones en cuanto a la expansión de la escuela, los campos de acción y los objetivos a lograr.

Consideramos este ejemplo bastante válido para examen del seminario, siendo posible sacarse algunas generalizaciones bastante válidas como resultado de la meditación del grupo de expertos reunidos en la ciudad de México sobre este tipo de experiencia en términos de capacitación en administración pública.

## EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### *Antecedentes históricos*

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se constituyó como asociación civil el 16 de abril de 1955 a iniciativa de un grupo de mexicanos interesados en contribuir desde esta tribuna a promover el cambio del aparato administrativo para hacerlo compatible con los planes de desarrollo del país y activador de los mismos.

Nació con el deseo de estimular el intercambio de ideas y experiencias sobre administración pública, así como de aplicar el progreso de las técnicas y de los métodos administrativos en las esferas de los gobiernos Federal, Estatal

y Municipal y se ha constituido a través del lapso transcurrido desde su fundación, en el foro en donde se discuten con independencia y libertad los planteamientos teóricos y las situaciones prácticas.

Lo ha conseguido, no sin gran esfuerzo, gracias a la acción mancomunada de personas interesadas en el estudio, la investigación y la práctica de la administración pública quienes promovieron y promueven el intercambio de información sobre esta materia y constituyeron al instituto en el centro de divulgación de las experiencias de los administradores públicos. Y de promoción de programas de enseñanza en las universidades y centros de educación superior del país sobre temas específicos de la administración pública.

En el esfuerzo desarrollado para alcanzar su meta fundamental: constituirse en una tribuna abierta al diálogo y la comunicación continua, el instituto ha contado con el apoyo, interés y participación de las dependencias gubernamentales y de las instituciones de cultura superior.

El año de 1957 el Instituto de Administración Pública se constituye como la sección nacional mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, fecha a partir de lo cual México auna su preocupación en el campo de la administración pública a muchas naciones del mundo e inicia una fase de reflexión creadora sobre los propios problemas a la luz de la visión crítica de la experiencia internacional sobre el particular.

El efecto proyectivo de las actividades del Instituto de Administración Pública en la República Mexicana se ha puesto de manifiesto al crearse las secciones estatales del instituto a partir del año de 1973 —en los estados de Veracruz, Tamaulipas, Baja California, Estado de México, Nuevo León, Tabasco y Campeche.

Dichas secciones permiten un real y fructífero intercambio de experiencias en el terreno de la administración de los gobiernos de los diferentes estados, así como evidencian la existencia de muchas preocupaciones en común que sirven de pauta para acciones educativas del instituto a nivel nacional.

En 1974 el Instituto Mexicano de Administración Pública —debido a que su proyección nacional se reconoce como característica fundamental— se constituye en Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) por acuerdo que sanciona el Consejo Directivo de la institución.

*Características del Instituto*

El Instituto Nacional de Administración Pública ejerce funciones asesoras y ejecutoras en el terreno de la administración pública. La función asesora en materia de administración pública la ejerce tanto a solicitud de las secciones estatales del instituto cuanto con los organismos del sector público, universidades o institutos de educación superior

Esta función asesora deviene en acción coordinadora cuando a través de ella el instituto se constituye en el centro de comunicación de experiencias entre las diversas instituciones involucradas en el proceso y las unifica en un propósito común: lo que se investiga y se enseña en las instituciones de educación superior, con las técnicas, los procedimientos que se usan en el diario trabajo de la administración; los problemas comunes a dos o más secciones estatales con las soluciones efectivas que a problemas semejantes se dieran en otros estados, porque el instituto se caracteriza por considerar necesaria la íntima vinculación de la teoría administrativa con la realidad social y el contenido político que la alimenta.

El instituto ejerce también la función asesora respondiendo a la inquietud de los diferentes estados en la creación de los institutos estatales de administración pública, a través de los cuales desea propiciar en los estados la realización de las actividades de reforma administrativa que se deben desarrollar a nivel nacional en el contexto global.

Respondiendo a una necesidad muy sentida en bibliografías sobre administración pública.

El instituto pretende ser una tribuna abierta al diálogo y a la comunicación continua y el foro en donde se discuten con independencia y libertad la teoría y la práctica, en donde se plantean, estudian y proponen soluciones a los problemas de la administración pública del país.

El Instituto Nacional de Administración Pública se desempeña como ejecutor, principalmente en la función educativa en materia de administración pública. La desarrolla a través de la organización y realización de los cursos que le solicitan las diversas secretarías de estado para la capacitación de su personal directivo, de los programas en colaboración con las universidades de provincia, así como de los ciclos de conferencias y mesas redondas.

Debemos anotar como especialmente interesante la capacitación que está realizando el Instituto Nacional de Administración Pública

del personal responsable de la capacitación en las diferentes secretarías de estado con lo que se asegura el efecto multiplicador tan buscado con la descentralización funcional del sistema de capacitación.

El Instituto Nacional de Administración Pública a través de sus dos décadas de labor en la administración pública a nivel nacional tiende a propiciar un trabajo conjunto de las actividades de capacitación que realizan las diversas instituciones-secretarías de estado, universidades, centros superiores de formación profesional, organismos públicos descentralizados, secciones estatales del insituto y otras que van orientadas al personal de la administración pública y de este modo evitar la dispersión de esfuerzos en este terreno que restaría fuerza propulsora al proceso de reforma administrativa.

El trabajo del instituto evidencia un alejamiento cada vez mayor de los consejos tradicionales de la administración.

En él, se participa en conjunto para resolver los problemas, mecánica de trabajo que se orienta a cambiar el esquema de la burocracia en la que cada quien ocupa una casilla bien definida y que realiza acciones muy limitadas ajustándose a normas rígidas; a fomentar la creatividad y la innovación basadas en el conocimiento y la experiencia, y a lograr la activa participación de los servidores públicos en el desarrollo e implantación de las políticas en que participa.

Así el Instituto Nacional de Administración Pública se orienta al estudio, planteamiento y resolución de los problemas de la administración pública del país.

El instituto siguiendo políticas nacionales sobre el particular ha implantado como norma el trabajo en equipo, en el que se toma en cuenta los puntos de vista de los funcionarios independientemente de su jerarquía, con esta actitud se pretende propiciar desde su posición de avanzada —la activa participación de los servidores públicos en el desarrollo e implantación de las políticas que marca el estado.

Hasta ahora el instituto ha desarrollado su actividad de capacitación en el ámbito nacional, característica ésta que lejos de restarle proyección, le permite enfrentarse al reto concreto del México de hoy en la problemática de su administración pública, con lo que se busca una visión clara de los problemas nacionales y en este terreno un enfoque comparativo multiseccional y una confrontación permanente de opiniones y experiencias.

En suma debemos señalar que el marco de referencia permanente de las acciones del instituto es la reforma administrativa y la problemática vinculada a las necesidades políticas.

*Los cursos*

El tipo de curso y la estructura de los curricula evidencian que se persigue no sólo capacitar a los participantes para que enriquezcan su información sobre la administración pública y sus instrumentos de análisis y operación, sino hacerles partícipes de los cambios que están ocurriendo en la sociedad y su influencia en las instituciones gubernamentales mediante la información de los elementos con que cuentan como servidores públicos para participar y promover los cambios sociales y perfeccionar las estructuras administrativas en las instituciones públicas.

En el deseo de ser una tribuna abierta al diálogo y la comunicación continua, el Instituto Nacional de Administración Pública conjuga a través de sus programas de capacitación dos actividades esenciales: la del estudioso y la del práctico de la administración pública ya que ambas se complementan, las dos enriquecen su formación y la comunicación de experiencia los unifica en un propósito común; lo que se investiga y se enseña en las instituciones de cultura superior, con las técnicas y los procedimientos que se usan en el diario trabajo de la administración.

A través de sus programas de capacitación el instituto llega a los niveles, intermedios y superiores de la administración pública, por tal motivo estructura cursos intensivos y de corta duración orientados a una rama específica de la actividad administrativa. En ese sentido —debemos anotar— que el Instituto Nacional de Administración Pública está orientándose últimamente a los niveles superiores de dirección en el deseo de lograr un efecto más directo y de abreviar la distancia temporal entre la preparación y el efecto de la misma.

La dinámica interna de la problemática administrativa ha motivado que los cursos vayan cambiando en función de la reforma administrativa.

*Programas de capacitación con el Gobierno Federal*

En la República Mexicana, de acuerdo con los decretos presidenciales de 1971 y 1973, la responsabilidad de la capacitación del elemento humano del sector público recae en la Secretaría de la Presidencia y por tal motivo ésta se constituye en el organismo coordinador del sistema de capacitación al que le corresponde —entre otras— la función de señalar las políticas para la capacitación del personal directivo.



Ahora bien, la Secretaría de la Presidencia distingue al Instituto Nacional de Administración Pública delegando en algunas actividades para la realización de los programas de capacitación de funcionarios del gobierno central como de los organismos descentralizados. El instituto desde su posición de tribuna libre, responde a este compromiso ejercitando la crítica y la revisión; pero también colabora con el poder político en el proceso de reforma administrativa contribuyendo a lograr el consenso y la participación de todos los que están involucrados en el proceso.

Por ello, los cursos si bien presentan en su estructura curricular una base de conocimientos y aptitudes de especialización orientadas al logro del trabajo eficiente, también y en gran medida, consideran temas orientados a la concientización del servidor público, a una toma de conciencia del papel que como servidor público le toca desempeñar. Por esta razón, se consideran sesiones de trabajo en donde se fundamentan y discuten programas concretos de reforma administrativa, a fin de que partiendo del estudio, reflexión e internalización de los problemas y programas, el servidor público se sienta comprometido con ellos y así dé sentido de propósito a su aptitud para el trabajo eficiente.

#### *Curso sobre tecnología de la capacitación de recursos humanos*

El Instituto Nacional de Administración Pública participa en la realización del curso sobre tecnología de la capacitación de recursos humanos a petición de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal curso que se orienta principalmente a proporcionar los lineamientos de la capacitación establecidos por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y crear las condiciones que permitan multiplicar este esfuerzo, de conformidad con criterios de aplicación global en el sector público.

Este curso dirigido tanto a funcionarios responsables de la capacitación de cada una de las entidades que forman el sector público como a funcionarios con responsabilidades de naturaleza técnica en dicha actividad y a los actuales o futuros instructores. Surge de la necesidad de difundir las políticas y normas técnicas y administrativas en materia de capacitación comunes a las instituciones públicas y mediante ello sistematizar el esfuerzo de capacitación en el sector gubernamental, de forma que las distintas entidades que lo integran preparen, ejecuten y evalúen sus programas sujetándose a las políticas, normas

técnicas y administrativas, y, por consiguiente, utilizando criterios de beneficio costo que permitan el uso más racional de los recursos con que cuenta el sector público como un medio para asegurar el efecto multiplicador buscado a través de la descentralización funcional de la capacitación este curso pretende establecer los lineamientos y normas generales para la organización y funcionamiento de las unidades de capacitación que mejor se adapten a las características de las unidades de las dependencias del gobierno federal.

La metodología comprende desde clases teóricas hasta visitas a instituciones seleccionadas con la capacitación, pasando por ejercicios prácticos de planeación, diseño y evaluación de cursos y trabajo en grupos a fin de hacer congruentes los principios propuestos con la práctica de la capacitación misma.

El deseo de vincular estrechamente los procedimientos administrativos y los avances tecnológicos en materia administrativa se evidencian en la estructura curricular del curso que se orienta a la actualización de los conocimientos y a la habilitación de los responsables y técnicos de la capacitación con los recursos tecnológicos modernos desarrollados en la materia.

La realización de estos cursos entrañan para el instituto un reto y una responsabilidad frente al sub-sistema de capacitación para la reforma administrativa en México. A ellos está respondiendo el instituto sustentando a la ciencia administrativa en la realidad de los procesos administrativos para evitar desviarse hacia posibles especulaciones que, si bien permiten ensayos de soluciones, no ofrecen bases para la toma de decisiones que se requieren con urgencia.

Por esa razón en el curso se consideran como fundamentales dos corrientes de la administración pública: La investigación teórica y la práctica administrativa ya que se parte de la consideración de que el proceso administrativo sin una teoría que lo sustente es simple rutina, es realizar los actos administrativos por el sólo hecho de que así sean ejecutados siempre, sin analizar si éstos se basan en una técnica con fundamento que permita alcanzar objetivos superiores.

La programación comprende fundamentalmente planeación de la capacitación, determinación de objetivo, diseño, ejecución y evaluación de programas de capacitación aspectos todos ellos vinculados estrechamente con la reforma administrativa, la realidad social y el contenido político que la informa, en la consideración de que sólo así la capacitación tendrá sentido de propósito y responderá a las necesidades políticas.

### *Otras actividades*

En colaboración con universidades institucionales públicas, secretarías de estado, etc., el Instituto Nacional de Administración Pública lleva a cabo actividades educativas tales como seminarios, ciclos de conferencias, mesas redondas, etc.

Buscando sentar las bases de una efectiva reflexión crítica acerca de la reforma administrativa y de la problemática conexas, se programan estas actividades en las que el diálogo y el trabajo en grupo (interaprendizaje), así como las formas de educación a distancia (teleaprendizaje), se orientan al desarrollo de aptitudes y al logro de una adecuada motivación del funcionario.

Estas actividades tienden a capacitar y a motivar al funcionario y —a través de esto— a generar un compromiso de acción para el cambio en el contexto de los programas de reforma. Comprenden por ello, diversas formas apropiadas todas ellas para el autoaprendizaje: Desde cursos por correspondencia hasta actividades especiales por televisión, pasando por seminarios, conferencias, mesas redondas, simposia, instrucción programada, etc.

Esto obedece a una realidad: el elevado número de servidores públicos que requieren capacitación como condición *sine qua non* para garantizar las acciones de reforma administrativa, no serán debidamente capacitados si no se introducen nuevas tecnologías, medios y formas que —sin atentar contra la efectividad de la capacitación— la hagan accesible cada vez a un número mayor de empleados públicos.

De esto se colige la fundamentación concreta que —en el marco de la reforma administrativa— tiene la introducción de estas formas de aprendizaje.

La capacitación por televisión, estratégicamente programada y dosificada ha resultado impactante en la mayoría del elemento humano del sector público y, por ello, deviene este medio de comunicación social en un verdadero aliado del proceso de reforma administrativa.

Las técnicas de dinámica de grupo, en tanto en cuanto han favorecido el diálogo y la reflexión crítica acerca de los problemas de la reforma administrativa, y la internalización de los mismos, han proyectado mucho más allá del ámbito previsto, la capacitación impartida o la información vertida, debido esto principalmente a la dinámica generada por el mismo grupo.

Por otro lado, como no siempre es posible atender las necesidades de capacitación (de los lugares más alejados) en la medida en que lo exige la reforma y lo solicitan los servidores públicos. La capacitación por correspondencia contribuye a llenar tal vacío.

### *La capacitación por la investigación*

La actualización permanente del personal docente y de los participantes de los cursos exige una forma específica de aprendizaje que es la que se realiza en el Instituto Nacional de Administración Pública a través de la investigación.

La experiencia capitalizada como consecuencia de la investigación garantiza la concreción de objetivos de adquisición de conocimientos, desarrollo de aptitudes, mejoramiento de actitudes y motivación.

Debido a la corta duración de todas las actividades de capacitación que se llevan a cabo en el Instituto Nacional de Administración Pública, estas investigaciones se realizan en el propio centro de trabajo contando con la necesaria coordinación entre el funcionario (participante) investigador, el Instituto Nacional de Administración Pública y las autoridades del Centro de Trabajo. Estas investigaciones son generalmente originadas por un curso o por alguna actividad como seminario, o mesa redonda, etc.

Estas investigaciones, al estar referidas a la problemática vinculada al proceso de reforma administrativa, devienen en valiosa experiencia aprovechable a corto plazo, tanto por el funcionario (participante) investigador, cuanto por el Centro de Trabajo y el Centro de Capacitación por lo que resultan de especial valor para el proceso de reforma.

### *Programas de asesoramiento que presta el Instituto Nacional de Administración Pública*

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) considera entre una de sus acciones más importantes de capacitación la colaboración con las secretarías de estado como a las secciones estatales del instituto y a las universidades y otros centros de formación profesional en administración pública.

Para ello adopta diversos mecanismos de aplicación ya sea mediante el asesoramiento y la coordinación en investigaciones, o recibiendo personal de esos centros con fines de complementación de su formación y perfeccionamiento, o bien designando en comisión a su personal para que durante un lapso determinado asesore en una acción o campo específico a dichos centros de capacitación.

Esta colaboración rinde sus frutos a corto plazo debido a que evita los riesgos de la acción descoordinada y asegura la inserción de las acciones de capacitación en el marco de la reforma administrativa.

# INSTRUMENTOS METODOLOGICOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

CARLOS MALPICA

## INTRODUCCION

### CIENCIA Y MÉTODO

La ciencia en cuanto es un modo de conocimiento, sistemáticamente organizado, que consiste en elaborar, mediante lenguajes rigurosos y apropiados, sistemas de enunciados verificados o verificables por la observación y el experimento, no es realizable sino en función de categorías metodológicas adecuadas. En efecto, la ciencia exhibe una estructura integrada por la teoría, la investigación empírica y el método. Teoría científica es el sistema de hipótesis debidamente verificadas, así como los principios de fundamentación de tal sistema. Investigación empírica es el tratamiento científico de hechos particulares formulados como problemas para la investigación. La conducción de la Investigación empírica no es realizable sin el empleo de procedimientos metodológicos.

El método científico, como proceso de inferencias deductivas e inductivas, puede describirse operativamente como:

- a) La selección y definición de un problema para la investigación;
- b) La formulación de hipótesis capaces de explicarlo o controlarlo;
- c) La determinación de las variables que se desprenden de las hipótesis formuladas y se organizan en modelos de análisis;
- d) La comprobación de la certeza de las hipótesis mediante el análisis de sus variables.

Es evidente que el empleo del método científico, incluso con gran rigor, no garantiza la certeza de las conclusiones a que llega la investigación, pero entre los posibles modos de efectuar un estudio serio, el procedimiento metodológico es el que ofrece las más altas probabilidades.

### MÉTODO E IDEOLOGÍA

Toda investigación científica se orienta de acuerdo con el principio de objetividad. Es relativamente simple para la ciencia física realizar esta exigencia. En el científico social plantea dificultades que derivan de la naturaleza de los hechos que indaga. El científico social es hijo de una cultura y desde su infancia está condicionado por patrones de comportamiento y por la internalización de valores, de normas y de roles. Por ello, no todo lo que es problema para un grupo social, lo es para otro, por lo menos en ese mismo sentido. Además, la comprensión de lo social no es equivalente a la comprensión de lo físico. Es comprendido un hecho físico cuando es explicado, es decir, reducido a su ley. Es comprensible un hecho social cuando además de entenderlo, se penetra racionalmente en su naturaleza que es, a su vez, la naturaleza de quien comprende, modifica la conducta de la propia persona que comprende; comprender un hecho social es comprometerse con él.

Por otra parte, el grado de desenvolvimiento de las ciencias sociales en el siglo xx, es comparable al nivel que alcanzó la ciencia física en el siglo xvi o la ciencia biológica en el siglo xvii. El científico social, en la actualidad, está equipado para resolver los problemas que le plantea la sociedad, como lo estuvo el físico de la época de Galileo para responder a las interrogaciones que le formuló la realidad física. La investigación social, por lo dicho, debe evitar cuidadosamente seguir los modelos metodológicos de las ciencias físicas y biológicas; su grado de madurez no le permite elaborar ni mucho menos manejar con eficiencia y utilidad abstracciones de elevado orden.

Es muy posible que en los próximos años la distancia que media entre las ciencias físicas y las ciencias sociales disminuya con creciente rapidez, mientras tanto, las ciencias de la sociedad y entre ellas la ciencia administrativa, no tienen otro camino que adecuar el principio de objetividad al marco de la situación ideológica en que se desenvuelven.

Considero que ideología es un sistema de ideas y de valores que plantea una forma de sociedad nueva y fundamenta la acción política

necesaria para realizarla. En el conocimiento ideológico se mezclan elementos lógicos, científicamente verificables, y, elementos alógicos, emocionales y tendenciales, valorativamente justificables; por ello, es legítimo hablar de una teoría de la ideología así como de una estimativa de la misma.

El aspecto estimativo conforma los principios, ideales, valores y normas que contiene la ideología, y condiciona las actitudes colectivas de la praxis política. El aspecto teórico analiza la situación de la sociedad real de que se parte y define los modos operativos de la praxis; las estrategias de la acción política.

El análisis de la problemática y metodología del conocimiento ideológico muestra la disolución de los conocimientos teóricos y valorativos en unidades operantes en las cuales el saber del hacer es un hacer del saber. Es que, en última instancia, la verdad de los contenidos ideológicos está en la perspectiva con que se les enfoca.

En consecuencia, el contenido sustantivo de la ciencia administrativa, en cuanto una ciencia social, y la fundamentación de sus métodos responden a los condicionamientos de la ideología en que se desenvuelven.

## AXIOMAS Y TEOREMAS

### HACIA UNA AXIOMATIZACIÓN EN CIENCIA ADMINISTRATIVA

Axiomatización es sinónimo de formalización; por tanto, todo lo que se dice de la formalización se refiere a la axiomatización.

Formalizar un lenguaje (objeto-lenguaje) es precisar el significado de éste mediante otros lenguajes (meta-lenguajes), así como especificar las reglas que se usen para deducir de dicho objeto-lenguaje otros objeto-lenguajes.

No todas las ciencias han llegado a un nivel deseable de formalización; las ciencias más desarrolladas como las ciencias formales de la lógica y la matemática y la ciencia fáctica de la física poseen lenguajes altamente formalizados, y, a este carácter, en gran parte, deben su avance.

Las ciencias sociales están escasamente formalizadas y todo esfuerzo que se haga en esta dirección posee elevada significación científica y metodológica.

La axiomatización de las teorías científicas ha permitido establecer que los axiomas o postulados son enunciados o proposiciones acep-

tados como si fuesen válidos, sin la verificación correspondiente, pero que sirven para demostrar o para verificar otros enunciados o proposiciones llamados teoremas. Este carácter epistemológico particular de los axiomas de aceptar su certeza sin las pruebas correspondientes, pruebas, por otra parte, que no son posibles de efectuar, o por lo menos no siempre se pueden efectuar, permite que estos axiomas puedan ser aceptados, rechazados o substituidos por otros axiomas, siempre que cumplan su función de permitir la demostración o la verificación de los teoremas o hipótesis.

En el Instituto Nacional de Administración Pública INAP, el equipo polivalente encargado de realizar el programa de formular un plan general de reforma de la administración pública, ha elaborado seis axiomas de base que desenvuelven los conceptos que se estiman son conceptos-clave para la reforma de la administración pública peruana. Esos conceptos expresados axiomáticamente son: sistema administrativo, institución administrativa, normatividad administrativa, sector administrativo, descentralización y desconcentración administrativas, sistemas auxiliares. Incluye en esta ponencia, como apéndice, el desarrollo del primer axioma en la forma de un paradigma.

#### PARÁMETROS POLÍTICOS Y TEORAMAS ADMINISTRATIVOS

Entiendo por administración pública la organización a través de la cual se ejerce la función de gobierno y se desarrollan los procesos productivos de bienes y servicios que el gobierno decide tomar o mantener a su cargo.

Por tanto, el tratamiento investigativo de una administración pública con fines de promover y de realizar su reforma, implica necesariamente la primaria consideración del sentido ideológico y del significado de los objetivos políticos del gobierno al cual sirve esa administración. A estos factores designo como parámetros políticos.

Teoremas es una proposición que requiere demostración o verificación, según el caso. Un teorema es una hipótesis. Y en ciencia administrativa aplicada toda hipótesis deriva de dos centros de fundamentación:

- a) De uno o más axiomas
- b) De uno o más objetivos políticos

Es legítimo pensar que la formulación y verificación de teoremas administrativos conduce a conclusiones diferentes, según sean los axiomas y los objetivos políticos de que se parte. Este hecho explica la exis-



tencia y legitimidad de modelos administrativos diferentes, referidos a la interpretación de una misma situación.

## MODELOS

### IDEAS PARA UN MODELO ADMINISTRATIVO TEÓRICO

La noción de modelo para representar un sistema de relaciones que ordena datos, es antigua. Las construcciones bidimensionales y tridimensionales que permiten comprender la estructura física del átomo son modelos; la proyección de las variables en un sistema de planificación obedece a modelos.

Los modelos representan invariablemente sistemas de relaciones que sirven para ordenar conjuntos de datos, comprender sus vinculaciones mediante el análisis y facilitar síntesis que permitan formular hipótesis y verificarlas. El carácter fundamental de los modelos, es su permanencia, su constancia. Los hechos físicos y sociales que constituyen la realidad están afectados de una capacidad de cambio, y si hay que interpretarlos, o sea, encontrar las leyes a que responden, es imprescindible encontrar constantes físicas, sociales, etc. Por ello, los modelos pueden definirse como sistemas constituidos por constantes que permiten el análisis y la explicación o bien el control de lo mutable de la realidad.

La calidad de un modelo depende del ajuste o concordancia entre los datos y el propio modelo. Cuando dicho ajuste está bien logrado se infieren del modelo las necesarias predicciones contrastables capaces de explicar el conjunto de datos. Un modelo es tanto más elaborado cuanto más matemático es. La superioridad de este tipo de modelos radica en que las mismas reglas matemáticas son aplicables a diferentes clases de datos correspondientes a variados campos científicos. Las ciencias físico-matemáticas y naturales utilizan modelos matemáticos. Las ciencias sociales y administrativas emplean básicamente modelos descriptivos que adoptan distintas formas, como las históricas.

Un modelo administrativo teórico está integrado, según supone el INAP, de los siguientes factores:

- a) Un conjunto de axiomas
- b) Un conjunto de parámetros políticos
- c) Un conjunto de teoremas o hipótesis que derivan de los axiomas y de los parámetros políticos

- d) Un conjunto de variables que se desprenden de las hipótesis
- e) Un sistema de relaciones que vinculan las variables de cada hipótesis y unas hipótesis con otras
- f) Un diseño de mecanismos institucionales que se infieren de las relaciones inter-hipótesis

## EL ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### COMO INSTRUMENTO METODOLÓGICO

Los instrumentos alternativos para trabajar un objeto científico son tan variados cuantas son las vías abiertas a la teoría del conocimiento. Pero en el caso del fenómeno administrativo, la variedad viene aumentada, en verdad, multiplicada, por el número de las ciencias sociales básicas que lo soportan, retroalimentan y definen.

El fenómeno administrativo es definible, y así lo ha sido tradicionalmente hasta nuestros días, con una orientación monista, que hace de él una escuela, corolario, prolongación o fragmento de cualquiera de las ciencias sociales básicas. En consecuencia, para quienes lo relacionan más directamente al campo de la ciencia política —como es todavía el caso predominante del mundo anglosajón—, la reforma administrativa es operable con los mismos instrumentos propios de esta ciencia, moviéndose las opciones entre los modelos abstractos —hoy de moda— hasta los descriptivos e históricos que giran en torno al origen, naturaleza y manifestaciones del poder.

Lo mismo ocurre cuando se concibe a la administración como fenomenología característica del mundo de valores normativos que constituyen la ciencia jurídica: el derecho administrativo admite entonces todos los tratamientos metodológicos que han perturbado a los jurisperitos desde la época del conflicto de los métodos.

Situación análoga se va observando, sucesivamente, respecto del enfoque conductista o behavioralista de la administración, donde la riqueza de los métodos es hoy desbordante; del economicista, del sociológico o de cualquiera otro de los propuestos y experimentados por las ciencias sociales básicas.

La aplicabilidad y validez de cada uno de estos caminos del conocimiento para procesar el fenómeno administrativo, hace que la reforma administrativa, sea concebida desde una perspectiva multidisciplinaria y exija la elección de un método que permita un tratamiento holístico de la administración.

Frente a esta problemática, sólo el análisis sistémico puede operar como armonizador de tan dispares criterios del conocimiento, sobre todo cuando se trata de un fenómeno esencialmente interdisciplinario como es el administrativo.

Para ello basta definir inicialmente al sistema administrativo, como un conjunto de elementos heterogéneos en interacción primaria.

La condición de heterogeneidad de esos elementos define tanto el carácter sincrético del objeto del conocimiento —el fenómeno administrativo—, cuanto la capacidad del método sistemático como receptáculo intelectual y operativo para examinar y canalizar dicho fenómeno.

Así resulta que si el análisis sistémico puede ser una más entre varias de las opciones metodológicas disponibles para procesar racionalmente cualquier otro objeto del conocimiento humano, cuyo concepto y elementos permanezcan afiliados a la epistemología monista y propia de una ciencia básica, en el caso de la ciencia administrativa se nos aparece como el mejor camino, por no decir el único cabal y suficiente, para dar vida y sentido integrador a elementos tan dispares como el poder político, la organización formal, la normatividad jurídica, la conducta de grupo, o la eficiencia económica del proceso de transformación de insumos en productos, etc.

Cuando aceptamos que tan dispares elementos conceptuales son susceptibles de jugar como elementos en interacción primaria dentro de una frontera sistémica, el panorama de lo administrativo se nos enriquece hasta límites insospechados e imposibles de ser procesados por los métodos tradicionales. Entonces podemos entender cómo, por ejemplo, el rol formal (que es un típico elemento jurídico organizativo, despersonalizado y objetivo), puede influir decisivamente en la conducta real del funcionario, lo que a su vez es una manifestación psicológica o estado de ánimo que ninguna norma jurídica puede apreciar; o, cómo la distribución, ejercicio y mantenimiento del poder político dentro de las burocracias gubernamentales puede influir decisivamente en la estructuración, contenido, validez y eficacia de las normas jurídico-administrativas. Si podemos seguir enunciando ejemplos de esta naturaleza resulta que el ámbito material de la acción administrativa extiende sus alcances al terreno de cualquiera de las ciencias sociales básicas, lo toma como propio y lo hace entrar a jugar como elemento primario del sistema administrativo dentro de su propia frontera.

El análisis sistémico permite, en segundo lugar, aplicar al fenómeno administrativo los resultados del análisis estructural-funcional, sin más que entender a las estructuras formales o informales como

causa y consecuencia, simultáneamente, de las funciones explícitas y presuntas. Con ello, nos libramos de la vieja falacia de suponer que una simple reforma de estructuras y relaciones formales administrativas, que se puede calificar de organigramista va a reformar concomitantemente las funciones públicas y que con modernizar la legislación administrativa hemos dado ya el paso principal de la reforma. Al mismo tiempo, huiremos también de la secuencia contraria que supone a la organización formal como inerte y actúa a impulso de la función, porque en la relación sistémica entre estructura y función ninguna de ellas es antes ni más importante que la otra, sino que ambas son elementos primarios en constante interacción recíproca. La reforma tendrá que ser, al mismo tiempo, de insumos y productos, de organización formal, de conductas reales; de decisiones y de normas jurídicas; vale decir, de estructuras y defunciones simultáneas e interrelacionadas.

En tercer lugar, como instrumento metodológico, el análisis sistémico permite entender y manejar el fenómeno administrativo como algo vivo en el mejor y más constructivo sentido del término. Para ello, basta personificar esa fenomenología en los entes u organismos que llamamos instituciones, y que definimos y tratamos como auténticas personas jurídicas, orientadas teleológicamente a la consecución de sus objetivos establecidos según criterios, entre otros, de economía y eficiencia, mediante una adecuada gestión de todo recurso, comenzando por darle el necesario aprovechamiento y tratamiento como hombre al único elemento que tiene capacidad de autocontrol; al ser humano que constituye también parte de los insumos o recursos y que junto con los recursos materiales y financieros entra en juego en todo proceso de producción.

Así concebida, podremos aplicar a la institución, los principios de la dinámica de los sistemas vivos: homeostasis, cambio incremental, mutación, reforma o extinción de la institución administrativa, dependiendo del comportamiento del sistema frente o para favorecer el cambio que impone la dinámica de sus fuerzas internas o el condicionamiento de los factores exógenos del sistema, entre los cuales, los de naturaleza política son los de mayor importancia.

Así podemos explicar la tan llevada y traída rutinización administrativa, y las críticas de crecimiento burocrático planteadas en las leyes de Parkinson o el principio de Peter, etc., como la defensa homeostática del sistema frente al cambio; podemos distinguir entre modernización y reforma administrativa dependiendo del grado de resistencia a la innovación que presenten las fuerzas centrípetas del sistema; y podemos, en fin, entender la reforma integral como una mutación

radical o revolucionaria de un sistema por otro en el que el nuevo ya no hereda la homeostasis ni la cohesión interna del antiguo, sino que tiende a construirse —so pena de no llegar ni a nacer siquiera como sistema— su propio juego de interacciones primarias entre los nuevos elementos y fuerzas que lo constituyen. Con todo ello podemos tomar conciencia por anticipado, de los riesgos que corremos al embarcarnos en reformas radicales y también de los resultados sorprendentes que podemos esperar si acertamos con el diseño de un sistema efectivo desde el punto de vista operativo y adaptable, por tanto, a la ecología nacional.

Finalmente, el análisis sistemático permite idóneamente la utilización de las categorías analíticas continuas y discontinuas. Algunos de los elementos primarios del sistema y de los secundarios que operan desde fuera de la frontera sistemática, puede construirse como tipos continuos; y con lo que el sistema se convierte ya en algo esencialmente dinámico. La desconcentración, por ejemplo, entendida como un continuo entre los extremos de la concentración, absoluta y la atomización plena de la decisión administrativa, permite orientar la reforma hacia grados mayores o menores de desconcentración funcional o geográfica, dependiendo del juicio de valor que se tenga sobre el grado de concentración existente al tipo de diagnóstico y sobre la conveniencia de variarlo en uno y otro sentido.

El sistema administrativo será entonces tanto más dinámico potencialmente cuanto mayor sea el número de sus elementos primarios que puedan constituirse como continuos, y en consecuencia, la reforma administrativa resultará tanto más factible cuanto más susceptible sea de discurrir por esos canales o carriles que permiten avanzar, sin solución de continuidad, hacia los objetos buscados, evitando el choque con categorías discontinuas. Así, la reforma puede orientarse, por ejemplo, más fácilmente hacia una mayor participación de la colectividad nacional, si el grado de participación se procesa como un continuo, que cuando se parte de la premisa de que la población no participa y debe participar plenamente.

## SISTEMAS DE UNA ADMINISTRACION PUBLICA Y MODELO OPERATIVO

### LAS TRES CATEGORÍAS DE SISTEMAS

El enfoque sistemático permite analizar la administración pública como un campo en el cual confluyen los tres sistemas siguientes:

- a) El sistema de decisión política
- b) Los sistemas de gestión
- c) Los sistemas auxiliares

### *El sistema de decisión política*

El sistema de decisión política es aquel bajo el cual el gobierno nacional se concibe como una institución sistemática, cuya particularidad consubstancial es su poder y su capacitación de condicionamiento de los gobernados para realización de fines últimos, mediante la desconcentración en acciones o políticas sectoriales y la descentralización en otras instituciones de interés público primario.

Esta característica determina que se genera una interacción primaria entre gobernantes y gobernados por razones de interés público, lo que nos puede llevar a analizar más ampliamente, si fuera el caso, el continuo del interés público-privado.

Desde la perspectiva del sistema de decisión política, también se deben analizar los instrumentos de condicionamiento y la eficacia de este condicionamiento en función de la presencia de los elementos políticos, jurídicos, sociológicos que regulan el condicionamiento.

Por otro lado, permite identificar la organización del condicionamiento en términos de órganos supremos como la presidencia de gobierno, el consejo de ministros, el primer ministro, los ministros sectoriales y los organismos de equilibrio y de apoyo.

Finalmente, permite analizar el fenómeno esencial de la retroalimentación en su relación dinámica con el condicionamiento, llevando a identificar mecanismo de organización de la retroalimentación, como podrían ser los consejos consultivos ministeriales u otros niveles territoriales.

### *Los sistemas de gestión*

Los sistemas de gestión permite analizar las instituciones a nivel microadministrativo en una relación primaria de medios y fines o productos. A este nivel, el proceso de reforma administrativa se orienta a buscar la eficiencia, así como los sistemas de decisión política buscan la eficacia.

La gestión es inherente a toda persona jurídica; esto es, al gobierno nacional (como institución) y a los entes descentralizados.

Podría ser útil considerar aquí, la tesis de que la descentralización constituye la cesión del poder político tanto para la constitución de

otros gobiernos constituidos, como los gobiernos locales, cuanto a las descentralizaciones de la gestión productiva. En este caso, también se debe tener en cuenta la posibilidad o necesidad de la armonización de las políticas sectoriales a través de los directorios o cuerpos políticos colegiados, que son los responsables del condicionamiento específico de ciertas instituciones como las empresas públicas.

En relación con las empresas públicas cabe también considerar el papel específico de los directores y las gerencias como generaciones de decisiones políticas y administrativas, respectivamente.

Como se podrá apreciar, aquí es útil considerar el problema de la autonomía institucional que guarda relación con las restricciones que se pueden imponer a la optimización institucional en función de la mayor o menor incidencia de los sistemas administrativos calificados como auxiliares.

### *Sistemas auxiliares*

Sistemas auxiliares son los que corresponden a los recursos tanto materiales como formales. Sobre ellos existe una bibliografía abundante y han sido considerados por unos como sistemas prioritarios y por otros, como sistemas asesores y de apoyo o sistemas de recursos y de equilibrio.

En este grupo de sistemas se puede identificar, entre otros, el sistema de planificación, de información, de racionalización, de personal, de abastecimiento, de presupuesto, de contabilidad (inclusive en el sistema de información al igual que el estadístico y la informática) y el de control.

Todos y cada uno de estos sistemas admiten, o mejor exigen, una definición en cuanto a su ámbito material (procesos técnicos inherentes a cada uno de ellos) y formal (niveles institucionales a los cuales alcanza). Así, podemos adelantar que la planificación y la información, tiene un ámbito nacional, en tanto que el control es un sistema macroadministrativo y los sistemas macroadministrativo y los sistemas de personal, abastecimiento, presupuesto, contabilidad, etc. deben ser concedidos como estrictamente correspondientes a la gestión institucional o microadministrativa.

## UN MODELO GLOBAL Y OPERATIVO

La primera pauta metodológica para abordar un proceso de reforma es contar con una imagen-objetivo de la situación deseada. La

realidad, en su dimensión actuante, puede ser presentada en un modelo descriptivo-explicativo que interprete hechos y valores. Pero tal interpretación es en sí misma un juicio de valor que sólo puede alcanzar rigor lógico en la medida que se realice en función de una escala de valores preestablecidos, explícitos y, por ende, ya objetivizados.

El diseño de esa imagen-objetivo constituye un modelo normativo e intencional, orientado por la búsqueda de los valores políticos, sociales, económicos y culturales que definen los fines últimos de la comunidad a la que se refiere el modelo.

La amplitud de un modelo normativo coincide con la cobertura del campo a reformar. Una reforma parcial requiere un modelo parcial; la integral, un modelo global desagregable. La simple modernización, sin cambio de sistemas administrativos, no requiere explicitar ningún modelo. Hay aquí dos puntos de reflexión.

En primer lugar, sólo hay cambio de sistema (supersistema o subsistema) cuando se muta o altera alguno de sus elementos primarios, introduciendo una alteración de las relaciones endógenas que modifica la homeostasis, estabilidad o consistencia del sistema anterior. Tales mutaciones radicales pueden originarse como consecuencia de cambios esenciales en los parámetros políticos, económicos, sociales, tecnológicos o infraestructurales que definen el entorno del sistema administrativo, y son perfectamente diferenciales de los procesos de modernización, crecimiento, desarrollo, actualización, o mejora del sistema.

Las administraciones públicas llevan constantemente a cabo infinidad de estos procesos incrementales de modernización, que no implican reforma y no exigen, por ello, una imagen-objetivo explícita de la situación futura son, en verdad, simples mecanismos de adaptación a las necesidades cambiantes del medio, generadas endógenamente por los propios actores de la función administrativa como parte del proceso de gerencia.

Por el contrario, la reforma capaz de cambiar el sistema no puede generarse endógenamente mediante imágenes-objetivo implícitas en el quehacer operativo del sistema, sino que ha de hacerse explícita y valorarse cuidadosamente en todos sus alcances, diseñarse con una visión globalista de sus efectos endógenos y exógenos y plantearse como marco de referencia o patrón de cambio que comprometa el logro de una situación nueva.

En segundo término, ese patrón explícito de cambio de adecuarse al tamaño del universo o porción renovable. Las administraciones públicas abordan, discontinuamente, procesos parciales de reforma en campos definibles como subsistemas o subconjuntos del fenómeno ad-



ministrativo total: reforma del sistema de personal, del régimen de compras, del sistema de tesorería, del de contabilidad, etc. Ello equivale a reformar parte dentro de un todo que se mantiene bajo la pauta anterior, con lo que el modelo del segmento reformado se inserta en ambiente o circunstancia administrativa invariable.

Tal tipo de modelo parcial resulta tanto más manejable cuanto más reducido o secundario sea el ámbito reformado con relación al ámbito administrativo total.

Incluso una reforma como la del sistema de personal, pase a la vastísima complejidad de sus alcances (reclutamiento, selección, promoción, bienestar, criterios de asignación al cargo, motivaciones, etc.) ha de dar por buenos el diseño y operación de todos los demás sistemas administrativos, desde el sistema financiero que tiene que ver el pago de haberes hasta el sistema de control externo que tiene que ver con la evaluación y exigencia de responsabilidades de los empleados.

Pero la cosa se complica sobremanera cuando se intenta lanzar una reforma total, porque nada queda entonces en el recinto de lo administrativo a lo que pueda asignarse un valor paramétrico. El modelo normativo integral ha de proceder entonces, por aproximaciones sucesivas, a tomar cuenta del diseño de todos y cada uno de los sistemas administrativo en que convencionalmente se divide el supersistema, previendo las consecuencias que la reforma de cualquiera de ellas habrá de tener sobre todas las demás. Se trata entonces de encajar cabalmente todas las piezas del rompecabezas administrativo en una totalidad coherente e interdependiente, orientada al logro de los fines últimos del Estado. Ese es el contenido y alcances de un modelo global operativo de reforma como el que intentamos ahondar en el Perú.

## DIAGNOSTICO E INSTITUCIONALIZACION DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

### EL DIAGNÓSTICO COMO INSTRUMENTO METODOLÓGICO

El modelo teórico de la reforma administrativa provee el marco doctrinal, pero necesita ser complementado por un modelo operativo que posibilite que ésta se institucionalice e implemente con base en un diagnóstico global y en las propuestas de reforma. Por tal razón el diagnóstico es un importante instrumento metodológico para ella.

El diagnóstico administrativo sigue similares etapas y utiliza técnicas parecidas a las que precisan otros diagnósticos que se realizan en el

campo de las ciencias sociales, especialmente en la economía, la ciencia política, la psicología social y la sociología. Se inspira además en otras técnicas desarrolladas fundamentalmente en las ciencias médicas de donde proviene el nombre de diagnóstico, al aspirar a conocer, en una primera etapa, la sintomatología de una situación a través del estudio o análisis situacional, para tener algunos elementos de juicio sobre la problemática particular, que podría asimilarse al diagnóstico previo que hace un médico al conocer los hechos que le narra un paciente y que detecta o comprueba a través de un primer reconocimiento clínico.

Tal diagnóstico previo, si las condiciones así lo ameritan, puede ser objeto de comprobación más detallada a través de otros análisis de laboratorio que también podrían asimilarse a los detallados estudios que se realizan en el campo administrativo, especialmente de ámbito microadministrativo en labores de organización y métodos para la racionalización, pudiéndose llegar en algunos casos hasta refinamientos de productividad y eficiencia.

En otras circunstancias puede ser suficiente quedarse en el conocimiento macroadministrativo o del ámbito sistémico particular objeto de estudio, puesto que el análisis situacional proveerá la información necesaria para orientar la acción prescriptiva de la reforma administrativa.

El conocimiento de la sintomatología sirve para adoptar las medidas correctivas, al igual que para un médico el saber las causas de una enfermedad y las características de una enfermedad y las características de un paciente son la base de la prescripción dosificada de una medicina.

Existe, sin embargo, una diferencia de fondo entre el diagnóstico médico y el administrativo, puesto que aquél parte de principios logrados a base de observación, análisis y de experimentación repetitiva en seres humanos individuales, cuyas características orgánicas tienen mucho de común.

El administrativo, en cambio, es menos generalizado, y más subjetivo que objetivo, puesto que ésta tiene una intencionalidad específica que se le define en los propósitos que pretende alcanzar la reforma administrativa y que le son indicados en las propuestas de reforma, y en modelo operativo, aunque sea en grandes parámetros, de sus lineamientos conceptuales y, muchas veces, en las decisiones políticas específicas de condicionamiento.

Por tanto, todo diagnóstico administrativo está exento de neutralidad ideológica, como también lo están los diagnósticos económicos, políticos, sociológicos, educativos, etc.

Si el modelo operativo para la administración pública de un país, aspira, por ejemplo, a que la planificación nacional sea un sistema de equilibrio<sup>1</sup> y trascienda por tanto de la elaboración de proyectos y programas no integrados en su implementación en los denominados sectores público y privado, las propuestas de reforma administrativa necesariamente tratarán de corregir lo que el diagnóstico intencionado hacia tales objetivos demuestre como variaciones de los mismos. Otro ejemplo sería, si en el mismo modelo operativo se contempla que el sistema de personal, al igual que los otros sistemas de insumos financieros y materiales opere en su gestión como ámbito fundamentalmente microadministrativo institucional, aunque con normatividad macroadministrativa para aquello que se considere como políticas de personal en el mismo modelo operativo.

El diagnóstico revela algunas veces dos cosas distintas y sin embargo necesariamente reconciliables a través de las propuestas de reforma administrativa.

- a) Que la realidad administrativa existente tiene diferencias cualitativas y cuantitativas con lo que es deseable y con lo que aspira el modelo teórico y algunas veces el operativo;
- b) Que no existen las condiciones indispensables para hacer viable el mantenimiento de los conceptos o planteamientos del modelo, en cuyo caso más que operativo puede ser simplemente teórico o utópico para las circunstancias prevalecientes en un particular momento y país.

En este último caso, será necesario, partiendo del diagnóstico, ajustar a la realidad las propuestas de reforma administrativa para alcanzar un modelo operativo que tenga viabilidad de ser legitimizado y apoyado políticamente e implementado institucionalmente.

En adición a la concepción del modelo teórico, y como aspecto inherente a la realidad político-administrativa de los sistemas de decisión política, de gestión y auxiliares, existen muchos juicios de valor que condicionan tanto el modelo operativo, como el diagnóstico administrativo y las propuestas de reforma administrativa.

Todo ello influye necesariamente en el instrumental metodológico a utilizar en el diagnóstico administrativo, que por la naturaleza sincrética de la ciencia administrativa, y de su aplicación a la administración pública, ha de considerar adicionalmente en sus propios principios científicos, técnicas y arte de aplicación, otros principios, técnicas y artes de otras ciencias sociales, entre ellas del derecho, de la

economía, de la ciencia política, de la antropología, de la sociología, de la psicología social, de la educación, etc. que influyen los aspectos formales jurídico-administrativos, las decisiones, las conductas y la tecnología aplicable.

El ámbito del diagnóstico administrativo condiciona también su instrumental metodológico. Uno es, por ejemplo, el que puede aplicarse para conocer y valorar la problemática de la eficacia relacionada fundamentalmente con el sistema de decisión política, o con la macroadministración de los sectores, y otro, el criterio y contenido metodológico aplicable al conocimiento y valoración problemática de la eficiencia, relacionada fundamentalmente con los sistemas de gestión (como se plantea en el modelo teórico que se ha elaborado en el Perú). Al primero, le interesará más conocer cuál es la situación del condicionamiento de los gobernantes y de sus órganos y procedimientos para hacerlo, en tanto que para el segundo será más importante la optimización de los seres; humanos y de los insumos financieros y materiales para alcanzar el producto, que desde luego tiene objetivos primarios, o fines últimos, de eficacia, pero formas y ámbitos distintos de concepción y de medición de su eficiencia.

Como parte importante del instrumental metodológico del diagnóstico, en cualesquiera de sus ámbitos macro o microadministrativos, está también la necesidad de contar con una planificación global del mismo y con una desagregación en programas y proyectos debidamente concebidos en todos sus detalles de fines y recursos, de tiempo de realización, de asignaciones institucionales por actividades y de tareas individuales a realizar por quienes participan en tales labores. Ello implica la determinación previa de las posibles fuentes de información, tanto para el diagnóstico preliminar como para el definitivo para un periodo específicamente establecido a priori, pues tampoco se puede pensar en diagnósticos o planes permanentes, dado el criterio de transitoriedad que en el tiempo tiene quehacer administrativo, ante la dinámica institucional a los cuales se refieren.

Esa programación debe comprender además la elaboración de formularios para recopilar los hechos o datos o para conocer con un mínimo de orden y objetividad ciertos juicios de valor; el procesamiento de la información hasta el grado de detalle necesario para analizarla cuantitativamente y cualitativamente con la oportunidad y seguridad necesarias; el poder derivar conclusiones confiables y ofrecer recomendaciones de implementación, mediante las cuales es que justamente se llega, sobre la base del diagnóstico y del modelo operativo, a la formulación de las propuestas de reforma administrativa y

de las situaciones conyunturales para la aplicabilidad de tales propuestas, que servirán de base a la institucionalización y realización de un efectivo proceso de reforma administrativa, sujeto a una constante revisión y actualización, utilizando los instrumentos metodológicos diseñados.

#### INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

La institucionalización del proceso de reforma administrativa implica necesariamente una concepción globalizante, es decir, que el cambio que le es inherente no esté centralizado —más o menos— en el organismo rector del sistema o de los subsistemas que lo integren, sino en toda la administración pública, aunque corresponda a este organismo central ser el principal catalizador, promotor, elaborador de las propuestas básicas e integradas de la reforma administrativa y de algunas políticas específicas de la misma.

La institucionalización comprende obviamente varias etapas, la primera y más importante de las cuales —puesto que es la que otorga la legitimidad y el apoyo superior— es la decisión política de emprender la reforma administrativa y de definir las relaciones que existirán entre ese ámbito de decisiones políticas y las autoridades supremas de la reforma administrativa.

Esa legitimidad y apoyo se manifestarán posteriormente a través de las otras etapas del proceso, tales como, el respaldo para la acción globalizante a través de las estrategias que se aprueben; del apoyo logístico que se brinde a través de la asignación oportuna y suficiente de recursos humanos, financieros y materiales para lograr el producto deseado; del otorgamiento de prioridades de implementación, especialmente cuando puedan presentarse casos de discrepancia entre las autoridades de línea y aquellas encargadas del proceso de reforma administrativa; de la jerarquización de prioridades entre varias acciones; de la obligatoriedad para lograr la aplicación y vivencia del criterio sistémico, tanto en el campo de las decisiones políticas, como en aquellas de gestión y auxiliares, endógenos o exógenos a los ámbitos del gobierno nacional, según sean las definiciones conceptuales y políticas que se hayan tomado; para la creación de un espíritu de cuerpo en toda la función pública que haga posible la concreción de los cambios, entre los cuales los más importantes son aquellos que se autocontrolan a través de la propia conducta de los servidores, en todos sus niveles, y en forma muy especial en los de dirección, por ejemplo que debe

darse en ellos, más que por la exhortación que ilumina, pero no convence a la larga.

La institucionalización debe reflejar, necesariamente, el criterio sincrético de la reforma administrativa tantas veces ya planteado como indispensable en el enfoque integrado y sistémico que se presenta en este documento. Ello implica no sólo el cambio de las bases constitucionales, legales y reglamentarias para permitirlo, sino los otros cambios de estructuras y procedimientos administrativos formales e informales, estos últimos muy relacionados con el comportamiento humano *behavioralismo*, con el aprovechamiento racional de los seres humanos que constituyen el más importante factor de todo proceso productivo, y que complementados por los recursos financieros y materiales y adecuados permiten la eficiencia institucional dentro del marco de eficacia política; con el conocimiento tecnológico necesario a las diferentes etapas de la institucionalización y para cada uno de las actividades y tareas particulares que realiza el gobierno nacional, que por su importante rol y por la diversidad de labores que lleva a cabo, demanda un personal profesional técnico altamente capacitado y motivado, gracias a la existencia de un efectivo sistema de méritos y de carrera administrativa.

Vista la institucionalización como un todo que ha de actuar coherentemente y de manera coordinada a través de sus partes, éstas pueden tener una gran o relativa independencia operativa o funcional, dentro de objetivos claramente definidos de antemano, para que cada una de ellas sepa qué parte le corresponde dentro de las responsabilidades globales, contando además con políticas que de los parámetros dentro de los cuales haya una gran discrecionalidad para llevar a cabo las acciones institucionales individuales; estableciéndose ámbitos, unidad doctrinaria para aquellas labores que deban realizarse bajo similares estrategias o que respondan a una misma filosofía de concepción, diseño y propósitos que tengan analogía de acción, que demanden paralelismo cronológico en sus realizaciones, reforzamiento mutuo y participación complementaria por las características de la cooperación interinstitucional que necesite.

Las principales líneas de acción operativa para la institucionalización de la reforma administrativa, dentro de los parámetros ya indicados, guardan estrecha relación con lo expresado en cuanto se refiere a la metodología del diagnóstico para la evaluación inicial de la situación prevaleciente cuando ésta se emprende o bien su redefinición si en alguna medida ya ha venido operando. Comprende también el intercambio de criterios y experiencias entre el personal de sistema,

la formulación de normas generales o específicas, según sean las necesidades; el desarrollo del personal, muy vinculado en términos generales con el sistema educativo nacional —especialmente con la formación profesional y técnica y con el perfeccionamiento—; y de manera más específica con la capacitación previa y en servicio del mismo.

Es muy importante, además, la evaluación periódica y ojalá en cortos lapsos al comienzo — de la implementación de las actividades, a través de la comparación de lo planificado, programado, proyectado, presupuestado y asignado a cada uno de los organismos del sistema, y dentro de ellos a cada una de sus partes componentes y personas, con lo efectivamente realizado por todos y cada uno de ellos lo cual implicará el establecimiento y operación de eficientes procesos y procedimientos de información y de auto control, la racionalización de los mismos; y la existencia de depurados y actualizados registros y en especial de una actitud positiva para corregir y cambiar todo aquello que sea susceptible de mejoramiento a través de la reforma administrativa.

A todo lo anterior hay que añadir la institucionalización de la participación en el caso peruano y que se desarrolla a continuación.

## APENDICE

### AXIOMATIZACIÓN

#### *SISTEMA ADMINISTRATIVO*

##### *Requisitos*

Un sistema administrativo es:

- 1.—Un conjunto de elementos en integración primaria,
- 2.—Afectado de un sentido holístico,
- 3.—En situación homeostática,
- 4.—Enmarcado por una frontera de porosidad variable que lo aísla y lo comunica,
- 5.—Y a través de la cual influye por condicionamiento y es influido por retro-alimentación, respecto de otros sistemas paralelos, supersistemas o subsistemas que lo circundan.

### *Comentarios*

*Integración primaria.* Una integración es primaria cuando las relaciones entre los elementos de un conjunto sistemático se dan en el interior de ese conjunto, o sea, cuando son intra-sistémicas. Una integración es secundaria cuando uno o más elementos del conjunto sistémico se vinculan con otros elementos u otros conjuntos a través de la frontera del conjunto sistémico.

*Sentido holístico.* Christian Smuts "Holism and Evolution" 1926 sostenía que cuando varios factores forman una totalidad o unidad que contiene algo más que la suma de ellos y es, dentro de ciertos límites, diferente de esta suma, aparece el sentido holístico.

Holismo es una categoría que inicialmente comienza a emplearse en el dominio de la biología. Christina von Ehrenfels lo aplica a la psicología como principio explicativo fundamental de las estructuras psíquicas; un ejemplo clásico, en este dominio, es el de una melodía; una melodía es algo más que la suma de sus notas, es un contenido temático; además, es diferente, dentro de ciertos límites, de sus elementos conformantes; al ser interpretada en distintos instrumentos los valores de las notas cambian, pero el tema musical se mantiene. El holismo no debe ser interpretado como una entidad especial, es decir, no debe pensarse substancialmente; es sólo un modo de interpretación, por tanto, debe ser pensado funcionalmente. Con este último carácter ha sido extendido a todo dominio científico.

En la teoría administrativa se distinguen tres modalidades holísticas:

- a) Holismo incremental cuando en el todo las partes conservan, cada una, sus valores diferenciales.
- b) Holismo esencial cuando en el todo las partes siguen siendo partes, pero sus valores, sus significaciones cambian en virtud de los cambios en las relaciones del todo.
- c) Holismo radical cuando en el todo las partes se configuran secundariamente respecto de él; no es que las partes se disuelven en el todo, sino que primero es el todo y las partes aparecen como simples diferenciaciones estructurales y funcionales del conjunto.

*Situación homeostática.* Es la propiedad que consiste en mantener constantes las condiciones internas de un sistema aunque se den grandes variaciones en las condiciones externas. Si en el ambiente exterior disminuye la cantidad de oxígeno, el organismo se modifica aumen-



tado el número de glóbulos rojos de suerte que sigue constante el aporte de oxígeno que reciben los tejidos.

Cannon, en 1929, comenzó a emplear el término homeostasis y luego extendió su significado a otros dominios científicos. La homeostasis no es un concepto causal, es decir, no debe pensarse que constituye la causa o una de las causas de la constancia de las condiciones internas de un sistema; designa simplemente el equilibrio dinámico de un sistema, o sea, que cambia internamente lo necesario para mantenerse constante. De aquí se desprende otra cualidad muy importante de la homeostasis: no significa un sometimiento pasivo o adaptación del sistema a las condiciones externas sino una relativa independencia frente a éstas.

*Frontera de porosidad.* El límite que define, circunscribe y determina un sistema oscila entre su total impermeabilidad que lo aísla completamente del ambiente circundante o su completa discriminación que provoca la disolución del sistema. En el primer caso el sistema cristaliza, se esclerosa, porque la frontera no permite ningún tipo de retro-alimentación que oriente la capacidad de condicionar; en el segundo caso tampoco es posible una competencia condicionadora porque desaparece su calidad de unidad holística y homeostática.

La mayor o menor porosidad de la frontera de un sistema mide el grado superior o inferior de su elasticidad. La adecuación de un sistema al ambiente externo en que se inserta está en razón directa del valor de su elasticidad.

*Condicionamiento y retro-alimentación.* Las influencias que un sistema recibe del resto del universo (sistemas paralelas, supersistemas, sub-sistemas) a través de ciertas vías de su frontera se llaman entradas.

Las influencias que ejerce sobre el resto del universo, a través de ciertas vías de su frontera se llaman salidas.

Las salidas informativas de un sistema administrativo se denomina procesos de retro-alimentación. Se distingue una retro-alimentación. Se distingue una retro-alimentación negativa en la cual los repertorios de entradas y los repertorios de salidas desenvuelven equilibrios relativamente estables tanto en el interior del sistema cuanto en el universo sobre el cual el sistema actúa. Una retro-alimentación es positiva cuando los repertorios de entrada y de salida se incrementan progresivamente originando trayectorias de intensidad (aceleración) creciente.

*Preguntas fundamentales*

¿Pueden las relaciones de integración secundaria convertirse en relaciones de integración primaria a través de las retro-alimentación?

O esto es posible o no es posible.

Sí, es posible, entonces, las diferencias entre integraciones primarias y secundarias no son de naturaleza sino de grado, lo que supone que la frontera de porosidad del sistema es más virtual que real. En consecuencia, la noción de sistema tiene un significado puramente heurístico.

No es posible porque las relaciones de integración secundaria cuando atraviesan la frontera sistémica modifican substancialmente el significado de sus contenidos o repertorios: de elementos aferentes unidimensionales se convierten en eferentes n-dimensionales, o sea, de partes condicionantes diferenciadas capaces de sumación se transforman en condicionadores holísticos susceptibles de interacción y no de sumación. Por consiguiente, la noción de sistema tiene un significado teórico-factual.

**EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL FOMENTO DEL  
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA  
ESQUEMA DE INVESTIGACION\***

<i>Temas de investigación</i>	<i>Brebe comentario</i>	<i>Objetivos</i>
1.— <i>Estudio de la ubicación del sector de empresas públicas en tres dimensiones:</i>		
a) con respecto a toda la economía;	a) Importancia relativa de las empresas públicas y tendencias registradas.	— Revisión general de la importancia relativa de las empresas públicas.
b) en relación con el conjunto del sector público y el Gobierno co-	b) Factores relevantes en la explicación de esas tendencias.	— Revisión de la naturaleza de su papel en la actividad global, dis-

<i>Temas de investigación</i>	<i>Breve comentario</i>	<i>Objetivos</i>
<p>mo tal (integración externa); y</p> <p>c) dentro del propio sector de empresas públicas (integración interna).</p>	<p>c) Formas y medios de organización general, coordinación, procesos de toma de decisiones y funcionamiento.</p>	<p>tinguiendo las ventajas y limitaciones que se observan.</p> <p>— Recomendar algunos lineamientos que pueden ser útiles para alcanzar una mayor eficacia en la operación.</p>
<p>2.—<i>Análisis de la actividad productiva del sector de empresas públicas.</i></p>	<p>El análisis cubriría principalmente:</p> <p>a) estructura y otras características de la producción de bienes y servicios por parte de las empresas públicas, tanto en forma estática como dinámica.</p> <p>b) Congruencia de la producción de ellas con las preferencias económicas nacionales que se hayan definido.</p> <p>c) Algunos impactos específicos de la actividad productiva de las empresas públicas particularmente en el balance de pagos y en la producción interna de bienes de capital.</p>	<p>— Revisar el papel asumido por las empresas públicas en los procesos nacionales de producción.</p> <p>— Revisar las diferentes formas y condiciones bajo las cuales las empresas públicas han entrado en la actividad productiva y la eficacia de la función cumplida.</p> <p>— Recomendar algunas orientaciones para decidir y organizar la producción de las empresas públicas.</p>
<p>3.—<i>Análisis del proceso de ahorro e inversión de las empresas públicas en relación con su funcionamiento financiero global.</i></p>	<p>a) ¿Cuánto, cómo y en qué invierten? Continuidad de las inversiones.</p> <p>b) Limitaciones y diferentes factores que cooperan al proceso de inversión.</p>	<p>— Revisar la prioridad y el tratamiento dado en el sector de empresas públicas al proceso ahorro-inversión.</p> <p>— Analizar las condiciones y formas bajo las cuales se realiza ese proceso.</p>

<i>Temas de investigación</i>	<i>Breve comentario</i>	<i>Objetivos</i>
4.— <i>Integración del sector empresas públicas con los procesos de planificación.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>c) Efectos sobre las posibilidades de acumulación provocadas por las políticas de precios seguidas.</li> <li>d) Si es posible, también se incluirá un análisis de tendencias de los costos.</li> <li>a) Incorporación de la información proveniente de las empresas públicas en la formulación de los planes.</li> <li>b) Comunicación efectiva de los impactos de los planes en las empresas públicas.</li> <li>c) Revisión de la gestión de las empresas públicas durante la ejecución del plan.</li> <li>d) Modificaciones de las operaciones de las empresas públicas que resulten necesarias luego de la revisión de los planes.</li> <li>e) Vinculación permanente entre la organización para la planificación y las empresas públicas.</li> <li>f) Coordinación entre las actividades de las empresas públicas y aquellas del resto de la economía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Recomendar algunas orientaciones para una acción apropiada en este campo.</li> <li>a) Revisar los métodos de coordinación existentes entre la planificación en sus diferentes etapas, y las empresas públicas.</li> <li>b) Revisar la instrumentación de la gestión de las empresas públicas en una economía planificada, especialmente en cuanto a los aspectos financieros y de ahorro-inversión.</li> <li>c) Recomendar una óptima integración entre las empresas públicas y los procesos de planificación.</li> </ul>

<i>Temas de investigación</i>	<i>Breve comentario</i>	<i>Objetivos</i>
<p>5.—<i>Comunicaciones, fiscalización y organización en las empresas públicas.</i></p>	<p>a) Flujos de información, revisión, asesoría y dirección.</p> <p>b) Propósito, periodicidad y detalle de las comunicaciones.</p> <p>c) Uso de la información, de las revisiones, de las asesorías y de las direcciones.</p> <p>d) Instituciones comprometidas; ministerios, Banco Central, Contraloría, Tribunales, etc.</p> <p>e) Diálogo que acompaña a las comunicaciones.</p> <p>f) Elementos sustantivos en las comunicaciones, en contraposición a elementos formales: por ejemplo, normas presupuestarias, aprobaciones de precios, problemas de personal.</p>	<p>a) Revisar los sistemas de comunicación pre-valetientes entre el gobierno y las empresas públicas, en todos los aspectos que se requiera.</p> <p>b) Revisar la exactitud y adecuación de los sistemas de comunicación.</p> <p>c) Recomendar sistemas de comunicación eficaces desde el ángulo de la acción de las empresas, necesidades administrativas del gobierno y de la máxima funcionalidad del sector en el proceso nacional de desarrollo.</p>
<p>b) <i>Disposiciones en cuanto a la fiscalización de las empresas públicas.</i></p>	<p>a) Naturaleza de la fiscalización, información, consulta, aprobación, asesoría y dirección.</p> <p>b) Propósitos de la fiscalización.</p> <p>c) Instituciones involucradas: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación, otros ministerios, Parlamento y sus comités, Contraloría, Banco Cen-</p>	<p>a) Revisión de los sistemas gubernamentales de fiscalización en cuanto a naturaleza, propósitos y agencias involucradas.</p> <p>b) Revisión de las bases de la fiscalización.</p> <p>c) Revisión de la coordinación existente entre las diferentes agencias fiscalizadoras.</p> <p>d) Revisión del efecto provocado por la fis-</p>

*Temas de investigación**Brebe comentario**Objetivos*

- tral, Tribunales, etc.
- d) Diferencia entre los aspectos sustantivos y los formales de la fiscalización.
- e) Normas sustantivas en la fiscalización.
- f) Impacto de la fiscalización en la gestión de las empresas públicas.
- g) Coordinación entre las agencias fiscalizadoras.
- h) Grado de expertizaje en los sistemas de supervisión.
- c) Estructuras organizativas de las empresas públicas.
- a) Aproximación general a la organización de las empresas públicas.
- b) Una sola institución "holding".
- c) Corporaciones sectoriales.
- d) Empresas multiproductivas.
- e) Participación conjunta con capital privado.
- f) Participación del capital extranjero.
- g) Autonomía en las formas de organización de las empresas públicas.
- h) Estructuras de las corporaciones de desarrollo y de las corporaciones financieras.
- calización en la eficiencia de las empresas públicas y asimismo, de su efecto en el proceso nacional de desarrollo.
- e) Recomendar las técnicas más eficaces de supervisión, que sirvan para la gestión de las empresas, para las necesidades gubernamentales de administración y presupuesto y para la mejor integración de las empresas públicas en el proceso de desarrollo.
- a) Revisión de las estructuras existentes en la organización de las empresas públicas.
- b) Revisión de las consecuencias que resultan de la centralización de las decisiones administrativas financieras.
- c) Revisión de las estructuras organizativas y su relación con las necesidades de coordinación.
- d) Recomendación de líneas de reorganización que conduzcan a un funcionamiento más congruente de las empresas al desarrollo

*Temas de investigación*

*Breve comentario*

*Objetivos*

- |   |  |   |
|---|--|---|
|   | i) Relaciones organizativas entre las empresas públicas.   | económico y social de los países.   |
| 6.— <i>Determinación de los objetivos de las empresas públicas.</i> | <p>a) Importancia de la determinación de esos objetivos.</p> <p>b) Diferentes tipos de objetivos: físicos, financieros, económicos y sociales.</p> <p>c) Congruencia entre objetivos conflictivos.</p> <p>d) Organización que permita una revisión periódica de los objetivos.</p> | <p>a) Revisión de la situación actual en cuanto a especificación de objetivos de las empresas públicas.</p> <p>b) Examinar los factores que dificultan la determinación de objetivos.</p> <p>c) Recomendación de la organización apropiada y de las técnicas que permitan la determinación de objetivos de empresas individuales y por subsectores con el propósito de asegurar la máxima contribución de las empresas públicas al desarrollo económico y social.</p> |
| 7.— <i>Evaluación de las empresas públicas.</i>                     | <p>a) Factores que se distinguen en la evaluación de las empresas públicas.</p> <p>b) Técnicas y normas de evaluación.</p> <p>c) Enfoques financieros, económicos y sociales en la evaluación.</p> <p>d) Organización para la evaluación.</p>                                      | <p>a) Revisar los métodos de evaluación, si los hay, de la gestión de las empresas públicas.</p> <p>b) Sugerir una aproximación correcta para la evaluación, incluyendo normas, organización y formas de aproximación.</p> <p>c) Recomendar sistemas apropiados de evaluación que permitan la</p>   |

máxima contribución para una adecuada gestión de las empresas públicas.

8.—*Participación de los trabajadores en el manejo de las empresas públicas.*

- a) Políticas y patrones utilizados.
- b) Participación en la administración de otros empleados.
- c) Contexto socio-políticos relevantes.

- a) Revisión de la participación de los trabajadores en el manejo de las empresas públicas y su impacto sobre la eficiencia de ellas.
- b) Revisión de los sistemas existentes desde el ángulo de los objetivos sociales perseguidos.



Se terminó la impresión de este libro  
el día 7 de febrero de 1975 en los ta-  
lleres de la Editorial Libros de México,  
S. A., Av. Coyoacán 1035, México 12,  
D. F. Siendo su tiro de 2 000 ejemplares.

## INDICE

### I

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA Pedro Pablo Morcillo	7
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO Andrés Caso Alejandro Carrillo Castro	47
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN PANAMA Ricardo A. de León Tapia	63
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA (1969-1973), ESTRATEGIAS, TACTICAS Y CRITERIOS Allan-R. Brewer-Carías	193
L. AREFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL BRASILEIRA: PASADO Y PRESENTE Beatriz M. de Sousa Wahrlich	235
MODERNIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL BRASILEÑO Smil Ochs Aluizio Laureiro Pinto	285

### II

CONCEPTUALIZACION Y ALCANCE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA José Chanes Nieto	349
LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA Enrique J. Saravia	357
PROGRAMAS DE CAPACITACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA Lidia Camarena Adame Nelson Mello e Souza	381
INSTRUMENTOS METODOLOGICOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA Carlos Malpica	417
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA AMERICA LATINA: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE CINCO EXPERIENCIAS NACIONALES Beatriz M. de Sousa Wahrlich	445
LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA José Ma. Jácome	485
NOTAS	507

# NOTAS

## I

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

<sup>1</sup> Las reformas de 1960, 1963, 1968 y la que se está elaborando actualmente en 1973 fueron el fruto de la aplicación por el Ejecutivo de facultades extraordinarias que le fueron concedidas por el Congreso de la República.

<sup>2</sup> Pedro Pablo Morcillo, *El proceso de las reformas administrativas en Colombia*. Seminario interregional de las Naciones Unidas sobre reforma administrativa en gran escala en los países en desarrollo, Brighton, 1971.

<sup>3</sup> Misael Pastrana Borrero, *Actualización de la administración pública*. Secretaría de Información de la Presidencia, Bogotá, 1972; (Documentos presidenciales, núm. 7).

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

<sup>1</sup> Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*. Instituto de Administración Pública, México, 1973.

<sup>2</sup> Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1971.

<sup>3</sup> Alejandro Carrillo Castro, *Op. cit.*

<sup>4</sup> Ver publicaciones diversas de la Secretaría de la Presidencia.

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN PANAMA

<sup>1</sup> Instituto Centroamericano de Administración Pública, Segundo seminario regional de reforma administrativa (12 al 15 de abril de 1972).

<sup>2</sup> Ministerio de Planificación y Política Económica, *Ley 16* (de 28 de febrero de 1973).

<sup>3</sup> Raymond Barre, *El desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

<sup>4</sup> Instituto Centroamericano de Administración Pública, *Documentos de un seminario; informe de recomendaciones y acuerdos*. San José, Costa Rica, 1971.

<sup>5</sup> Yves Chapel, "El subdesarrollo administrativo", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1966; Vol. 23, p. 3.

<sup>6</sup> Saúl M. Katz, *Enfoque de sistemas de administración para el desarrollo*. Centro Regional de Ayuda Técnica, México, s.f.

<sup>7</sup> Lo anterior no puede dejar inadvertido que existe también, con el gobierno que inició su período a partir del 11 de octubre de 1969, la administración desconcentrada (unidades regionales), administración provincial y la administración local (municipalidades y corregimientos).

<sup>8</sup> Dirección General de Planificación y Administración, *Programa de desarrollo económico y social*. Panamá, 1963.

<sup>9</sup> Decreto Ejecutivo núm. 76, diciembre 2 de 1965, artículo 30.

<sup>10</sup> Secretaría General de la Presidencia.

<sup>11</sup> Decreto de Gabinete 354 de 1969, *Caceta Oficial* 16,505, diciembre 3 de 1969, núm. 16, p. 498.

<sup>12</sup> Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo. *Informe del seminario de reforma administrativa*. Panamá, 1970.

<sup>13</sup> Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, *Lineamientos generales para la estructuración y funcionamiento de los comités de programación*. Panamá, 1970.

<sup>14</sup> Resultado de entrevista realizada al señor Luis Moreno, Ex-jefe del Departamento de Estructuras de COFADE.

<sup>15</sup> Estos problemas fueron expuestos por el Lic. Darío E. Pitti, Ex-director de la División Técnica de COFADE.

<sup>16</sup> Resultado de la entrevista realizada al señor Pedro Rognoni, Presidente de COFADE durante el año de 1971.

<sup>17</sup> Ernesto Raúl Lamas, *Informe final de asistencia técnica a la Dirección General de Planificación y Administración*. Dirección General de Planificación y Administración, Panamá. 1970.

<sup>18</sup> Dirección General de Planificación y Administración, *La gran tarea, administración revolucionaria para el desarrollo*. Panamá, 1971.

<sup>19</sup> Hoy día Secretaría General de la Presidencia.

<sup>20</sup> *Caceta Oficial*, núm. 13,465, febrero 11 de 1958.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 16,344, abril 21 de 1969.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 16,383, junio 16 de 1969.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 16,586, abril 17 de 1970.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 16,381, junio 12 de 1969.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> *Caceta Oficial*, núm. 16,423, agosto 12 de 1969.

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> *Caceta Oficial*, núm. 16,545, febrero 17 de 1970.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 16,652, julio 22 de 1970.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 16,675, agosto 24 de 1970.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 16,381, junio 12 de 1969.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 16,548, febrero 20 de 1970.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 16,441, septiembre 8 de 1969.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 16,390, junio 25 de 1969.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 16,294, febrero 6 de 1969.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 16,296, febrero 10 de 1969.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 16,523, enero 15 de 1970.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 16,605, mayo 18 de 1970.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 16,640, junio 6 de 1970.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 16,693, febrero 5 de 1969.

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> *Caceta Oficial*, núm. 16,260, diciembre 16 de 1968.

- <sup>43</sup> *Ibid.*, 16,701, noviembre 30 de 1970.
- <sup>44</sup> *Id.*
- <sup>45</sup> *Id.*
- <sup>46</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 16,437, septiembre 2 de 1969.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, 16,286, enero 27 de 1969.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, 17,276, febrero 2 de 1973.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, 17,295, marzo 1o. de 1973.
- <sup>50</sup> *Ibid.*, 17,271, enero 26 de 1973.
- <sup>51</sup> *Ibid.*, 16,285, enero 24 de 1969.
- <sup>52</sup> *Ibid.*, 16,621, junio 9 de 1970.
- <sup>53</sup> *Ibid.*, 16,318, marzo 13 de 1969.
- <sup>54</sup> *Ibid.*, 17,271, enero 26 de 1973.
- <sup>55</sup> *Ibid.*, 17,276, febrero 2 de 1973.
- <sup>56</sup> *Id.*
- <sup>57</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 17,448, octubre 8 de 1973.
- <sup>58</sup> *Ibid.*, 16,386, junio 19 de 1969.
- <sup>59</sup> *Ibid.*, 14,339, febrero 28 de 1961.
- <sup>60</sup> *Ibid.*, 14,675, julio 18 de 1962.
- <sup>61</sup> *Informe del Contralor General de la República*. Panamá, 1972; p. 36.
- <sup>62</sup> *Ibid.*, p. 36.
- <sup>63</sup> *Ibid.*, p. 9.
- <sup>64</sup> Dirección General de Planificación y Administración, *Diagnóstico de la administración pública y planteamiento para su fortalecimiento*. Panamá, s.f.
- <sup>65</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 17,219, noviembre 8 de 1972.
- <sup>66</sup> Dirección General de Planificación y Administración, *La gran tarea, administración revolucionaria para el desarrollo*. Panamá, 1971.

## LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA: ESTRATEGIAS, TACTICAS Y CRITERIOS

<sup>1</sup> La comisión fue creada por Decreto núm. 287 de junio 27 de 1958. (Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 25,694 de junio 27 de 1958 y en la publicación de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*. Caracas, 1970; p. 35) para "estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra administración pública y las condiciones del funcionamiento público, con miras a proponer la reforma de la administración pública del país", y se le atribuyó el carácter de entidad "Asesora del Poder Ejecutivo".

<sup>2</sup> Véanse las apreciaciones de quien fue presidente de la junta militar de gobierno durante el período 1945-1947, Rómulo Betancourt, en su libro, *Venezuela, política y petróleo*, México, 1956; p. 446 y sig.

<sup>3</sup> Es de destacar por ejemplo, que los primeros directores de la Escuela Superior Centroamericana de Administración Pública (ESAP) posteriormente transformada en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) fueron venezolanos exilados al caer el gobierno de Acción Democrática en 1948 debido a un golpe militar. Véase en particular E.Tijera Paris, *Administración pública. Teoría de la estructura administrativa para el desarrollo*. Caracas, 1968.

<sup>4</sup> La independencia en Venezuela de España se produce en 1810, y en 1811 el país cuenta con su primera Constitución. En 1830 se produce la separación

de Venezuela de la Gran Colombia, pero esta fecha no puede confundirse con la independencia como lo hacen Charles Lewis Taylor y Michael C. Hudson, en *World handbook of political and social indicators*, New Haven, 1972; p. 27.

<sup>5</sup> Basta pensar, por ejemplo que entre 1930 y 1973 el presupuesto de ingresos y gastos públicos ha aumentado cien veces, pues de alrededor de 150 millones de bolívares en 1930, pasó a más de 14,000 millones de bolívares en 1973.

<sup>6</sup> En 1958 se crearon la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan) y la Comisión de Administración Pública; y, en 1970, se adscribió a la presidencia la Oficina Central de Información.

<sup>7</sup> Figura equivalente a los "établissements publics" de la administración francesa. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Les entreprises publiques en droit comparé*. París, 1968; p. 44.

<sup>8</sup> Véase el capítulo sobre la reforma de la administración descentralizada en la Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*. Caracas, 1972; Vol. 1, p. 295 y ss.

<sup>9</sup> Herbert Emmerich produjo un pequeño informe denominado "Informe sobre un estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la administración pública de Venezuela" (mayo 5 de 1958). Véase en la Comisión de Administración Pública, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*. P. 21 y ss., cit. nota 1.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>13</sup> Véase nota 1.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, pp. 30-31. Al contrario, no aparece claro del Informe Emmerich que éste haya enfatizado sobre la necesidad de que la reforma administrativa fuera un esfuerzo fundamentalmente venezolano, como lo indica Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela", *Public Administration Review*, diciembre, 1967; Vol. 27, núm. 5, p. 437.

<sup>15</sup> Principalmente la Public Administration Service (PAS) de Chicago, la J. L. Jacobs and Company de Chicago y la Griffenhagen and Associates de New York.

<sup>16</sup> Estos estudios son Public Administration Service, *Organización administrativa del gobierno nacional de la república de Venezuela*. Informe de investigación (multigrafiado), marzo 1960. Public Administration Service, *Relaciones nacionales, estatales y municipales en el gobierno de la república de Venezuela*. Informes de investigación (multigrafiado), diciembre de 1959.—Public Administration Service, *Entidades administrativas autónomas. Informe* (multigrafiado), Caracas, enero 1960.—Comisión de Administración Pública. *Propuestas de una ley de carrera administrativa para el gobierno nacional de Venezuela* (multigrafiado), Caracas, 1959.

<sup>17</sup> A estos estudios es que aparentemente se refería el presidente Betancourt en su tercer mensaje al congreso en marzo 11 de 1961 cuando afirmaba que "los estudios básicos para la reforma administrativa han finalizado; el proceso de ésta se ha iniciado y en el futuro inmediato se comenzarán a sentir sus beneficios, ya que la etapa de investigación y análisis ha concluido y se tiene un diagnóstico de nuestra administración pública". Ver en Rómulo Betancourt, *La revolución democrática en Venezuela*. Caracas, 1968; Tomo 1, p. 560.

<sup>18</sup> Véase Decreto núm. 344 de noviembre 14 de 1960, en *Gaceta Oficial*,

núm. 26,406 de noviembre 14 de 1960. Véase además en el libro Comisión de Administración Pública, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*. Caracas, 1970; p. 63 y ss.

<sup>19</sup> En su discurso ante la II Convención de Gobernadores en agosto 13 de 1959 afirmaba que los resultados de las gestiones de gobierno “no serán óptimos o siquiera lo suficientemente buenos (...) si no logramos crear una eficaz maquinaria administrativa estatal. La de Venezuela no lo es”. Véase en Rómulo Betancourt, *Op. cit.*, vol. 1, p. 115.

<sup>20</sup> En su tercer mensaje al Congreso en marzo 11 de 1961, afirmaba lo siguiente: “Se puede decir en apretada síntesis, que la deficiencia fundamental en nuestra administración pública proviene de su crecimiento desordenado, lo cual ha ocasionado el que la distribución de funciones entre los diversos organismos del Estado sea incorrecta y por ello existen duplicaciones que dificultan la buena marcha y la coherencia de muchos programas; que los sistemas de trabajo acarrearán lentitud en los procedimientos, con los correspondientes perjuicios tanto para la administración pública como para quienes tienen que tratar con ella; que la responsabilidad por las decisiones, sean éstas importantes o rutinarias, está concentrada en los altos niveles administrativos, lo cual entraba aún más su acción y congestiona en tal forma el trabajo de los ejecutivos que los incapacita para poder afrontar la consideración a fondo de los grandes problemas”. Véase en Rómulo Betancourt, *Op. cit.*, vol. 1, p. 561.

<sup>21</sup> En efecto, en su cuarto mensaje al Congreso en marzo 12 de 1962 señalaba que “se ha repetido hasta la saciedad, si bien ciertamente no con resultados deseados, que se requiere una reforma a fondo de la administración pública. Efectivamente debo admitir que estoy satisfecho con la obra realizada en esta materia hasta la fecha”. Véase en R. Betancourt, *Op. cit.*, vol. 2, p. 413

<sup>22</sup> Cf. Roderick T. Groves, *Administrative reform and political development and change, 1970-71*; vol. 2, núm. 2, p. 46; y del mismo autor *Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela*, *Op. cit.*, p. 438. Asimismo, en el estudio general de Groves sobre la experiencia venezolana entre 1959 y 1963: Roderick T. Groves, *La reforma administrativa en Venezuela 1958-1963* (multigrafiado), Caracas, 1966.

<sup>23</sup> La coalición de partidos que participaba en el gobierno de R. Betancourt contaba, por ejemplo en 1959, con el respaldo del 94% de los votos de la Cámara de Diputados; porcentaje que se redujo al 56% en 1960 con motivo de la separación de uno de los partidos que formaban la coalición gubernamental, de ésta, y una primera división del partido AD; y que quedó en el 44% en 1962 luego de una segunda división del partido antidemocrático. A esto hay que agregar que aún en los momentos en que la coalición de partidos tuvo apoyo en las Cámaras, su falta de interés político en la reforma, particularmente en lo que se refiere al área de personal y a la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa, produjo que ésta no fuera ni siquiera discutida. Cf. Roderick T. Groves, *Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela*, *Op. cit.*, p. 443.

<sup>24</sup> Véanse las referencias en el *IV plan de la Nación, 1970-1974*. Cordiplán, Caracas, 1971, p. 179.

<sup>25</sup> Véase art. 190, ord. 8o. de la Constitución.

<sup>26</sup> Roderick T. Groves, en su trabajo *Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela*, *Op. cit.*, p. 439, atribuye a O. Glenn Stahl, funcionario de la Comisión de Servicio Civil norteamericana la responsabilidad

fundamental en la elaboración de dicho proyecto. Véase asimismo A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*. Caracas, 1971; p. 174.

<sup>27</sup> Véase H. A. Pujol, *Administración para la democracia*. Caracas, 1970, donde señala que no hubo "real voluntad o intención de los gobernantes de hacer la reforma", p. 32 y que "la reforma ha dado pocos resultados porque la palabra y el compromiso (del gobierno nacional) no siempre han sido acompañados de la decisión de hacer", p. 43.

<sup>28</sup> La correlación del apoyo parlamentario del gobierno durante el período 1964-1968 también fue variable, pues si bien se inició con un 65% de los votos de la Cámara de Diputados debido a una coalición gubernamental de partidos, esa proporción se redujo al 53% en 1966 con la salida de uno de los partidos de la coalición, y quedó en un 37% en 1968 con motivo de una tercera división de Antidemocrático.

<sup>29</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*. Estrategia de la reforma administrativa en CAP, *Op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>30</sup> Coinciden con nuestra actitud de no tener *ab initio* una concepción precisa, rígida y prefijada, las apreciaciones de R. P. de Guzmán, "Administrative reform in the Philippines", *Philippine Journal of public administration*, 1968; pp. 411-412.—Yves Chapel, *Strategies et tactiques de la modernization de l'administration publique dans les pays en developpement*, IISA, Bruselas, 1972; p. 64. En este sentido Yehezkel Dror insiste en que no existen estrategias óptimas y universales de reforma administrativa en "Strategies for administrative reform" *Development and change*, vol. 2, 1970-1971, núm. 2, p. 20.

<sup>31</sup> Nuestra actitud, en este sentido, coincide con el criterio de Freud W. Riggs, "Administrative reform as a problem of dynamic balancing", *National Institute of Administration and Development, Round Table on Administrative Reform and Development*, Beyrouth, april 11-18, 1970; pp. 36-40, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 92. Véase además, Anne F. Leemans, "Administrative reform: an overview", *Development and change*, vol. 2, 1970-71; núm. 2, p. 9. El criterio de la búsqueda de un modelo latinoamericano de administración pública que siempre guió el trabajo de la CAP puede verse en el trabajo de Manuel Rachadell, uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP hasta 1972, y quien me sucedió en la presidencia del organismo: "Un modelo latinoamericano de administración para el desarrollo" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972; p. 240 y ss.

<sup>32</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "Las transformaciones de la administración pública para el desarrollo", *Revista de la facultad de derecho*. UCV, Caracas, 1968; núm. 41, pp. 19-64. Este trabajo fue publicado en separado por la CAP bajo el título: *Una revolución para el desarrollo*. Caracas, 1970, y fue reproducido con el título: "Las transformaciones de la administración pública para el desarrollo. El caso de Venezuela", *Revista de Administración Pública*, núm. 58, Madrid, 1969; pp. 387-420. Asimismo, Brewer-Carías, *El Control de las actividades económicas del Estado de Venezuela*, C. G. R. Caracas, 1970; pp. 1-33. El trabajo señalado aparece además como apéndice núm. 1 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*. *Op. cit.*, vol. 1, p. 35 y ss.

<sup>33</sup> Véase la parte IV, B del *Programa de gobierno de Rafael Caldera, presidente de Venezuela, 1969-1974*; en la 2a. ed., OCI, Caracas, 1971; pp. 247-262,



y en el apéndice núm. 2 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 73 y ss.

<sup>34</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "La reforma administrativa y la planificación del desarrollo económico y social", en CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, p. 41 y ss.

<sup>35</sup> Véase en este sentido las apreciaciones coincidentes de Laureano López Rodó, *La administración pública y las transformaciones socio-económicas*. Madrid, 1963; p. 80.

<sup>36</sup> Véase los comentarios en relación a la contraposición entre "administración tradicional" y "administración del desarrollo", en Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 14.

<sup>37</sup> Véase las apreciaciones coincidentes de G. Caiden, cuando señala que la reforma administrativa no es un fin en sí mismo, en "Administrative reform", *International Review of Administrative Sciences*. Bruselas, 1968; p. 347 y ss; Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 17. Asimismo las apreciaciones de A. F. Leemans, *Administrative reform; an overview*, *Op. cit.*, p. 16.

<sup>38</sup> ICAP, *Alternativas para el desarrollo de una estrategia de la reforma administrativa*. San José, Costa Rica, 1970 (mimeografiado).

<sup>39</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "La orientación general del proceso de reforma administrativa en Venezuela", en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela 1969-1971*. Caracas, 1971; pp. 10-11. Dicho trabajo fue publicado además en ICAP, *Reforma administrativa (documentos de un seminario)*, San José, Costa Rica, 1971, con el título: *La reforma administrativa en Venezuela a partir de 1969*; pp. 74-90.

<sup>40</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "La reforma administrativa en Venezuela", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique (Revue d'Administration Publique)*, núm. 11, París, 1969; pp. 41-57; y A. R. Brewer-Carías, "Reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 36, núm. 1, Bruselas, 1970; pp. 34-36. Este último trabajo fue publicado con algunas ampliaciones por la CAP, con el mismo título en los *Cuadernos para la reforma administrativa*, núm. 2, Caracas, 1970, y por la Escuela Nacional de Hacienda, Caracas, 1970. Fue recogido posteriormente en el *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*. (Directores A. R. Brewer-Carías y León Cortiñas Peláez), Instituto de Derecho Público, vol. 1, 1968-1969, Caracas, 1971; pp. 35-36. Véase A. R. Brewer-Carías, *El proceso de reforma administrativa en Venezuela*, OCI, Caracas, 1970, y con el mismo título el trabajo publicado en: *Estudios en homenaje a Laureano López Rodó*, Madrid, 1972; vol. 1, pp. 199-240.

<sup>41</sup> Véase *IV Plan de la Nación, 1970-1974*. Cordiplán, pp. 153-155. Es de destacar que, en contraste, la vinculación entre reforma administrativa y el proceso de desarrollo no se ha logrado en otros países en vías de desarrollo como los africanos, en los cuales las tentativas para lograrla han fracasado. Véase Adebayo Adedeji, *La réforme administrative en Afrique: mise au point d'une strategie*. Documento ESA/FA/I/10, Seminario interregional de las Naciones Unidas sobre grandes reformas administrativas en los países en vías de desarrollo, 1971, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 147 y ss.

<sup>42</sup> Véase la instrucción presidencial RA-1 en *Gaceta oficial*, núm. 1,399 extraordinario de mayo 13 de 1970. Publicada en CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 31 y ss., y en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 123 y ss.

<sup>43</sup> Véase la referencia en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 22.

<sup>44</sup> Véase en *Gaceta oficial*, núm. 28,893, de abril 11 de 1969. Véase asimismo en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, pp. 49-50; y en el apéndice núm. 4 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 107.

<sup>45</sup> Véase capítulo VI sobre reforma administrativa, del *IV Plan de la Nación, 1970-1974*; pp. 151-180. Véase también dicho capítulo en el apéndice núm. 8 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 157 y ss.

<sup>46</sup> Véase en general los documentos del seminario sobre "Aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo", Santiago de Chile, en febrero 19 a 27 de 1968, en ONU, *Aspectos administrativos de la planificación; documentos de un seminario*. Nueva York, 1968; especialmente pp. 182-203 y ss. Véanse Albert Waterson, "Quel doit être le rôle de l'administration publique", *Finances et développement*, 1967; Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 116. En particular, por ejemplo, véase el *Primer Plan Nacional de Desarrollo* (PND), 1972-1974 de Brasil; el *Plan Integral de Transformación y Desarrollo*, 1973-1977, de Ecuador; el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, 1965-1969 de Honduras; el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, 1965-1974 del Uruguay; el *Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social* de El Salvador, 1965-1969. Esta, al contrario, no ha sido la orientación de otros países en vías de desarrollo como África. Véase A. Adedeji, *Op. cit.*, p. 147.

<sup>47</sup> Véase *IV Plan de la Nación, 1970-1974*, p. 155. Este criterio recogido por el plan: por otra parte, respondía al propio criterio del presidente Caldera al expresar: "En medio de las circunstancias que la vida tenga reservada a Venezuela, la única manera de que el Estado pueda cumplir a cabalidad con sus obligaciones, estará en realizar, en una forma plena, este proceso de reforma administrativa". Véase su discurso de mayo 31 de 1971 en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*; p. 80.

<sup>48</sup> Véase los comentarios coincidentes con este enfoque global de la estrategia de reforma administrativa en Yehezkel Droor, "Strategies for administrative reform", *Op. cit.*, p. 22 y ss; y en W. Jiménez Castro, *Estrategias de la reforma administrativa en América Latina*. Documento ESA/FA/I/8, Seminario interregional de las Naciones Unidas sobre grandes reformas administrativas 1971, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 173.

<sup>49</sup> Véase A. R. Brewer-Carias, *Reforma administrativa y desarrollo económico y social*. CAP, 1070, p. 11.

<sup>50</sup> En este sentido, por ejemplo, A. F. Leemans señala que el enfoque macro-administrativo es con frecuencia necesario en las organizaciones gubernamentales de los países en desarrollo, pues toda la maquinaria administrativa es anticuada, desordenada y mal coordinada necesitando una completa y total revisión. Véase A. F. Leemans, "Administrative reform: an overview", *Op. cit.*, p. 13. La estrategia adoptada responde en cierta forma a las preguntas que Yves Droor se formula "administrative reform for what?; efficiency or effectiveness, in doing what?". Véase Y. Droor, *Strategies for administrative reform*, *Op. cit.*, p. 22.

<sup>51</sup> Véase en *Gaceta oficial*, núm. 28,982 de julio 30 de 1969, y en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración*

pública, p. 59 y ss. Asimismo fue publicado como apéndice núm. 5 en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 109 y ss.

<sup>52</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, "La reforma administrativa y la planificación del desarrollo económico y social", en CAP, *La reforma de toda la administración pública . . .*, p. 45.

<sup>53</sup> Véase los criterios coincidentes en A. Robles Morales, "Planificación de la reforma administrativa integral en ICAP, *Reforma administrativa; documentos de un seminario*, pp. 119-128; L. Grosenick y F. C. Mosher, *Réforme administrative: buts, stratégies, instruments, techniques*. Document ESA/FA/meeting 1/15, Séminaire interregional sur les grandes reformes administratives dans les pays en voie du développement, ONU, Falmer Brighton, UK, 25 de octubre al 2 de noviembre de 1971, pp. 4-14; Chi-Yuen Wu, Public administration in the 1970 *International Review of Administrative Sciences*, 1971, pp. 168-169; A. F. Leemans, "Administrative reform: an overview", *Op. cit.*, vol. 2, 1970-1971; núm. 2, pp. 11-15; Yves Chapel, *Op. cit.*, pp. 24, 37 y 71.

<sup>54</sup> Véase CEPAL, "La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina", en el libro, ONU, *Aspectos administrativos de la planificación; documentos de un seminario*, p. 181.

<sup>55</sup> Publicado en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, p. 87, y recogido posteriormente por el IV Plan de la Nación 1970-1974, p. 180, con el título *Sinopsis de la reforma administrativa*.

<sup>56</sup> Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 34.

<sup>57</sup> Una explicación del esquema señalado puede verse en A. R. Brewer-Carías, *La reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela*, p. 23 y ss; y con el mismo título en *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, vol. 1, 1968-1969, p. 56 y ss.

<sup>58</sup> Los denominados, *Cuadernos verdes*, publicados de enero a abril de 1971 en 5 volúmenes por la Comisión de Administración Pública.

<sup>59</sup> Publicado en dos volúmenes. CAP, Caracas, 1972.

<sup>60</sup> Véase nota núm. 48.

<sup>61</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *Estrategia de la reforma administrativa en Venezuela*, p. 13.

<sup>62</sup> Esta frase, que inclusive fue adoptada como título de una de las publicaciones de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, Caracas, 1970, es de Louis F. Mariani, *Les chemins de la réforme administrative*, París, 1958.

<sup>63</sup> Véase en *Gaceta oficial*, núm. 29,025 de septiembre 18 de 1968 y en el libro de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, p. 77 y ss.

<sup>64</sup> Véase segundo "considerando" del Decreto.

<sup>65</sup> Véase en *Gaceta oficial*, núm. 28,982 de julio 30 de 1969 y en el libro de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, p. 59 y ss.

<sup>66</sup> Posición que discutí con Luis Ugueto Arismendi, Director General del Ministerio, quien era miembro del directorio de la CAP, y con el funcionario que había redactado el proyecto en el Ministerio de Hacienda, Marcos Vinicio Sánchez, Director, posteriormente, de la oficina coordinadora de la reforma administrativa del Ministerio (OCRA) y de la Escuela Nacional de Hacienda,

y uno de los funcionarios de dicho ministerio más entusiastas en las actividades de reforma.

<sup>67</sup> Véase en el libro de la CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, pp. 70-71.

<sup>68</sup> Véase las referencias a la experiencia del Brasil en CEPAL, "la planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina en ONU", *Aspectos administrativos de la planificación; documentos de un seminario*, p. 188 y ss; Kléber Nascimento, "Reflexions sur une stratégie de la réforme administrative: l'expérience fédérale brésilienne", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*. Abril-junio 1970, pp. 78-80, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 68; y Hahn-Been Lee, "Bureaucratic models and administrative reform", *Development and change*, vol. 2, 1970-1971, núm. 2, p. 61.

<sup>69</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *Estrategia de la reforma administrativa*, p. 11.

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> Véase la exposición de motivos del Decreto núm. 141 de septiembre de 1969 en el libro CAP, *La reforma de toda la administración pública por toda la administración pública*, pp. 71-72.

<sup>72</sup> Véase Wilburg Jiménez Castro, "Stratégies de la réforme administrative en Amérique Latine", en Yves Chapel, *Op. cit.*, pp. 167-171.

<sup>73</sup> Sobre la necesidad de establecer una adecuada participación de todos los organismos públicos en proceso de reforma administrativa, en lugar de los métodos autoritarios de imposición de las reformas, véase: Leigh Grosenick y Frederick C. Mosher, *Réforme administrative: buts, stratégies, instruments, techniques*, p. 27; K. N. Butani, "Implementing administrative innovations and reforms", *The Indian Journal of Public Administration*, July-September 1966, pp. 612-618. Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 40; Michel Crozier, "Pour une théorie sociologique de l'action administrative", en *Traité de science administrative*. París, 1966, pp. 772-774. Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 43. En contra véase, Allan R. Cohen, "The human dimensions of administrative reform; towards more differentiated strategies for change", *Development and change*, vol. 2, 1970-1971, núm. 2, p. 77.

<sup>74</sup> Art. 3o.r ordinal 1o. del Decreto núm. 141 de septiembre 17 de 1969.

<sup>75</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *Estrategia de la reforma administrativa en Venezuela*, p. 13.

<sup>76</sup> Véanse notas núms. 45 y 59.

<sup>77</sup> Recuerdo que al concluir la lectura de dicho primer borrador el profesor J. R. Whitaker-Penteado del Centre International de Perfectionnement Professionnel et Technique de la OIT, en Torino, quien en el momento se desempeñaba como asesor de la OIT en Caracas, me indicó que lo que necesitábamos en Venezuela en materia administrativa era una "revolución administrativa". Esa frase, que comparto, me obligó a repensar el primer borrador de la instrucción y elaborar uno que muy poco conservó de aquél.

<sup>78</sup> Las discusiones en torno a ese documento y la falta de sugerencias de algunos funcionarios de la comisión produjo el que precipitara la primera reorganización global de la comisión en noviembre de 1969.

<sup>79</sup> Véase en *Gaceta oficial* núm. 1,399, extraordinario, de mayo 13 de 1970. La Instrucción fue publicada además en el libro de la CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 31 y ss; en el *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, vol. 2, 1970-1971, Caracas, 1972, p. 485 a

518; en la *Revista de Administración Pública*, Madrid; y en el *Informe sobre la reformación de la administración pública nacional*, vol. 1, apéndice núm. 7 de la primera parte, pp. 123-155.

<sup>80</sup> Véase la referencia en CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 22.

<sup>81</sup> Véase nota 45.

<sup>82</sup> Véase *Venezuela en 1969. Primer mensaje del presidente Caldera al Congreso*, marzo 11 de 1969, p. XXXV.

<sup>83</sup> Tal como G. Martínez Cabañas lo indica, es indudable que en general los jefes de Estado no se deciden fácilmente a iniciar un proceso de reforma administrativa. Véase en G. Martínez Cabañas, *Bases para una reforma administrativa*, Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 172. El mismo presidente Caldera ha expresado en 1971 que "atreverse a emprender en ese mar proceloso de la reforma administrativa ha exigido una gran decisión". Véase en su prólogo al libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*, Caracas, 1971, p. 11.

<sup>84</sup> Véase nota 44.

<sup>85</sup> En una carta que en abril de 1969 dirigí al Dr. Aristides Calvani, Ministro de Relaciones Exteriores, y quien había tenido a su cargo la coordinación del programa de gobierno del presidente Caldera en 1968, le señalé mi temor de que esa decisión pudiera ser "el principio del fin de la reforma administrativa".

<sup>86</sup> Véase K. N. Butani, *Implementing administrative innovations and reforms*, *The indian journal of public administration*, 1966, pp. 612-618, en Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 40.

<sup>87</sup> El propio presidente Caldera, al referirse al equipo que trabajaba en la comisión, puntualizó que "se le ha garantizado la más amplia libertad posible dentro de las responsabilidades inherentes a su alta ubicación en la jerarquía político-administrativo". Véase el prólogo del presidente Caldera al libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*, p. 11. La misma idea la refirió en su discurso en la graduación del curso superior de post-grado en administración pública de la ENAP, en mayo 31 de 1971. Véase en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 78.

<sup>88</sup> Véase el Decreto núm. 103 en *Gaceta oficial* núm. 28,982 de julio 30 de 1969. Véase asimismo con su exposición de motivos en el libro de la CAP, *La reforma de la administración pública por toda la administración pública*, p. 55 y ss. Recuerdo haber comentado el primer borrador de este Decreto con Henri Roson, en aquel momento encargado del departamento de América Latina en el Instituto Internacional de Administración Pública (París). Véase la referencia en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 35.

<sup>89</sup> Véase Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela", p. 437.

<sup>90</sup> El Directorio de la comisión se designó por Decreto núm. 170 de octubre 16 de 1969, integrado en la siguiente forma: Allan R. Brewer-Carías, presidente; Enrique Pérez Olivares (posteriormente designado Ministro de Educación); Alfredo Rodríguez Delfino; Luis Agueto Arismendi (hasta octubre de 1970) y Carlos Emmanuelli Llamozas (desde octubre de 1970) ambos como directores generales del Ministerio de Hacienda; Antonio López Acosta, como

Director General de Cordiplán; y Antonio Ugueto y Sergio León Morales en representación, respectivamente, del Ministro de Hacienda y del jefe de Cordiplán.

<sup>91</sup> Una vez que se aprobó el programa de trabajo de la comisión a fines del año 1969, las reuniones del directorio fueron más de naturaleza informativa, y cumplían su doble objetivo de obtener el aporte de sus miembros en relación a los programas de la CAP, e informarles acerca de las actividades de la misma. Este último objetivo tuvo gran importancia por la participación en sus reuniones de los altos funcionarios señalados, tanto del Ministerio de Hacienda como de Cordiplán.

<sup>92</sup> De ahí la poca prioridad que se le da en general a los programas de reforma administrativa, según la apreciación de A. F. Leemans, *Administrative reform; an overview*, p. 7.

<sup>93</sup> Esta posición la mantuvo el presidente Caldera en diversas ocasiones. En efecto, el 13 de mayo de 1970, al firmar la instrucción presidencial RA-1 por la cual estableció los lineamientos generales de la reforma administrativa fuera "la mejor herencia que, desde el punto de vista de la gestión de las actividades del Estado, podamos legar a los próximos gobiernos de Venezuela" (véase en el libro de la CAP, *Lineamientos generales de reforma administrativa*, p. 18). Por otra parte, en su Rueda de Prensa núm. 87 de febrero 11 de 1971, el presidente señaló lo siguiente: "quiero señalar que el propósito anunciado en el momento de iniciarse el período constitucional de acometer la empresa de la reforma administrativa se mantiene firmemente en marcha. Sabemos que con ello realizamos un trabajo cuyos beneficios no los ha de palpar este gobierno. Es para los gobiernos ulteriores para quienes trabajamos en esta materia; pero lo consideramos un deber inaplazable (véase en R. Caldera, *Habla el presidente*, vol. 2, Caracas, 1971, pp. 546-547). Posteriormente, en su 2º mensaje del Congreso el 11 de marzo de 1971, expresó que "En éste, como en otros asuntos, la acción del gobierno no se orienta a obtener mejoras tangibles para que su esfuerzo resulte positivo, en beneficio de los altos fines que deben ser sus personeros en los períodos siguientes, una instrumentación más idónea para que su esfuerzo resulta positivo, en beneficio de los altos fines que deben guiarlo en todo instante" (véase en *Venezuela en 1970, 2º mensaje al Congreso*, 11 de marzo de 1971, p. 20). En su tercer mensaje al Congreso, en marzo 9 de 1972, ahondaba sobre la misma idea al expresar: "En cuanto al funcionamiento de la administración pública, tema de abundantes consideraciones en el campo de la opinión, si algún esfuerzo ha sido hecho con vistas al futuro, en forma científicamente planeada y con el convencimiento de que sus resultados sólo podrán sentirse de lleno en los venideros años, ha sido el de la reforma administrativa (véase en *Venezuela en 1971, tercer mensaje del presidente al Congreso*, marzo 9 de 1972, p. 22). Asimismo, en el prólogo que el presidente Caldera escribió al libro A. R. Brewer-Carías, *El Estatuto del funcionario público en la Ley de carrera administrativa*, ratificaba su criterio al afirmar: "Sus resultados (de la reforma administrativa) no podrán apreciarse de inmediato sino en medida muy pequeña; pero su proyección abarcará, positivamente, más de una generación" (p. 11). "La reforma administrativa no es una acción de éste o aquel gobierno, sino un gran compromiso nacional" (p. 15).

<sup>94</sup> Ver E. Pisani, "La réforme administrative", en *Productivité française*, núm. 10, octubre 1952, pp. 5-6, en Yves Chapel, *Op. cit.*, p. 58.

<sup>95</sup> Véase la comunicación de junio 12 de 1972 dirigida al presidente de la

República por el presidente de la CAP, mediante la cual le presentó el plan de reforma administrativa, en CAP, *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 17.

<sup>96</sup> Es de destacar, por ejemplo, la labor del consejo de reforma administrativa de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Hacienda, Obras Públicas y Educación. Véase sobre la constitución de dichos organismos en los diversos Ministerios e Institutos autónomos en la reforma administrativa de 1969 (parte núm. 6 del Informe anexo al primer mensaje del presidente Caldera al Congreso en marzo 11 de 1970, pp. 65-74), publicado en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela 1969-1971*, p. 42.

<sup>97</sup> Véase sobre esto, los comentarios de A. F. Leemans, "Administrative reform: an overview", pp. 9-14.

<sup>98</sup> El funcionamiento posterior de estas unidades, incorporadas a las oficinas de planificación y presupuesto de los Ministerios, también fue irregular. Sin embargo, también debemos destacar particularmente las actividades desarrolladas por las mismas en los institutos autónomos y empresas del Estado de mayor importancia, y en los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comunicaciones, Hacienda, Educación, Obras Públicas, Sanidad y Asistencia Social y Agricultura y Cría.

<sup>99</sup> Véase la instrucción RA-1 de mayo 13 de 1970, en nota núm. 74.

<sup>100</sup> Véase el discurso del presidente en el momento de la firma de dicho documento en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 18.

<sup>101</sup> La técnica de la instrucción fue luego utilizada por el Presidente de la República en diversas oportunidades.

<sup>102</sup> Véase en CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 23 y 24.

<sup>103</sup> Dicho programa, como se ha indicado, fue establecido en un capítulo especial en el *IV Plan de la Nación 1970-1974*. Véase la referencia en nota núm. 45.

<sup>104</sup> A comienzos de 1971, conforme a la referida instrucción, se presentó a la consideración del ejecutivo nacional el *Informe preliminar de la reforma administrativa* en cinco volúmenes (véase nota núm. 55) y el cual después de revisado y discutido, dio origen al *Informe sobre la reforma de la administración pública* presentado en junio de 1972. (Véase nota núm. 56) y que contiene el Plan de Reforma de la Administración Pública.

<sup>105</sup> Véase parágrafo 2º de la instrucción presidencial en el libro CAP, *Lineamientos generales de la reforma administrativa*, p. 32.

<sup>106</sup> La realización de las actividades iniciales para el diagnóstico estuvieron a cargo del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo (CIAPED) de la CAP, que dirigía Ligia Valladares de Salcedo, y sobre el mismo puede consultarse el documento CAP, *Metodología del diagnóstico de la administración pública nacional*. Caracas, 1970.

<sup>107</sup> Véase nota núm. 56.

<sup>108</sup> Véase en *Gaceta Oficial Extraordinaria*, núm. 1,428 de septiembre 4 de 1970. Véase también en el anexo núm. 1 del libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la ley de carrera administrativa*, p. 121 y ss. Véase además, A. R. Brewer-Carías, "Le status des fonctionnaires vénézuéliens", en *Annuaire international de la fonction publique*. París, 1971-1972; p. 393 a 404.

<sup>109</sup> Véase los comentarios sobre dicho proyecto en Roderick T. Groves, "Administrative reform and the politics of reform: the case of Venezuela". p. 439 y ss.

<sup>110</sup> El presidente Caldera en su discurso en el acto de graduación del curso superior de post-grado en administración pública (1973), en junio 26 de 1973, en este sentido señaló: "Quizás, la circunstancia no necesariamente infeliz, de que el gobierno que presido no hubiera contado con una mayoría determinante en las cámaras legislativas, ayudó a que se aprobara la ley de carrera administrativa que desde hace tantos años reposaba bajo la consideración de los parlamentarios. No es fácil que un gobierno, sea cual fuere su signo o su nombre, haga el gasto magnánimo de desprenderse de las facultades que antes tenía para nombrar y remover a discreción a los funcionarios públicos, a través de una ley de carrera administrativa" (texto multigrafiado).

<sup>111</sup> Pueden verse las críticas al proyecto en la comunicación que dirigí como presidente de la CAP en abril 16 de 1970 a la comisión de asuntos sociales de la Cámara de Diputados, en el anexo núm. 3 del libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la Ley de carrera administrativa*, p. 173 y ss.

<sup>112</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la Ley de carrera administrativa*, p. 192 (nota al pie de página). La táctica utilizada en este caso fue la presentación de un nuevo proyecto a la Comisión de Asuntos Sociales por la CAP, como documento de trabajo y no como criterio oficial del Poder Ejecutivo, lo cual facilitó su adopción como documento de discusión por los partidos de oposición. Véase nota 110.

<sup>113</sup> La oficina central de personal fue creada en 1961 en la CAP, y en 1970 su nombre fue cambiado por el de oficina asesora de la función pública habiendo sido dirigida ese año por Nelson Socorro, uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP hasta 1972.

<sup>114</sup> Particularmente, ha correspondido a la OCP la preparación de los reglamentos de la ley de carrera administrativa: Reglamento del directorio de la oficina central de personal dictado por Decreto núm. 537 de febrero 10 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,438 de febrero 11 de 1971); Reglamento sobre las atribuciones del director ejecutivo de la oficina central de personal dictado por Decreto núm. 538 de febrero 10 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,438 de febrero 11 de 1971); Reglamento de vacaciones de funcionarios públicos nacionales dictado por Decreto núm. 571 de marzo 31 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,477 de abril 1º de 1971); Reglamento sobre la bonificación de fin de año de los funcionarios públicos nacionales dictado por Decreto núm. 577 de abril 14 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,488 de abril 20 de 1971); Reglamento sobre los sindicatos de funcionarios públicos dictado por Decreto núm. 585 de abril 28 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,497 de abril 30 de 1971); Reglamento sobre las juntas de avenimiento dictado por Decreto núm. 622 de junio 9 de 1971 (*Gaceta Oficial* núm. 29,540 de junio 21 de 1971). (Estos reglamentos pueden verse en el núm. 2 del libro A. R. Brewer-Carías, *El estatuto del funcionario público en la Ley de carrera administrativa*, p. 151 y ss.); Reglamento relativo al régimen de permiso especial a los funcionarios de la administración pública nacional que ocupen cargos de libre nombramiento y remoción y de representación popular y al pago de indemnización por causa de renunciaciones dictado por Decreto núm. 1,252 de marzo 21 de 1973; Reglamento de administración personal para los empleados civiles del Ministerio de la



Defensa y sus dependencias, dictado por Decreto núm. 1,253 de marzo 21 de 1972; y Reglamento parcial sobre los sistemas de clasificación de cargos y de remuneraciones, dictado por Decreto núm. 1,276 de abril 17 de 1973 (*Gaceta Oficial* núm. 1,580 extraordinario de abril 24 de 1973).

<sup>115</sup> En el Informe anexo del segundo mensaje del presidente Caldera al Congreso en marzo 11 de 1971, se reseña que en el proyecto de ley de presupuesto del año 1971, se propusieron con nueva estructura orgánica, los presupuestos de los Ministerios de Hacienda, de Fomento, de Relaciones Exteriores, de Sanidad y Asistencia Social, de Obras Públicas y de Educación, habiendo sido aprobado por las Cámaras Legislativas solamente la reforma propuesta para el Ministerio de Hacienda. Véase en *Venezuela en 1970, Segundo mensaje del presidente Caldera al Congreso*, marzo 11 de 1971, pp. 85-92. Véase también en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 69.

<sup>116</sup> Véase nota núm. 55. Con motivo de la elaboración de este informe, el Presidente de la República creó para su discusión a finales de 1970 el comité de reforma administrativa del consejo de ministros, el cual como comité de trabajo del gabinete, compuesto por varios ministros, el Procurador General de la República y el Presidente de la CAP, aseguró una comunicación más directa entre este último funcionario y el consejo de ministros. Véase el libro CORDIPLAN, *La Planificación en Venezuela: normas legales y reglamentarias*, Caracas, 1973, p. 28.

<sup>117</sup> Véase *Venezuela en 1971, tercer mensaje del presidente al Congreso*, Caracas, marzo 9 de 1972, p. 22.

<sup>118</sup> Véase, *Venezuela en 1790, segundo mensaje del presidente al Congreso*, marzo 11 de 1971, p. 20.

<sup>119</sup> Véase, por ejemplo, R. Caldera, *Habla el presidente*, vol. 2, Caracas, 1971, pp. 33, 48, 539 y 546. Véase asimismo su discurso en la graduación del curso superior de post-grado en administración pública de la ENAP en mayo 31 de 1971, en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 78.

<sup>120</sup> Es conveniente observar que esta oposición del Congreso, es decir, el permanente rechazo de los partidos políticos de oposición en el Parlamento a los intentos de reforma administrativa, no tuvo motivación de fondo alguna, pues todos los principales partidos políticos en los programas de gobierno que con fines electorales publicaron en 1968, reclamaban la necesidad de la reforma administrativa. Véase el resumen de las condiciones de los diversos partidos en Tomás Polanco, *Reforma administrativa en Venezuela; puntos de coincidencia*. Caracas, 1968, publicado también como anexo núm. 3 de la primera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 93 y ss. Debe destacarse, por ejemplo, que la oposición del Congreso a la reforma administrativa inclusive se manifestó en la reducción de las partidas presupuestarias de la CAP efectuada en la ley de presupuesto de 1972. Véase Ministerio de Hacienda, *Resumen de la ley de presupuesto de 1973*. Caracas, 1973, p. 50.

<sup>121</sup> Véase el criterio de la CAP en relación a la institucionalización de este sector en el apéndice núm. 5 de la 2ª parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 579 y ss.

<sup>122</sup> El proyecto de ley orgánica del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano puede verse en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, apéndice núm. 2 de la 2ª parte, p. 644 y ss.

<sup>123</sup> En mayo de 1970 el Presidente de la República designó Ministro de Estado para la Vivienda al Ing. Alfredo Rodríguez Amengual, con el objeto

de preparar todos los estudios relativos a la creación de dicho Ministerio. El Ministro de Estado renunció en 1971 al no encontrar sus propuestas apoyo alguno en las cámaras legislativas.

<sup>124</sup> Por ejemplo, al conocerse en la opinión pública los aspectos fundamentales de la propuesta de reforma marco-estructural de los ministerios que la CAP había preparado, el presidente Caldera dejó claramente establecido: "El proceso de reforma administrativa tiene un punto de partida en una voluntad y en un propósito. Confiamos firmemente en un equipo de técnicos, aunque debo manifestar que los conceptos de los técnicos en la comisión de administración pública, que se han publicado, representan un valor en sí, un esfuerzo, una gran aportación desde el punto de vista científico y práctico, pero no constituyen todavía un proyecto firme del gobierno. Son ideas que estamos estudiando y analizando, y toda información al respecto podría provocar una interpretación falsa, si se considera como una decisión ya tomada. Además sabemos que respecto al cambio estructural de los Ministerios y otras dependencias de la administración, aun cuando la iniciativa está en nuestras manos, la decisión final corresponde al Poder Legislativo". Véase en R. Caldera, *Habla el presidente*, Caracas, 1971, vol. 2, p. 546.

<sup>125</sup> En julio de 1973 el Presidente Caldera expresaba que "en el Congreso están, desde hace ya no recuerdo cuánto tiempo proyectos de leyes como el de la creación del Ministerio de la Vivienda, el de ordenación territorial y urbana y el de desarrollo urbanístico, que no han sido debatidos. Yo pienso que cuando el gobierno manda al congreso un proyecto de ley malo, éste lo rechaza, pero que cuando lo va dejando, pareciera que no tiene argumentos para negarlo, sino que no tiene voluntad para acogerlo". Véase Rueda de Prensa núm. 196 de julio 12 de 1973 en Diario *El Nacional*, Caracas, 13 de julio de 1972, p. D-11.

<sup>126</sup> Véase en este sentido lo expresado por el Presidente Caldera en su discurso en el Acto de Graduación del Curso Superior de Post Grado en Administración Pública el 26 de junio de 1973 (texto multigrabiado).

<sup>127</sup> Véase Decreto n. 140 de 17 de septiembre de 1969 en *Gaceta Oficial* n. 29,025 de 18 de septiembre de 1969; publicado también en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 545 y ss.

<sup>128</sup> Véase Decreto n. 280 de 8 de abril de 1970 en *Gaceta Oficial* n. 29,190 de 14 abril de 1970 reformado parcialmente por Decreto n. 559 de 3 de marzo de 1971, en *Gaceta Oficial* n. 29,454 de 4 de marzo de 1971. Ambos publicados como apéndice n. 3 de la segunda parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 549 y ss.

<sup>129</sup> Véase R. Caldera, *Habla el Presidente*, vol. 2, Caracas 1971, p. 346. Véase asimismo el Capítulo sobre la Reforma de la Administración Descentralizada en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 295-386.

<sup>130</sup> Véase el Decreto n. 72 de 11 de junio de 1969 sobre Regiones Administrativas en *Gaceta Oficial* n. 28,944 de 12 de junio de 1969. Publicado en el *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 537 y ss.

<sup>131</sup> Véase el Decreto de Regionalización Administrativa núm. 929 de abril 5 de 1972 en *Gaceta Oficial* núm. 29,783 de abril 18 de 1972. Publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 629 y ss.

<sup>132</sup> Véase el capítulo sobre la reforma de la administración regional en

*Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, pp. 386-461. Véase asimismo, Norma Izquierdo Corser, Aspectos administrativos de la regionalización en Venezuela, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, p. 319 y ss., A. R. Brewer-Carias, *El proceso de regionalización y la reforma administrativa de los estados y municipalidades*, Mérida, 1971; Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *Aspectos administrativos de la planificación: el sistema venezolano*. Caracas, 1973.

<sup>133</sup> Véase Resolución del consejo de ministros de julio 1970 en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 235 y ss.

<sup>134</sup> Véase nota núm. 122. Véase además CORDIPLAN, *Sistema nacional de planificación regional*. Caracas, 1972.

<sup>135</sup> Véase notas núms. 118 y 119.

<sup>136</sup> Véase las referencias en *Venezuela en 1972. Cuarto mensaje del Presidente Caldera al congreso*, marzo 12 de 1973, p. 117. Véase además, Manuel Rachadell y Nelson Socorro, *Aspectos administrativos de la planificación*. Caracas, 1971, y el Prólogo de Manuel Rachadell al libro de Chi-Y-Chen y Ramón Martín Mateo, *Aspectos administrativos de la planificación: el sistema Venezolano*, pp. 7-15.

<sup>137</sup> Véase el capítulo sobre "La reforma del sistema de presupuesto" en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, pp. 65-107. Véase además los trabajos de José Vicente Rodríguez Aznar, uno de los artífices de dicha reforma: *Reseña sobre la reforma presupuestaria en Venezuela*, Caracas, 1971; *Algunas sugerencias adicionales para la reforma de la administración presupuestaria en Venezuela*. Caracas, 1971.

<sup>138</sup> Véase José Vicente Rodríguez Aznar, La Programación de presupuestos sectoriales; un nuevo método presupuestario en la administración pública en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, p. 277 y ss.

<sup>139</sup> Véase en *Gaceta Oficial* núm. 29,559 de julio 15 de 1971. Publicado también en el apéndice núm. 3 de la tercera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 271 y ss. Véase el capítulo sobre la reforma del sistema estadístico en el mismo volumen, pp. 109-113.

<sup>140</sup> Véase el Capítulo sobre: La reforma del sistema de comunicación pública en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, pp. 171-181 y el apéndice núm. 5 de la tercera parte del Informe, en p. 281 y ss.

<sup>141</sup> Véase Resolución del consejo de ministros de diciembre 8 de 1971 en apéndice núm. 6 de la tercera parte del *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 291 y ss. Véase en relación a 1972, las referencias en el Informe anexo al libro *Venezuela en 1972: cuarto mensaje del Presidente Caldera al congreso*, marzo 12 de 1973, p. 117.

<sup>142</sup> Véase el capítulo sobre: La reforma del sistema de informática en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, pp. 197-232 y el apéndice núm. 7 de la tercera parte del Informe, en p. 295 y ss.

<sup>143</sup> Véase las clausuras de condiciones generales mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento de datos aprobados por el consejo de ministros en abril 11 de 1972, en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, pp. 313-339.

<sup>144</sup> Véase parte 6 del Informe anexo al mensaje del Presidente Caldera al congreso, marzo 11 de 1971, pp. 85-92 publicado en el libro CAP, *La reforma administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 69.

<sup>145</sup> La estructura ministerial en Venezuela está regulada en el estatuto orgánico de ministerios de 1950, el cual se limita a determinar el número de los ministerios (13) y sus competencias, dejando la organización interna de los mismos al reglamento. Con posterioridad a 1950 no llegó nunca a dictarse reglamento alguno (hasta 1971), por lo que formalmente regía el reglamento de la vieja ley de ministerios, de 1940. Las modificaciones a la estructura interna de los ministerios, sin embargo, no se hicieron entre 1950 y 1971 por vía reglamentaria, sino a través de la aprobación de los gastos en la ley de presupuestos, cuyo proyecto incorporaba dichas modificaciones. En esta forma, la estructura interna que los ministerios tenían en 1970 no se asemejaba en forma alguna a la prevista formalmente en el reglamento de 1940. Véase, *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 479 y ss.

<sup>146</sup> Ministerios de Fomento, Relaciones Exteriores, Sanidad y Asistencia Social, Obras Públicas y Educación. Véase nota núm. 134.

<sup>147</sup> Véase *Memoria y cuenta del Ministerio de Hacienda del año 1969*, Caracas, 1970, pp. 1-40, e *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 500 y ss.

<sup>148</sup> Véase nota núm. 135.

<sup>149</sup> Véase Decreto núm. 539 de febrero 10 de 1971, en *Gaceta Oficial* núm. 29,438 de febrero 11 de 1971, publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, pp. 585 y ss.

<sup>150</sup> Véase Decreto núm. 540 de febrero 10 de 1971 en *Gaceta Oficial* núm. 29,438 de febrero 11 de 1971 publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, pp. 599 y ss.

<sup>151</sup> Véase el Informe anexo a *Venezuela en 1971, tercer mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, marzo 9 de 1972, p. 92. Véanse todas las propuestas de reforma interna de los ministerios en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 496 y ss.

<sup>152</sup> Véase el Decreto núm. 746 de septiembre 29 de 1971 en *Gaceta Oficial* núm. 29,625 de octubre 10 de 1971, publicado en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 607 y ss.

<sup>153</sup> Véase la posición del Diputado A. Márquez en contra de esta posición del Congreso en *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 530, nota 302.

<sup>154</sup> Véase por ejemplo, R. Caldera, *Habla el presidente*. Caracas, 1971, vol. 2, pp. 48, 275 y 546. Véase en particular, además, el discurso del Presidente en el acto de graduación del curso superior de post-grado en administración pública (1973), el 26 de junio de 1973 (Texto multigrafiado).

<sup>155</sup> Véase por ejemplo, A. R. Brewer-Carías, El proceso de reforma administrativa en Venezuela, en *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, p. 119, A. R. Brewer-Carías, Reforma administrativa y desarrollo económico y social en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, p. 13.

<sup>156</sup> Ya en mayo de 1970 lo señalaba expresamente: "No sólo requeriremos, como hasta ahora lo hemos tenido, un gran apoyo de los altos niveles del ejecutivo nacional, en esta voluntad de reformar, de poner al día, de modernizar la administración pública, sino que en un futuro próximo, requeriremos evidentemente de un gran apoyo del parlamento, cuyo funcionamiento también está en la actualidad cuestionado". Véase A. R. Brewer-Carías, *El Proceso de reforma administrativa en Venezuela*, OCI, p. 39.

<sup>157</sup> Véase, *La reforma administrativa de 1968*. Bogotá, 1970.

<sup>158</sup> Véase en este sentido el análisis de Roderick T. Groves, *Administrative reform and political development*, p. 41 y ss.

<sup>159</sup> Véase el discurso de Manuel Rachadell, Presidente de la CAP a partir de agosto de 1972, en el acto de graduación del curso superior de post grado en administración pública 1973, en junio 24 de 1973 (Texto policopiado).

<sup>160</sup> Véase en particular, las referencias que hace W. Jiménez Castro, *Estrategias de la reforma administrativa en América Latina*. Documento presentado al Seminario interregional sobre reformas administrativas en gran escala, Palmer, Brighton, (R.U.), 1971.

<sup>161</sup> Véase El proyecto de centro regional latinoamericano de administración para el desarrollo en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, p. 234 y ss.

<sup>162</sup> Véase UNDP, *Latin American Centre for Development Administration*, Project núm. RLA/72/281/A/01/01/, 1972.

<sup>163</sup> Véase CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1971*, p. 159 y ss. y los folletos publicados por la asociación, *Nace la ALAP*, México, 1972, y *Estatutos*, Caracas, 1972.

<sup>164</sup> Véase A. R. Brewer-Carías, *Las Propuestas de reforma de la administración pública venezolana* (1972) en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, p. 252 y ss.

<sup>165</sup> Véase por ejemplo Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México, 1972 (consultado en pruebas de imprenta); Instituto Nacional de Planificación, *Modelo de la administración pública peruana*, Lima, abril 1972.

<sup>166</sup> Véase Wilburg Jiménez Castro, *La administración pública para el desarrollo integral*, México, 1971; Juan I. Jiménez Nieto, *Política y administración*, Madrid, 1970; J. M. Jácome, *La planificación administrativa*, Sto. Domingo, República Dominicana, 1968.

<sup>167</sup> Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, p. 17 y vol. 2, p. 3 y ss. Sobre la utilización del criterio de sistema en Latinoamérica, véase Wilburg Jiménez Castro, *Sistemas prioritarios para la Administración del desarrollo en ONU, Aspectos administrativos de la planificación*, p. 222 y ss; Juan I. Jiménez Nieto, *Política y administración*, p. 31 y ss; Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, p. 20 y ss. Luis Enrique Aray, *Análisis de sistemas y administración pública*, ENAP, Caracas, 1972.

<sup>168</sup> Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 1, segunda parte, La reforma estructural, p. 195 y ss.

<sup>169</sup> *Ibid.*, vol. 2, tercera parte, La reforma funcional, p. 3 y ss.

<sup>170</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 250 y ss.

<sup>171</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 386 y ss.

<sup>172</sup> *Ibid.*, vol. 1, apéndice n. 7, primera parte, p. 127.

<sup>173</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 217 y ss.

<sup>174</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 233 y ss.

<sup>175</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 244 y ss.

<sup>176</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 269 y ss.

<sup>177</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 471 y ss.

<sup>178</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 295 y ss.

<sup>179</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 349 y ss.

<sup>180</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 386 y ss.

- <sup>181</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 8 y ss.
- <sup>182</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 10 y ss.
- <sup>183</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 30 y ss.
- <sup>184</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 41 y ss.
- <sup>185</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 226 y ss.
- <sup>186</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 235 y ss.
- <sup>187</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 49 y ss.
- <sup>188</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 71 y ss.
- <sup>189</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 98 y ss. y 249 y ss.
- <sup>190</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 109 y ss.
- <sup>191</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 130 y ss.
- <sup>192</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 137 y ss.
- <sup>193</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 160 y ss.
- <sup>194</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 176 y ss.
- <sup>195</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 223 y ss.
- <sup>196</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 183 y ss.
- <sup>197</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 121 y ss; vol. 2, p. 194 y ss.
- <sup>198</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 197 y ss.
- <sup>199</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 313 y ss.
- <sup>200</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 230 y vol. 2, p. 224 y ss.
- <sup>201</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 10 y ss.
- <sup>202</sup> Véase A. Quintana Matos, La réforme du régime juridique de l'administration publique national, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, p. 262 y ss.
- <sup>203</sup> Véase *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 343 y ss.
- <sup>204</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 439 y ss.
- <sup>205</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 485 y ss.
- <sup>206</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 505 y ss.
- <sup>207</sup> Véase, A. Moles Caubet, "Las vicisitudes del procedimiento administrativo venezolano", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, p. 270 y ss.
- <sup>208</sup> Véase, *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, vol. 2, p. 525 y ss. Sobre la jurisprudencia de la corte suprema sobre la materia véase A. R. Brewer-Carías, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*. Caracas, 1964.
- <sup>209</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 547 y ss.
- <sup>210</sup> Véase mi comunicación de marzo 12 de 1972 al Presidente de la República presentándole el *Informe sobre la reforma administrativa pública nacional*, vol. 1, p. 29 y 30.

## LA REFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL BRASILEIRA

<sup>1</sup> La consulta al texto más autorizado como interpretación de los fines de los reformadores de 1967 confirma esta deducción. J. Nazaré Teixeira DIAS, *La reforma administrativa de 1967*.

<sup>2</sup> El DASP fue creado por el Decreto-Ley 579 del 30 de julio de 1938.

Absorbió al Consejo Federal del Servicio Público Civil, creado por la Ley 284 del 28 de octubre de 1936, que también aprobó el primer plan general de clasificación de puestos.

<sup>3</sup> El primer estatuto de los funcionarios públicos civiles de la unión es de 1939. (Decreto-Ley número 1 713, del 28 de octubre de 1939).

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado, véase de la misma autora, "Una reforma de administración de personal vinculada al proceso de desenvolvimiento nacional", en *Revista de Administración Pública*. Primer semestre de 1970; p. 7-31.

<sup>5</sup> La concepción de sistema cerrado se abordará más adelante.

<sup>6</sup> El Presidente Vargas fue depuesto en octubre de 1945. El 9 de diciembre de 1945 se reorganizó el DASP con gran limitación de sus atribuciones (perdió el control de las actividades de administración de personal a cargo de los ministerios, tales como nombramientos, transferencias, promociones, licencias, medidas disciplinarias, etc.). Por el mismo acto la Dirección de Material fue transferida del DASP al Ministerio de Hacienda.

<sup>7</sup> Según Kast y Rosenzweig, la *entropía* es la tendencia de un sistema cerrado hacia un estado caótico en el que ya no tiene capacidad para la transformación ni para el trabajo. *Organization and management: a systems approach*, McGraw Hill Book Co., 1970; p. 119.

<sup>8</sup> "La reforma administrativa del Gobierno Federal" (pareceres para estudio). "Objetivos principales y problemas" en *Revista del Servicio Público*; octubre-diciembre de 1956, p. 83.

<sup>9</sup> El Consejo Nacional de Economía, instituido por el artículo 205 de la Constitución de 1946, fue eliminado por el artículo 181 de la Constitución de 1967.

<sup>10</sup> El texto del proyecto, acompañado del mensaje presidencial, está en el anexo número 4 del libro de Arizio Viana; *DASP, Institución al servicio de Brasil*. Río de Janeiro, 1953; p. 323-434.

<sup>11</sup> Decreto número 39,855, del 24 de agosto de 1956.

<sup>12</sup> Comisión de estudios y proyectos administrativos, *Relatorio final*. Vol. IV, 1963.

<sup>13</sup> Ese desprendimiento fue efectuado por el Decreto-Ley 200, del 25 de febrero de 1967.

<sup>14</sup> Véanse los comentarios sobre la Ley 5 645, del 10 de diciembre de 1970 y sobre su implantación más adelante en este trabajo.

<sup>15</sup> Decreto 39,510, del 14 de julio de 1956.

<sup>16</sup> Diario Oficial del 14 de diciembre de 1962, p. 12.851-62.

<sup>17</sup> Decreto número 51,705, del 14 de febrero de 1963.

<sup>18</sup> Ministro Extraordinario para la Reforma Administrativa, *Plan de Ejecución de Reforma*. Río de Janeiro, Gráfica Editora, 1963.

<sup>19</sup> Este Proyecto de Ley tomó en la Cámara de Diputados el número 1482/1963.

<sup>20</sup> Proyecto de Ley número 1484/A, de 1963, referente al Consejo de Defensa del Sistema de Mérito y Proyecto de Ley número 1483/A, de 1963, relativo al Sistema del Material (número de la Cámara de Diputados).

<sup>21</sup> Proyecto de Ley número 1486/A de 1963 (número de la Cámara de Diputados).

<sup>22</sup> Para mayores detalles, véase, *La reforma del Ministerio de Hacienda y su estrategia*. Informe final de la Comisión (redactor, profesor Benedicto Silva).

<sup>23</sup> La fuente principal de estas informaciones es el libro de J. Nazaré Teixeira Días, ya citado.

<sup>24</sup> El agrupamiento por sectores no se menciona en la Ley, sino en el trabajo de J. Teixeira Días mencionado anteriormente, p. 113-114.

<sup>25</sup> J. Nazaré Teixeira Días. *Op. cit.*; p. 131-132.

<sup>26</sup> Programa de Reforma Administrativa, Seminario de integración MINI-PLAN, realizado en Brasilia del 5 al 7 de octubre de 1971.

<sup>27</sup> Los principales de estos Decretos (además del número 63,659, del 20 de noviembre de 1968, referente al Ministerio de Hacienda, ya citado) fueron los siguientes: 64,416 y 64,998 del 28 de abril de 1969 y 15 de agosto de 1969, respectivamente (Ministerio de Justicia); Decreto-Ley 469, del 14 de febrero de 1969, Decreto número 64,241 del 21 de marzo de 1969 y Decreto número 64,774 del 2 de julio de 1969 (Ministerio de Industria y Comercio); Decreto número 63,951, del 31 de diciembre de 1968 (Ministerio de Minas y Energía); Decreto 60,876, del 20 de junio de 1967 y 62,236 del 8 de febrero de 1968 y Decreto número 64,079, del 11 de febrero de 1969 (Ministerio de Marina); Decreto-Ley número 580, del 14 de mayo de 1969 (Ministerio del Ejército); Decreto número 60,390, del 13 de octubre de 1969 y 65,566 del 21 de octubre de 1969 (Ministerio de Aeronáutica).

<sup>28</sup> Publicación proporcionada a la autora por la CATRA, Coordinación de la Asistencia Técnica para la Reforma Administrativa, instituida en la FGV para ejecución del Convenio MPCG/FGV.

<sup>29</sup> El 14 de abril de 1971 la ORA expidió dos notas sobre el Convenio MPCG/ORAF/FGV. La primera se intitulaba *Evaluación de los resultados de la reforma administrativa* (sugestión de elementos básicos para la elaboración de una guía de evaluación del Programa de Reforma Administrativa). La segunda, *Evaluación del programa de asistencia técnica* (sugestión de elementos básicos para una guía de evaluación del trabajo de asistencia técnica para la implantación de la reforma administrativa). De esta manera, la primera nota pretendía ser un esbozo de los resultados que debería producir la reforma y la segunda indicaba cómo se deberían orientar tanto la FGV como el Ministerio para que se llegase a esos resultados.

<sup>30</sup> Informaciones extraídas de los archivos de la CATRA, en la FGV.

<sup>31</sup> El programa ejecutado en la Biblioteca Nacional, contenía los siguientes proyectos: Organización administrativa; Organización del sistema de personal; Racionalización del trabajo; Estudio de los problemas de espacio físico; Institución del sistema de planeamiento y Curso para directores y jefes, octubre-noviembre de 1972.

<sup>32</sup> El programa de la Universidad Federal de Bahía comprendía los siguientes proyectos: Administración general y académica; Planeamiento finalístico; Programación y presupuesto; Procesamiento de datos; Entrenamiento.

<sup>33</sup> El programa relativo a la Universidad Federal de Viçosa comprendía los siguientes proyectos: Planeamiento de la organización general; Organización y orientación de la implantación de la administración de personal, del sistema de planeamiento y presupuesto, de la administración financiera, de los servicios generales y del procesamiento de datos para su utilización en el área administrativa.

<sup>34</sup> El programa referente a la administración directa del Ministerio de Agricultura incluyó los siguientes proyectos: Definición de la política agropecuaria nacional e identificación de obstáculos para su cumplimiento; Organización



del sistema de personal; Organización de los sistemas de material y servicio generales; Revisión de la estructura de organización; Seminario de desarrollo de ejecutivos (marzo y abril de 1972); Sistematización del planeamiento, presupuesto y evaluación de los resultados.

<sup>35</sup> El programa de la SUDEPE comprendía: Seminario de desarrollo de ejecutivos (abril y mayo de 1972); Implantación del sistema de planeamiento, presupuesto, organización y control; Asistencia técnica y ejecución de proyectos ligados a las funciones de la SUDEPE; Reformulación de la estructura de organización y de las sistemáticas de funcionamiento; Reorganización de las actividades de administración de personal de servicios generales y afines al sistema de contabilidad y auditoría interna.

<sup>36</sup> El programa referente al CNI consta de los siguientes proyectos: Organización de los sistemas de planeamiento y presupuesto, estadística, personal, contabilidad, material y servicios generales; Revisión de la estructura de organización del INPA (Instituto Nacional de Investigación de Amazonia) y del IBBD (Instituto Brasileño de Bibliografía y Documentación); Estudio de concesión y control de becas y subsidios.

<sup>37</sup> El programa para el CTA comprende los proyectos siguientes: Planeamiento, presupuesto y control; Seminarios de entrenamiento de alto nivel; Organización; Sistema de personal; Relaciones públicas, compras y material; Sistemas generales; y Seminario para dirigentes del CTA (octubre-noviembre de 1972). Este programa prosigue después del 31 de julio de 1973.

<sup>38</sup> El programa referente al MTPS incluye proyectos relativos a: Implantación del sistema de planeamiento, presupuesto y organización y métodos; Elaboración del cuadro de necesidades de personal para atender los programas prioritarios; Revisión de la estructura y funcionamiento de los órganos administrativos relacionados con la ejecución de los programas prioritarios; Elaboración del plan de desarrollo de los recursos humanos (Seminario de ejecutivos, en mayo de 1972 y Seminario para instructores de entrenamiento, en abril de 1973); Elaboración del plan de divulgación de los programas prioritarios.

<sup>39</sup> El programa del Ministerio de Justicia incluye: Planeamiento, programación, presupuesto; Revisión de la estructura de organización del MJ y su regimentación; Establecimiento y racionalización de las rutinas básicas; Archivo Nacional; Organización e implantación de los sistemas de material y servicios generales; formulación del plan para la conversión de los controles convencionales para la computación electrónica; Organización del sistema de personal y su integración en el SIPEC, Sistema de Personal de la Administración Federal; Elaboración y aplicación del Plan de perfeccionamiento de personal (incluyendo el Seminario de desarrollo de ejecutivos, en julio de 1972).

<sup>40</sup> El programa ejecutado para el Departamento de Policía Federal comprende: Implantación del sistema de planeamiento, presupuesto y organización y métodos; Promoción de las medidas necesarias para el desarrollo de los recursos humanos (Seminario para el desarrollo de ejecutivos, noviembre de 1972 y abril de 1973); Reorganización del sistema de material y de los servicios generales; Revisión de la estructura administrativa y del funcionamiento de los órganos; Estudio sobre la viabilidad de la institución de un Centro de procesamiento de datos en el DPF; implantación del sistema de relaciones públicas.

<sup>41</sup> Para el Ministerio de Aeronáutica, se realizaron proyectos relativos a: Organización administrativa de los aeropuertos nacionales; Racionalización administrativa del personal civil; medidas de aplicación inmediata para la dmi-

nistración de personal civil; Redefinición jurídica y de control de decisión de los organismos vinculados al MAER; reforma de los parques de aeronáutica y de vehículos; curso de preparación y actualización para secretarías de la Subdirección de Personal Civil (octubre de 1972); y curso de entrenamiento para asesores y jefes de órganos de personal civil (febrero de 1973).

<sup>42</sup> El programa para el CETREMFA considera: dotar al Centro de un plan de puestos y remuneración de personal; proveer al Centro de los instrumentos administrativos necesarios para su funcionamiento y sistematizar las relaciones administrativas entre el órgano central y su representación; volver a estudiar la actual distribución de los núcleos regionales y dotarlos de una estructura de organización adecuada a sus dimensiones y finalidades; dotar al CETREMFA de una orientación básica para el desempeño de sus actividades.

<sup>43</sup> Para la Inspectoría General de Finanzas del Ministerio de Hacienda se ejecutó un programa sobre: clasificación de puestos y salarios, creación de un banco de datos de personal técnico y directrices para encuadramiento de personal.

<sup>44</sup> Los estudios preliminares para el MRE se referían a: la implantación de un sistema de planeamiento, presupuesto y organización; enumeración detallada de los proyectos prioritarios que se refieren al MRE; análisis de la estructura y del funcionamiento del MRE y de las actividades de administración de personal; elaboración de planes de divulgación de los proyectos prioritarios.

<sup>45</sup> Para el Tribunal Marítimo se ejecutó un programa que incluye: revisión de la estructura de organización, implantación de los sistemas y mejoría de los métodos; organización del sistema de personal.

<sup>46</sup> De estos Decretos, los principales fueron los siguientes: números 71,534 del 12 de diciembre de 1972 (estructura, funcionamiento y competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores); 67,875, del 18 de diciembre de 1970; 68,727, del 9 de junio de 1971; 70,086, del primero de febrero de 1972; 70,402 del 13 de abril de 1972 y 71,322 del 7 de noviembre de 1972, todos sobre el Ministerio de Hacienda (Departamento de Administración, Departamento de Personal y Secretaría General); 71,168, del 28 de septiembre de 1972, referente al Departamento de Administración del Ministerio de Transportes; 68,593, del 6 de mayo de 1971, que reorganizó la estructura básica del Ministerio de Agricultura, anteriormente aprobada por el decreto número 62,163 del 24 de enero de 1968; 66,882, del 16 de julio de 1970 (Ministerio del Interior); 66,296, del 3 de marzo de 1970 y 66,967, del 27 de julio de 1970 y además Orden Ministerial número 3,598, del 12 de noviembre de 1970 (Ministerio de Educación y Cultura); 69,014, del 4 de agosto de 1971 (Ministerio del Trabajo y Prevención Social); 66,623, del 22 de mayo de 1970 y Orden Ministerial 71, del 2 de febrero de 1972, sobre el Ministerio de Salud (anteriormente organizado por los Decretos números 64,061, del 4 de febrero de 1969 y 65,253 del primero de octubre de 1969); y 68,274, 68,276 y 68,277, del 19 de febrero de 1971; 71,279, del 31 de octubre de 1972; 71,823, del 7 de febrero de 1973 y 72,208, del 11 de mayo de 1973, referentes todos a la organización del Ministerio del Ejército. La organización del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General está regulada por Oficios del Secretario General números 44, 45, 46 y 47, del 5 de junio de 1972 (D. O. del 12 de junio de 1972) y número 69, del 26 de julio de 1972 (D. O. del primero de agosto de 1972).

<sup>47</sup> "Relatorio-Estudo DNER", parte doctrinaria, en *Revista de Administración Pública*. Julio-diciembre de 1969; p. 109-122.

<sup>48</sup> Ver al respecto, Pinto, Aluizio Loureiro, *La institucionalización pública*, 3(1): 7-25, enero-junio de 1969.

<sup>49</sup> Decreto-Ley 509, del 20 de marzo de 1969.

<sup>50</sup> *Integração do correio no complexo economico e social brasileiro*, fls. 24-25 (conferencia mimeografiada, dicatada en noviembre de 1972 en la Associação Brasileira de Marketing, 30 folios).

<sup>51</sup> Cia. Brasileira de Artes Gráficas. *Relatorio 1972*, Río de Janeiro, 1973, p. 3.

<sup>52</sup> Ley número 5,878, del 11 de mayo de 1973.

<sup>53</sup> Ley número 5,727, del 4 de noviembre de 1971.

<sup>54</sup> Decreto número 72,527, del 25 de julio de 1973.

<sup>55</sup> Decreto número 72,527, del 25 de julio de 1973, Parte IV, Cap. IX, IX-1.

<sup>56</sup> Decreto número 64,335, del 9 de abril de 1969.

<sup>57</sup> Exposición de motivos del DASP número 894, del 4 de octubre de 1970, D. O. del 6 de octubre de 1972.

<sup>58</sup> Diario Oficial, sección I, Parte I, del 6 de noviembre de 1972.

<sup>59</sup> Sobre el "sistema de carrera" y el "sistema de cargo", véase Louis Fougère, *La fonction publique*. En especial, la segunda parte, capítulos del I al III.

<sup>60</sup> Los cursos de efectúan en 410 horas de clase, con el régimen de tiempo completo durante 4 meses aproximadamente. Comprenden las siguientes disciplinas: Unidad introductoria, 185 horas (Revisión de matemáticas, 40 horas; nociones de economía, 60 horas; nociones de contabilidad y finanzas, 40 horas; estadística, 30 horas; y métodos y técnicas de investigación, 15 horas); Unidad central, 230 horas (Planeamiento Económico y Social, 40 horas; Elaboración y evaluación de proyectos, 60 horas; Derecho Financiero, 20 horas; Técnicas de presupuesto-programa y contabilidad pública, 30 horas; Administración y proceso de toma de decisiones, 35 horas; Nociones de computación, 20 horas; Los grandes sistemas de la Administración Federal, 15 horas; Administración pública brasileña, experiencias en la reforma administrativa y organización de la Administración Federal, 10 horas; y Entrenamiento de la sensibilidad).

<sup>61</sup> Las entidades educativas que participan en el convenio de 1973 fueron las siguientes: Universidad Federal de Río de Janeiro (Coordinación de Programas de posgrado en ingeniería), Fundación Getulio Vargas, (Escuela de posgraduados en Economía, Río de Janeiro y Escuela de Administración de Empresas de S. Paulo), Universidad Federal de Minas Gerais (Centro de Desarrollo y Planeamiento Regional), Universidad de São Paulo (Instituto de Investigaciones Económicas), Universidad Federal do Ceará (Centro de Perfeccionamiento de Economistas del Noreste) y Centro de Entrenamiento para el Desarrollo Económico (del propio MPCG, en Brasilia).

<sup>62</sup> Esta última información fue obtenida en la entrevista concedida por el Asesor de Recursos Humanos del MPCG a la revista *Planeación y Desarrollo*. Octubre de 1973, año I, número 4, pp. 52-53.

<sup>63</sup> El Decreto-Ley 200, en su artículo 172, prevé la existencia de órganos autónomos, administrativa y financieramente para ejecutar, entre otras, actividades de investigación y enseñanza. La autonomía del CETREMFA, está asegurada por el Decreto número 68,924, del 15 de julio de 1971, alterado por el Decreto número 69,973, del 20 de enero de 1972 y por el artículo sexto del Decreto número 71,322, del 7 de noviembre de 1972.

<sup>64</sup> El régimen interno del CETREMFA fue aprobado por la Orden GB/29, del 9 de febrero de 1972, D. O., del 9 de febrero de 1972.

<sup>65</sup> Resumo los conceptos de "sistema cerrado" y "sistema abierto" de James D. Thomson y Katz y Kahn, en *Un análisis de las teorías de organización*.

<sup>66</sup> "Métodos modernos de la reforma administrativa" en "Boletín del Instituto Internacional de Administración Pública". *Revista de Administración Pública*. Enero-marzo de 1969; número 9, p. 21-30.

<sup>67</sup> La creación del MIC en la Secretaría de Tecnología Industrial, sería también un ejemplo de aplicación del "método de administración paralela", mientras que en el mismo ministerio la reforma que experimenta el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial y el Instituto Nacional de Pesas y Medidas (ambos mediante la cooperación técnica del PNUD) se sitúa más en el concepto de "método experimental".

<sup>68</sup> Véase Implementación de la Reforma contenida en el Decreto-Ley 200 (2a. fase, 1970-1973).

## II

### CONCEPTUALIZACION Y ALCANCE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

<sup>1</sup> Albert Lanza, *Les projets de reforme administrative en France*. PUF, París, 1968; p. 9.

<sup>2</sup> Gerald Caiden, *Administrative reform*. The Penguin Press, Middlessex, 1969; p. 1.

<sup>3</sup> *Conclusiones del Seminario Interregional*. Palmer, Brighton (Mimeo), octubre-noviembre, 1972.

<sup>4</sup> Yehezkel Dror, "Strategies for administrative reform", *Development and change*. La Haya, 1970-1971; vol. 2, núm. 2, pp. 19-35.

<sup>5</sup> Hahn Lee, "Bureaucratic models and administrative reform", *Development and change*. La Haya, 1970-1971; vol. 2, núm. 2, pp. 52-64.

<sup>6</sup> Allan R. Cohen, *Development and change*. La Haya, 1970-1971; vol. 2, núm. 2.

<sup>7</sup> *Reforma administrativa, documentos de un seminario* (Mimeo). Managua, 1972.

<sup>8</sup> Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*. Instituto de Administración Pública, México, 1974; pp. 67-68.

### LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

<sup>1</sup> Johanness Hirschberger, *Historia de la filosofía*. Barcelona, 1959; T. II; pp. 309-322. Julián Marias, *Historia de la filosofía*. Revista de Occidente, Madrid, 1956; pp. 341-346 y 387-392. Jacques Maritain, *Introducción a la filosofía*. Club de Lectores, Buenos Aires, 1956.

<sup>2</sup> Carl F. Stover, "Changing patterns in the philosophy of management", en Claud E. Hawley y Ruth C. Wintrab (eds.), *Administrative questions and political answers*. D. Van Nostrand, Co. Inc., Princeton, New Jersey, 1966; p. 96.

<sup>3</sup> Dwight Waldo, "Organization theory: an elephantine problem", en *Ibid*; p. 107.

<sup>4</sup> Frederick Taylor, *On the art of cutting metals*. American society of mechanical engineers, 1907. *Shop management*. Harper Bros., 1911.

<sup>5</sup> Institute of Public Administration, *Papers on the science of administration*. Columbia University, 1937.

<sup>6</sup> Luther Gulick, *Notes on the theory of administration*. Columbia University, 1937.

<sup>7</sup> Dwight Waldo, *The administrative state: a study of the political theory of the american public administration*. The Ronald Press, 1940.

<sup>8</sup> Herbert Simon, *Administrative behavior: a study of decision making processes in administrative organizations*. McMillan Co., 1947; The Free Press, New York, 1966.

<sup>9</sup> *The human problems of an industrial civilization*. McMillan Co., 1933.

<sup>10</sup> *Management and the worker*. Harvard University Press, 1946.

<sup>11</sup> *Readings on bureaucracy*. Free Press, 1952.

<sup>12</sup> *Group dynamics: research and theory*. Roy Peterson and Co., 1953.

<sup>13</sup> *Developing patterns of management*. American Management Association, 1956.

<sup>14</sup> Robert Durbin (ed.), *Human relations in administration: the sociology of administration*. Prentice Hall, 1951; Thomas North Whitehead, *Leadership in a free society*, Harvard, 1936.

<sup>15</sup> Cfr. Carl F. Stower, *Op. cit.*, p. 101.

<sup>16</sup> Leonard D. White, *The federalists*, 1956. *The jeffersonians*, 1956, *The republican era*, 1958.

<sup>17</sup> John Gaus, *Reflections on public administration*. University of Alabama Press, 1947.

<sup>18</sup> Max Weber, "The essentials of bureaucratic organization: an ideal type construction" en *Essays in sociology*. New York, Oxford University Press, 1946. [edición portuguesa: *Sociologia da burocracia*. Zahar Editores, Río de Janeiro, 1971] *The theory of social and economic organization*. Oxford University Press, New York, 1947.

<sup>19</sup> *The functions of the executive*. Harvard University Press, 1938.

<sup>20</sup> *The structure of social action*. Mc Graw Hill Books Co., 1937.

<sup>21</sup> *The dynamics of bureaucracy*. University of Chicago Press, 1955.

<sup>22</sup> "Comments of the theory of organizations", *American Political Science Review*, 1954.

<sup>23</sup> *Inter university research program in institution building*. Citado por Aluizio Loureiro Pinto en IBAN: *Una experiencia de institucionalismo organizacional en Brasil*. Tesis doctoral presentada en la Universidad del Sur de California, 1967, Cap. I, reproducido para uso interno por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, Brasil.

<sup>24</sup> Dwight Waldo, *Op. cit.*, p. 121.

<sup>25</sup> Fritz Morstein Marx, *The elements of public administration*. Prentice Hall, 1946.

<sup>26</sup> Philip Selznick, *TVA and the grass-roots*. University of California Press, 1948.

<sup>27</sup> A. R. Radcliff-Brown, *Sstructure and functions in primitive society*. London, Cohen y West, 1952.

<sup>28</sup> Malinowsky, *A scientific theory of culture*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1944.

<sup>29</sup> Talcott Parsons, *The social system*. Free Press, Glencoe, Ill., 1958.

<sup>30</sup> Marion J. Levy, *The structure of society*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1952.

<sup>31</sup> Robert K. Merton, *Social theory and social structure*, The Free Press, Glencoe, Ill., 1957.

<sup>32</sup> Walter Buckley, "Structural-functional analysis in modern sociology" en *Modern sociological theory in continuity and change*. The Dryden Press, New York, 1957.

<sup>33</sup> Gonzalo F. Fernández, *Functionalism and political science: problems and contributions*. The American University, Washington, 1968.

<sup>34</sup> Robert K. Merton, *Op. cit.*

<sup>35</sup> Carl Friedrich, "Constitutional government and democracy" en *Cooperative Politics*. Free Press, Glencoe, Ill., 1963.

<sup>36</sup> David Easton, *A framework for political analysis*. Prentice Hall Inc., New Jersey, 1963. *A system analysis of political life*, John Wiley and Sons, New York, 1965.

<sup>37</sup> William C. Mitchell, *The American polity*. The Free Press, Glencoe, Ill., 1962.

<sup>38</sup> S. N. Eisenstadt, *The political system of empires*, The Free Press, Glencoe, Ill., 1963.

<sup>39</sup> David Apter, *The gold coast in transition*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1955.

<sup>40</sup> Gabriel Almond, *The politics of developing areas*. Princeton University Press, 1961.

<sup>41</sup> Talcott Parsons, "The political aspect of social structure and process" en *Varieties of political theory*. Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1966.

<sup>42</sup> Carlos Palacios y otros, *Administración pública para el desarrollo*. VI CADE, Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1970. Héctor Savin Angel y otros, *Consideraciones para una estrategia de reforma administrativa*, estudios especiales EIAP, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1971.

<sup>43</sup> Walter R. Sharp, "International bureaucracies and political development" en *Bureaucracy and political development*. Princeton University Press, 1963.

<sup>44</sup> Ralph Braibanti, "Transnational inducement of administrative reform: a survey of scope and critique of issues" en *Approaches...*, *Op. cit.*; p. 133.

<sup>45</sup> David S. Brown, "Strategies and tactics of public administration technical assistance" en *Approaches...*, *Op. cit.*; p. 185. Este artículo es de singular importancia para el estudio de las diversas estrategias utilizadas por las misiones de asistencia técnica y la efectividad de cada una de ellas.

<sup>46</sup> Albert Lepawsky, "Technical assistance: a challenge to public administration" en *Administrative questions...*, *Op. cit.*; p. 469.

<sup>47</sup> Fred W. Riggs, *Ecología de administración pública*, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1964; p. 6.

<sup>48</sup> John K. Galbraith, "A positive approach to economic aid", *Foreign affairs*, April, 1961, XXXIX, núm. 3.

<sup>49</sup> A. Lekachman, *National policy for economic welfare at home and abroad*. Doubleday, New York, 1955; p. 81.

<sup>50</sup> Fred W. Riggs, "Administrative development: an elusive concept" en *Approaches...*, *Op. cit.*; p. 225.

<sup>51</sup> John Clarke Adams, *El derecho administrativo norteamericano*, EUDEBA, Buenos Aires, 1954; p. 22.

<sup>52</sup> José Cretella Junior, *Derecho administrativo comparado*. Universidad de Sao Paulo, 1972.

<sup>53</sup> Cfr. Alberto Guerreiro Ramos, *Administración y estrategia del desenvolvimiento*. Fundación Getulio Vargas, 1966; Cap. 6.

<sup>54</sup> Smil Ochs y Aluzio Loureiro Pinto, *Modernización y reforma administrativa del gobierno federal brasileño*, en este mismo libro.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> Nelson Mello de Souza, *Notas introductorias al problema de estrategia de reforma administrativa en Brasil*. Fundación Getulio Vargas, Escuela Interamericana de Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, 1970.

<sup>57</sup> Beatriz Warhlich, *La reforma administrativa brasileña: pasado y presente*, en este mismo libro.

<sup>58</sup> Allan R. Brewer-Carías, *La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela: (1969-1973) estrategias técnicas y criterios*, en este mismo libro.

<sup>59</sup> Beatriz Warhlich, *Op. cit.*

<sup>60</sup> Allan R. Brewer-Carías, *Op. cit.*

<sup>61</sup> Manuel Rachadell y Guillermo Quintero, *La reforma administrativa en Venezuela*. Caracas, Comisión de Administración Pública, 1973.

<sup>62</sup> Cfr. Irving Swerdlow, *Development administration: concepts and problems*, Syracuse University Press, 1963; p. 11.

<sup>63</sup> Cfr. Talcott Parsons, *The social system*, The Free Press, Glencoe, 1951; p. 486.

<sup>64</sup> Alberto Guerreiro Ramos, *Administración y estrategia de desenvolvimiento*, Río de Janeiro.

<sup>65</sup> Percy Bridgman, citado por C. Wright Mills, *La imaginación sociológica*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1961; Cap. III.

<sup>66</sup> Edgardo Boeninger, "La reforma administrativa", *Revista Mensaje* [número especial], núm. 123, Santiago de Chile, octubre de 1963; p. 523.

## INSTRUMENTOS METODOLOGICOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

<sup>1</sup> Véase Modelo teórico de la administración pública peruana en el cual se desarrolla este concepto y otros utilizados en este mismo documento.

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA AMERICA LATINA. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE CINCO EXPERIENCIAS NACIONALES

<sup>1</sup> Seminario promovido por la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) de la Fundación Getulio Vargas (FGV), bajo el patrocinio del Ministerio de Planeación y Coordinación General.

<sup>2</sup> México es una República Federal, Los poderes de la unión son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La normalidad constitucional es plena.

<sup>3</sup> Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal*, 1971-1976; p. 22.

<sup>4</sup> *Op. cit.*; p. 24.

<sup>5</sup> *Op. cit.*; p. 24

<sup>6</sup> *Op. cit.*; p. 25.

<sup>7</sup> *Manual de organización del gobierno federal*. Secretaría de la Presidencia, México, 1973; p. 304.

<sup>8</sup> Andrés Caso y Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, en esta misma obra.

<sup>9</sup> *Manual de organización del gobierno federal*; p. 125.

<sup>10</sup> Andrés Caso y Alejandro Carrillo Castro, *Op. cit.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Panamá se liberó políticamente de España en 1831, integrando la Gran Colombia. En 1903 se volvió un país independiente de Colombia. La Constitución en vigor data del año 1972. Es una República Unitaria. De los tradicionales tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, asume forma singular el Poder Legislativo, que se compone de la Asamblea Nacional de Representantes de los "corregimientos" (la menor unidad administrativa del país), electos por voto popular, en número de aproximadamente quinientos. Entre otras atribuciones compete a la asamblea elegir el Presidente de la República. Al lado de la asamblea integra también el Poder Legislativo el Consejo Nacional de Legislación, constituido del Presidente y Vice-Presidente de la República, del Presidente de la Asamblea Nacional, de los Ministros de Estado, y de los Miembros de la Comisión de Legislación. Al Consejo Nacional de Legislación compete expedir y reformar los códigos nacionales, aprobar el presupuesto de la República y crear departamentos administrativos, órganos interministeriales y consejos técnicos. Así el Presidente de la República es, simultáneamente, Jefe del Poder Ejecutivo y miembro del Poder Legislativo, en su más alto nivel (Véase Edda Cabrero de Castillo, *La Reforma administrativa en Panamá*. Trabajo de conclusión del IX CADE, EIAP, 1973. Curso de administración para el desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública. Ricardo A. León Tapia, *La reforma administrativa en Panamá*, en esta misma obra).

<sup>18</sup> Ricardo A. de León Tapia, *Op. cit.*

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Este acontecimiento se verificó el once de octubre de 1968. *Idem.*

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*



<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Ibidem*, Gaceta Oficial núm. 17,295, del primero de marzo de 1973.

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Ejemplos concretos de esa competencia con enumerados, del trabajo de Ricardo de León Tapia.

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Venezuela es una República Federal. Los poderes de la República son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La actual Constitución del país fue promulgada en 1961, pero la democracia representativa, en ella consagrada rige desde 1958. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente, asesorado por el Consejo de Ministros.

<sup>44</sup> Allan R. Brewer-Carías, *La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela* (Ver este mismo libro).

<sup>45</sup> Decreto núm. 287, de junio 27 de 1958.

<sup>46</sup> Manuel Rachadell y Guillermo Quintero, *La reforma administrativa en Venezuela*. Caracas, Comisión de Administración Pública, 1973; p. 56.

<sup>47</sup> *Ibidem*; pp. 5-61.

<sup>48</sup> *Ibidem*; pp. 7-55 y gráfica del anexo núm. 3.

<sup>49</sup> *Ibidem*; pp. 9-57.

<sup>50</sup> *Ibidem*, gráfica del anexo núm. 2.

<sup>51</sup> *Ibidem*; pp. 2-40, 89-90.

<sup>52</sup> Decreto núm. 28, de abril 9, 1969.

<sup>53</sup> Decreto núm. 141, de septiembre 17, 1969.

<sup>54</sup> Manuel Rachadell y Guillermo Quintero, *Op. cit.*; pp. 77-81.

<sup>55</sup> *Ibidem*; pp. 49-50.

<sup>56</sup> *Ibidem*; pp. 7-65, 7-86.

<sup>57</sup> *Ibidem*; pp. 6-64, 89-90.

<sup>58</sup> Colombia es una República Unitaria. El poder público es integrado por los ramos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Es plena la normalidad constitucional.

<sup>59</sup> Carmenza Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *La reforma administrativa en Colombia*, V. Revista Latinoamericana de Administración Pública, núm. 1, enero-marzo, 1974, México; pp. 61-77.

<sup>60</sup> Pedro Pablo Morcillo, *La reforma administrativa en Colombia*, en esta misma obra.

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> Carmenza Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *Op. cit.*

<sup>66</sup> Pedro Pablo Morcillo, *Op. cit.*

<sup>67</sup> Carmen Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *Op. cit.*

<sup>68</sup> Pedro Pablo Morcillo, *Op. cit.*

<sup>69</sup> Carmen Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *Op. cit.*

<sup>70</sup> Pedro Pablo Morcillo, *Op. cit.*

<sup>71</sup> Carmen Arana de Ramírez y Hernán Peñaloza Castro, *Op. cit.*

<sup>72</sup> El Brasil es una República Federal. Los poderes de la república son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La Constitución promulgada en 1967 fue modificada en 1969, coexistiendo con el Acto Institucional núm. 5, de 1968, que confiere poderes excepcionales al Presidente de la República.

<sup>73</sup> Para mayores detalles véase, de la autora, *Reforma administrativa federal brasileña: pasado y presente*, en esta misma obra.

<sup>74</sup> En octubre de 1945 el Presidente Vargas fue depuesto por las fuerzas armadas. Nueva Constitución, consagrando la democracia representativa, fue elaborada por una Asamblea Legislativa especialmente electa para ese fin; promulgada en septiembre 18 de 1946, que rigió hasta 1967 (con modificaciones introducidas mediante actos institucionales a partir de 1964).

<sup>75</sup> J. Nazare Teixeira Dias, *La reforma administrativa de 1967*. Río de Janeiro, FGV, 1968; pp. 3-11.

<sup>76</sup> Por la Ley núm. 6,036 del primero de mayo de 1971 que después será comentada. El MPPG fue transformado en Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República.

<sup>77</sup> *Idem.*

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> Diario Oficial de mayo 2 de 1974; p. 5,036.

<sup>81</sup> El Primer Plan Nacional de desarrollo cubre el período 1972-1974 y fue aprobado por la Ley núm. 5,727, de noviembre 14, 1971. El Segundo Plan Nacional de Desarrollo que entrará en vigor a partir del primero de enero de 1975 está en elaboración.

<sup>82</sup> Por la misma ley, son igualmente Ministros de Estado, el Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia (que ya poseía ese status por ley anterior), el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia, el Jefe del Servicio Nacional de Informaciones y el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

<sup>83</sup> Información obtenida a través de la Secretaría del Presupuesto y Finanzas, Secretaría de Obras Públicas, de la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República (mayo de 1974).

<sup>84</sup> Ley núm. 5,645, de diciembre 10 de 1970.

<sup>85</sup> Programas de reforma administrativa, distribuido a participantes del primer seminario de integración MPPG, Brasilia, 5 al 7 de diciembre de 1971.

<sup>86</sup> Fundación Getulio Vargas.

<sup>87</sup> Smil Ochs y Pinto, Aluizio Loureiro, *Modernización y reforma administrativa del gobierno federal brasileño: cuatro décadas de experiencia*, en esta misma obra.

<sup>88</sup> Cabe destacar, al respecto, el esfuerzo del Ministerio de Hacienda en ese sentido, a través del CETREMFA (Transformado a fines de 1973, en una escuela de administración hacendaria) y el programa de formación de técnicos de planeación, ejecutados en 1973 por el Ministerio de Planeación con la colaboración de instituciones de diverso nivel.

<sup>89</sup> El órgano central de administración de personal de Brasil, DASP, inauguró sus cursos de administración en 1941. Hoy funcionan en el país más de

cincuenta cursos y escuelas de administración, integrando el sistema educacional del país.

<sup>90</sup> Constituyen también excepción a la regla los dos ejemplares señalados en la nota del núm. 88.

### LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA

<sup>1</sup> Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina*, Informe presentado al Banco Internacional de Desarrollo, Chile, 1970; p. 34.

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Algunos problemas de administración de las empresas públicas*. Documento ST/ECLA/ Conf. 35/1.1, Santiago, 1969; p. 6.

<sup>3</sup> Cifras mencionadas en Amilcar Herrera, *Ciencia y política en América Latina*. Ed. Siglo XXI, 1971; pp. 25-26.

<sup>4</sup> *Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y tecnología en las regiones poco desarrolladas*. Costala, UNESCO, 1965; p. 117.

<sup>5</sup> *La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo*. Informe de la segunda reunión de expertos, Documento ST/TAO/M/57, 1971; p. 45.

<sup>6</sup> Datos de la Organización de Estados Americanos (OEA), *Características de los institutos latinoamericanos de investigación tecnológica*. Washington, 1965.

<sup>7</sup> Naciones Unidas, *Informe del seminario internacional sobre el empleo, el desarrollo y el papel del personal científico y técnico en el servicio público de los países en desarrollo*. Documento ST/TAO/M/48/Add. 2, Nueva York, 1969; p. 44.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>9</sup> Bernardo Kliksberg, *Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico. Introducción al caso latinoamericano*. Argentina, 1973; p. 57.

<sup>10</sup> Naciones Unidas, *Op. cit.*; p. 46.

<sup>11</sup> Juan I. Jiménez N., *Unidades de medida para el análisis administrativo en América Latina*, vol. II de anexos, Ponencia Tema 2, XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, 1974.

<sup>12</sup> Juan I. Jiménez N., *Op. cit.*; p. 1.

<sup>13</sup> En Venezuela, por ejemplo, en 1972 se utilizaron más de bs. 175.000.000 para adiestramiento de personal, sólo en algunos centros de capacitación investigados. Víctor M. Rodríguez, *El sistema nacional de adiestramiento para el gobierno de Venezuela*. Caracas, marzo, 1974.

<sup>14</sup> En el sector agrario venezolano se determinó recientemente la existencia de más de 120 programas y organismos de capacitación, no sujetos a una coordinación central. CIARA, *Lista parcial de organismos de capacitación agropecuaria*. Caracas, julio, 1974.



# LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA

JOSÉ MARÍA JÁCOME

## INTRODUCCION

Se ha solicitado a este ponente explorar el tema de la investigación para la reforma administrativa. Como punto de partida es necesario aclarar que, sin ser el ponente un especialista en investigación administrativa, enfocará su trabajo desde el punto de vista de su experiencia como especialista en reforma administrativa general, en la cual la investigación ha sido uno de los elementos con que ha debido trabajar, aunque no ha constituido su campo de acción central.

La ponencia por lo tanto analiza la investigación desde el punto de vista de su importancia e influencia en el desarrollo administrativo general de América Latina. Se hace referencia a algunos países, solamente para apoyar conclusiones preliminares, sin que se intente afirmar tesis definitivas sobre experiencias nacionales.

El análisis en profundidad de la experiencia de nuestros países en el manejo de la investigación administrativa, necesitaría una acción distinta de la que podemos llevar a cabo en las actuales circunstancias, inclusive con este ejercicio interesante de encontrarnos a dialogar, de vez en cuando, quienes hemos trabajado en la reforma administrativa latinoamericana.

Se necesita por el contrario realizar un esfuerzo sistemático, con recursos especiales en cuanto a especialización, financiamiento y organización, que ahora no se está cumpliendo en la gran mayoría de nuestros países, sin que por ello se pueda contar con material de base para hacer un análisis suficientemente exhaustivo de la materia. Se utilizan, por lo tanto, algunos indicadores de carácter general.

## LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO

El desarrollo científico se nutre de la investigación. Es decir, para desarrollar una ciencia, es necesario que ella se alimente del análisis de la realidad que la circunda, que desarrolle principios básicos a medida que la experiencia pragmática va tomando forma y va produciendo resultados, que tienen que ser cuidadosamente estudiados para poder servir como material de infraestructura sobre el cual se va construyendo la ciencia. Esto se está haciendo en forma muy reducida en los países en desarrollo, con respecto no solamente a la ciencia administrativa, sino también en el desarrollo científico y tecnológico general.

La carencia científica y tecnológica es uno de los grandes problemas que ha enfrentado América Latina en los últimos años. En un sistema económico mundial donde la tecnología tiene una gravitación central y creciente, y define aspectos sustanciales de las relaciones económicas internacionales, esta región ha permanecido casi al margen de la generación de tecnología. Se ha estimado que el 90% de la tecnología que consume es importada; su inversión en su propio sistema científico y tecnológico ha sido mínima en relación con la de los países desarrollados (0.2% del producto bruto, frente a tasas superiores al 1.5% en los países desarrollados). Con respecto a este grave problema se ha dicho que hasta ahora América Latina se ha limitado prácticamente a recibir técnicas de los países industriales. Para poder hacer frente a los problemas actuales y futuros de su desarrollo —incluyendo el muy importante de transformar sus relaciones con aquellos países— tienen que llevar a cabo una acción eficaz tanto en el campo de la creación, como en el de la capacitación y adaptación de tecnología. Ello no puede hacerse sin establecer una estructura científico-tecnológica, adecuada para ambas funciones. Tampoco podría hacerse si, desde el ángulo de la economía, no se definen criterios básicos para fijar prioridades en campos específicos. No debe olvidarse que las innovaciones tecnológicas casi siempre contienen un alto grado de especificidad. Además, aquella acción eficaz exige desarrollar programas de investigaciones que respondan a esas prioridades y uno de cuyos objetivos principales sea la ampliación de la capacidad para generar y adoptar técnicas nuevas.<sup>1</sup>

Para tratar de hacer frente a este problema, en América Latina se ha venido estableciendo desde hace varios años instituciones de investigación, entre ellas el Instituto Centroamericano de Investigación

y Tecnología Industrial ICAITI, fundado en 1955; el Instituto Nacional de Tecnología Industrial de Argentina, en 1957; el Instituto Venezolano de Investigación Tecnológica e Industrial, en 1958; el Instituto de Investigaciones Tecnológicas en Colombia; el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, en 1961; el Instituto Nacional de Tecnología de Brasil, y otros.

Desafortunadamente, por varias razones, entre ellas la baja inversión en desarrollo científico y técnico que se hace en la región, estas instituciones tienen problemas más o menos comunes en todos los países. Su financiamiento es marcadamente insuficiente y su radio de acción está limitado por la falta de fondos para mantener y renovar laboratorios y equipo, y en algunos casos para hacer frente a los gastos ordinarios.<sup>2</sup> Todo ello, a pesar de que en los últimos años se escucha con frecuencia en foros nacionales e internacionales, afirmaciones sobre la necesidad de desarrollar la ciencia y la técnica en América Latina. El mismo establecimiento de las instituciones mencionadas antes, y las continuas declaraciones públicas y privadas, podrían llevar a la conclusión de que hay interés por solucionar el problema; sin embargo, en realidad no se está haciendo lo suficiente, ni siquiera una fracción de lo que se necesita.

La inversión del 0.2% del producto bruto de América Latina en investigación científica y tecnológica se halla muy distante del mínimo necesario y de los porcentajes de los países desarrollados. Mientras en 1963 la inversión total de América Latina en investigación y desarrollo fue de doscientos millones de dólares, Holanda, con sólo doce millones de habitantes invertía doscientos treinta y nueve millones de dólares. La inversión per cápita de los países desarrollados era entre doce y ciento treinta y cuatro veces superior a la inversión per cápita latinoamericana promedio.<sup>3</sup> Entre las consecuencias más directas, se producen agudas restricciones en la generación de recursos humanos utilizables en la producción nacional. Se estima como valor aceptable, que un país debe disponer aproximadamente de mil especialistas científicos por millón de habitantes. Estados Unidos en 1965 tenía cinco mil ingenieros y científicos por cada millón de habitantes; Latinoamérica contaba en la misma época sólo con quinientos.<sup>4</sup> En 1964, Estados Unidos contaba con quinientos mil profesores universitarios a tiempo completo, recurso clave para tareas de investigación; toda América Latina tenía sólo cinco mil.

## EL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNICO, Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Es preciso comprender, y esto es muy poco claro todavía en América Latina, que la administración pública influye en forma decisiva en el desarrollo científico y tecnológico. El mismo proceso de desarrollo nacional, considerado globalmente, exige la aplicación de la ciencia y la tecnología a la producción general de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y su aplicación general a los asuntos públicos. La administración pública desempeña un papel vital en este proceso.<sup>5</sup> Por ello se debe incluir entre sus responsabilidades, la administración de un sistema que en el mundo moderno es un elemento importante en el desarrollo: la producción de ciencia y tecnología.

En los países en desarrollo, el sector público realiza un porcentaje muy elevado de la investigación y el desarrollo científico y técnico, en relación al esfuerzo total. América Latina no es una excepción, con un promedio de 96% de total financiado con fondos públicos. El promedio de inversión pública en investigación científica y tecnológica en Argentina llega al 98% del total, en Brasil al 98%, en Colombia al 94%, en Perú al 93%, en Venezuela al 99%.<sup>6</sup> Es evidente por lo tanto que el mayor esfuerzo de investigación se hace en el sector público en América Latina y que la mayor parte de los investigadores, los científicos y técnicos, están siendo empleados por los gobiernos. En nuestra región por lo tanto casi todos los problemas de desarrollo de la investigación, la ciencia y la tecnología tienen que ser resueltos por la administración pública. La capacidad administrativa de los gobiernos es pues de importancia fundamental para el desarrollo de la investigación, la ciencia y la técnica.

Como en el caso de todas las otras funciones gubernamentales, para administrar la investigación, la ciencia y la tecnología se necesita, además de los recursos financieros, contar con un marco institucional y recursos humanos adecuados. América Latina no solamente está destinando recursos insuficientes de su producto bruto anual, sino que no ha dado aún una atención suficiente al desarrollo de sus instituciones, ni de su personal para la investigación y el desarrollo de la ciencia y la técnica.

### *Los aspectos institucionales*

Se necesitan organismos que se encarguen de todas las fases de la producción, adaptación y aplicación científica y tecnológica en el sec-



tor público de los países. Como cualquier otra función productiva requiere planificación, ejecución, coordinación, control. Estas funciones están sólo parcialmente institucionalizadas. En general se puede encontrar que los gobiernos latinoamericanos han dado sólo soluciones aisladas y primeros pasos en el establecimiento de esquemas institucionales para la investigación y el desarrollo científico. Los institutos de investigación mencionados anteriormente son el resultado de esos primeros intentos de desarrollo del sistema. En la mayoría de los países hay deficiencias como las siguientes:

1.—Frecuentemente no existe planificación adecuada de la actividad científica y tecnológica, y hay una acentuada descoordinación respecto al plan global de desarrollo; el proceso de planificación no involucra a todos los participantes necesarios y los organismos especializados en este aspecto no tienen suficiente jerarquía, cuando existen. En muchos casos la planificación no ha sido institucionalizada.

2.—Las agencias ejecutoras tienen funciones confusas, superpuestas con el nivel de planeamiento y escasos instrumentos para transformarse en administradoras del sistema. Este es el caso de los institutos mencionados antes.

3.—Hay falta de metas globales precisas y de órganos con capacidad real de coordinación; se produce desorganización en los esfuerzos, superposiciones y desaprovechamiento de posibles economías de escala a nivel de ejecución.

4.—No se han constituido instrumentos de auditoría del sistema, que realicen una fiscalización adecuada de la marcha del mismo.

Otro factor importante es la utilización de los avances científicos y técnicos que han sido el producto de la investigación en el sector público. Por falta de planificación no hay determinación clara de las necesidades; las investigaciones no se orientan entonces a producir ciencia y técnica cuya utilización sea demandada en los programas gubernamentales prioritarios. La investigación es en ese caso especulativa y sus resultados no se aplican. Para que se logre aplicación de los avances científicos y técnicos obtenidos se necesita una coordinación institucional entre el sistema de producción de tecnología y el sistema productor de bienes y servicios, que es el que utiliza la producción del primero. Hay necesidad de asegurar por todos los medios que la investigación en el sector público sea aplicada para lograr avances científicos y técnicos utilizables de inmediato en los programas prioritarios de gobierno; para ello se necesitan instituciones encargadas de hacerlo,

*Los recursos humanos*

El personal dedicado a la investigación y al desarrollo de la ciencia y la tecnología es escaso en América Latina. Ni los gobiernos, ni las instituciones de formación superior tienen políticas definidas, ni programas para formar investigadores en la cantidad y con la calidad suficiente. Los escasos programas de formación existentes están desconectados de las necesidades y prioridades más urgentes del desarrollo nacional. Es un círculo vicioso por el cual no se investiga porque no hay investigadores ni recursos, y hay poca gente que se dedica a la investigación por la escasez de oportunidades en esa actividad. Por lo tanto hay dos aspectos relacionados e interdependientes: las deficiencias y brechas en la formación; y los problemas en la utilización de investigadores, científicos y técnicos.

En cuanto al número, los vacíos son notables. Argentina, el país que ha logrado mayor desarrollo en materia de investigación en América Latina, en 1968 tenía cuatro mil quinientos científicos y técnicos trabajando a tiempo completo en investigaciones y desarrollo científico, mientras Estados Unidos tenía doscientos cuarenta y dos mil ochocientos y Francia cuarenta y cinco mil. Mientras en Estados Unidos ciento setenta y tres mil doscientas personas se graduaron en ciencias e ingeniería en 1965, sólo doce mil latinoamericanos terminaron sus estudios en esas disciplinas. En 1966 solamente hacían estudios de ciencias e ingeniería ciento sesenta y cinco mil estudiantes, de un total de ochocientos treinta y un mil universitarios en América Latina.<sup>7</sup>

Lo más grave de la situación es que los pocos científicos e investigadores formados no son utilizados eficazmente. Es frecuente encontrarlos circulando en dependencias gubernamentales en busca de trabajo, y no es raro observar inclusive que aquellos formados en el exterior, a un costo considerable, no son empleados, o se utilizan en puestos donde su formación no es aprovechada. Recientes estudios sobre este aspecto indican, por ejemplo, que las universidades en Colombia están formando suficientes ingenieros para responder a las necesidades del desarrollo nacional, pero su utilización adecuada es un problema serio. En Argentina la profesión de ingeniería se ha ampliado rápidamente, pero muchos ingenieros no tienen empleo en su campo de especialización, sino están desempeñando puestos políticos, de gerencia o de administración. En México, más del 20% de los ingenieros educados en las universidades nacionales trabajan en actividades de gerencia y ventas en vez de hacerlo en su profesión. Hay por tanto en América Latina una pronunciada deficiencia en la utilización

del personal científico y técnico, a causa de la falta de comprensión por parte del sector público y del personal científico y técnico, del papel mutuo que deben tener en el proceso de desarrollo.<sup>8</sup>

Esta situación ha producido la emigración de investigadores, científicos y técnicos latinoamericanos hacia los países desarrollados. Se estima que entre 1961 y 1970 emigraron hacia Estados Unidos cincuenta mil graduados universitarios latinoamericanos, que a un costo promedio de formación de veinte mil dólares, significa una pérdida directa de mil millones de dólares, sin incluir los costos indirectos de su alejamiento. La pérdida ha sido de suma gravedad en profesiones de alto valor estratégico; se estima por ejemplo la pérdida anual promedio de ingenieros por migración en un 8% de los egresados anuales. En Chile alcanzó entre 1965 y 1968 el 30.3% y en Perú, Uruguay y Venezuela, en igual período, el 14%. En materia de médicos se ha estimado que Estados Unidos recibe anualmente médicos latinoamericanos que equivalen a la producción de tres facultades americanas de medicina.<sup>9</sup>

Se cree usualmente que este fenómeno de la emigración de investigadores, científicos y técnicos es causado solamente por razones de remuneración. Sin embargo, el fenómeno es mucho más complejo y se produce por razones sociales, económicas, políticas, personales, que llegan a constituir un estado general de insatisfacción en ese tipo de personal. Las prácticas restrictivas e inflexibles de los sistemas nacionales de personal; los procedimientos lentos y anticuados utilizados en las instituciones públicas; la indiferencia general cuando una entidad de investigación es afectada o destruida por razones políticas o simple olvido; falta de capacidad para garantizar la continuidad de las actividades de investigación; bajas remuneraciones; influencias políticas; restricciones en la libertad académica; falta de flexibilidad e imaginación para utilizar los recursos disponibles<sup>10</sup> han sido mencionadas como las razones más usuales para la pérdida de este personal tan valioso.

### *La transferencia de tecnología*

Es evidente que los países en desarrollo de América Latina no tienen en este momento la capacidad de producir un apreciable porcentaje de la ciencia y la tecnología que consumen para su desarrollo. Ello ha determinado la importación masiva de este factor vital, que en muchos casos ha sido de gran valor para solucionar a corto plazo los problemas de escasez causados por las deficiencias antes mencionadas. Sin embargo en muchos otros casos la transferencia de tecno-

logía puede convertirse en la práctica en un proceso económico deformante y con múltiples consecuencias negativas. Existen tecnologías de utilidad multiplicadora para el país importador, pero también otras que, basadas en combinaciones de recursos apropiados para medios desarrollados, van contra el logro de metas globales prioritarias, como la ocupación plena en los países en desarrollo. Por otra parte, frecuentemente la transferencia se realiza como una operación comercial, donde los vendedores de tecnología que dominan oligopólicamente el mercado internacional, tratan de lograr sus objetivos de maximización de beneficios, imponiendo condiciones que los compradores pueden entender convenientes a nivel de sus empresas individuales, pero que son lesivas para las políticas económicas globales. Se han hecho últimamente denuncias sobre los perjuicios que los contratos de transferencia negociados entre las empresas transnacionales y empresas de los países en desarrollo, han traído frecuentemente a esos países.

Como la transferencia no se puede excluir, existe la necesidad de institucionalizar el control de esa transferencia, para regularla y adecuarla a las necesidades nacionales. Se están efectuando en la actualidad en algunos países latinoamericanos como la Argentina, experiencias sobre este aspecto. Sin embargo, la realidad de los últimos dos decenios indica la falta de instrumentos administrativos en los gobiernos de América Latina para manejar este aspecto de la transferencia tecnológica en forma adecuada.

## LA INVESTIGACION Y EL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO EN ADMINISTRACION

Se han analizado brevemente algunos aspectos que parecen importantes en el desarrollo general de la investigación, la ciencia y la tecnología en los países de América Latina, y el papel central que desempeña la administración pública en este aspecto.

Por su lado, la administración es una ciencia, cuyo desarrollo está sujeto a las mismas influencias que se han mencionado antes como elementos que inciden en el desarrollo científico y tecnológico general. Todos los factores administrativos y de otra naturaleza que se mencionaron antes también influyen el desarrollo de la ciencia administrativa. Sin embargo, ésta tiene sus propias peculiaridades que merece la pena recordar.

En primer lugar, está su grado de evolución. La ciencia administrativa está aún en desarrollo y no ha podido todavía construir una

serie de principios fundamentales que puedan ser sometidos con todo rigor al análisis científico. En esta primera etapa de su evolución, la ciencia administrativa se ha integrado con una serie de elementos de otras disciplinas, como los de las ciencias jurídicas, la economía, la ciencia política, elementos de ciencias exactas, y un conjunto de principios y técnicas que conocemos como aquello propiamente administrativo. El estado de subdesarrollo de estos últimos elementos y su dependencia de otras ciencias hacen que se llame a nuestra disciplina ciencia de segundo grado.<sup>11</sup>

Su actual etapa de desarrollo no ha permitido aún que se generen sólidos principios científicos propios, sino que más bien contiene elementos primarios elaborados por las distintas ciencias sociales básicas: la sociología aporta, como ingredientes, los conceptos de comunidad y sociedad, estructura y función, grupo e institución, movilidad o integración, estabilidad o cambio; la ciencia política, los de autoridad, poder, acceso, apoyo, decisión, jerarquía, poliarquía, participación, soberanía, autonomía, nación, estado o gobierno; la psicología del comportamiento, liderazgo, actitud, motivación, comunicación, organización informal, conflicto y consenso, cooperación, equipo, opinión, alienación o espíritu de cuerpo; la economía, los de escasez de recursos, alternatividad de productos, utilidad, eficiencia, eficacia, rendimiento, opción, optimización, maximización o equilibrio general y parcial; el derecho, los de organización formal, órgano, competencia, personería jurídica, capacidad reglada y discrecional, descentralización, desconcentración y así sucesivamente... en su capacidad de adoptar y homologar tan heterogéneos hijos ajenos radica la grandeza de la administración.<sup>12</sup>

La misma naturaleza un tanto difusa de lo que es la ciencia administrativa y la parte de su contenido que es de otras ciencias, la ha puesto en desventaja frente a otras disciplinas que tienen siglos de tradición y desarrollo. Sin embargo, es necesario mencionar que siendo la administración una ciencia moderna, nacida del estudio de los fenómenos del mundo contemporáneo, está íntimamente relacionada al vertiginoso cambio que se observa en la naturaleza de las actuales organizaciones. La administración representa pues un campo fértil para el desarrollo científico, y hay una serie de fenómenos de naturaleza administrativa que merece la pena estudiar por su gran influencia en la vida de nuestras sociedades.

Hay avances como los de la teoría de la organización; el análisis del comportamiento burocrático; la psicología organizacional; la elaboración y utilización de modelos de comportamiento organizacional;

sin dejar de lado la riqueza que representa todo el campo de la dirección y gestión (management) y el comportamiento de las organizaciones frente a la introducción de tecnologías nuevas como la planificación y los otros sistemas prioritarios de administración para el desarrollo. Estos y muchos otros aspectos podrían enriquecer la ciencia administrativa en forma apreciable si se pudiera realizar un mayor esfuerzo de investigación sistemática en esas y otras áreas importantes. Sin embargo, los vacíos de investigación son aún mayores en administración que en otras ciencias. Es opinión general que la investigación y la generación de ciencia y tecnología en administración es sumamente escasa en nuestra región.

A pesar de ello, frecuentemente se escuchan afirmaciones sobre la importancia de hacer cosas, no de estudiar y analizar el fenómeno administrativo, ya que según esta corriente, los problemas administrativos latinoamericanos son perfectamente conocidos. Lo que en realidad se conoce es la superficie de la problemática administrativa, que es sumamente compleja, y al intentar actuar sobre ella sin conocimiento suficiente de los distintos elementos que la componen, se encuentran obstáculos insalvables. Esta es una de las varias razones de los serios problemas encontrados en la ejecución de programas y proyectos de reforma administrativa, formulados sin suficiente investigación. Definitivamente, no se puede reformar con éxito algo que no se conoce en profundidad.

Los vacíos de investigación y de desarrollo científico y técnico en administración son causados por varios de los problemas que se analizaron anteriormente con respecto a la investigación y al desarrollo científico general. No es por lo tanto tarea sencilla llenar la brecha existente. Se observan, entre otras, las siguientes deficiencias:

#### *Insuficiencia de recursos*

La investigación y el desarrollo científico en administración tiene que competir por los escasos recursos asignados a este tipo de programas, con otras actividades del gobierno a las que se asigna generalmente mayor prioridad, como el desarrollo agrícola, de la producción de manufacturas, de las comunicaciones, de la educación y la salud. Los recursos que quedan para las investigaciones administrativas son muy escasos, cuando existen. No es difícil comprobarlo, al observar los presupuestos y los programas de las instituciones dedicadas al mejoramiento administrativo, con sus recursos escasos, dedicados a otros aspectos como adiestramiento, aplicación de técnicas, reforma de siste-

mas y de organizaciones, sin que en esas acciones se prevean actividades de investigación, cabalmente por falta de recursos.

### *Aspectos institucionales*

En las universidades con escuelas de administración, o en las escuelas gubernamentales, los recursos asignados a la investigación son muy escasos. Se presencia entonces una docencia que no se apoya suficientemente en la investigación. Las facultades de economía, donde están situadas varias escuelas de administración, frecuentemente han logrado desarrollar institutos de investigaciones económicas a las que se asignan algunos recursos. En la mayoría de los casos no se han establecido institutos correspondientes para el área de administración.

Las oficinas responsables por la reforma administrativa en los países, frecuentemente no tienen programas de investigación básica institucionalizados; carecen de investigadores a tiempo completo; no han institucionalizado mecanismos de captación y análisis de información sobre el campo de su competencia. Cuando estos programas existen, son generalmente demasiado débiles y no pueden cumplir su objetivo, que es nutrir de información a la toma de decisiones sobre reforma administrativa.

### *Recursos humanos*

Consecuencia obvia de la naturaleza compleja de los trabajos de investigación y de la falta de apoyo gubernamental a estas actividades, es la carencia, o en otros casos la escasez de recursos humanos calificados para llevar a cabo exitosamente trabajos de investigación adaptados a la realidad de la administración pública de los países de la región latinoamericana y del Caribe.

En muy pocas escuelas de administración pública de la región se ha dado importancia a la formación de funcionarios de alto nivel para que puedan asumir la responsabilidad de programar, coordinar y dirigir trabajos de investigación adaptados a cada realidad nacional. Este hecho se agrava si se toma en cuenta que la formación de un investigador es un proceso largo, y que exige, de una parte, la enseñanza de contenidos propios de la realidad histórico-política, económica, social y cultural de cada Estado; y de otra, la capacitación en la metodología y técnicas de investigación, no descartando tampoco, la enseñanza de Filosofía de la Ciencia y de la historia del pensamiento científico.

Así, se requeriría del diseño de cursos, en las escuelas, centros o institutos de administración pública, tendientes a solventar esta limitación, conjuntamente con el adiestramiento práctico en las diferentes instituciones en las cuales tendrá lugar la realización de los mismos.

### *Aspectos metodológicos*

Hasta ahora no se han resuelto en América Latina los problemas básicos para hacer una investigación administrativa a fondo del sector público. En primer lugar, no se ha hecho el esfuerzo de investigación de la investigación necesario para estructurar las metodologías de investigación más apropiadas para el caso latinoamericano. Muchas de las investigaciones realizadas en las dos décadas utilizaron una metodología netamente reduccionista, que encaró el fenómeno público desde una perspectiva unilateral, enfatizando exclusivamente cierto tipo de factores jurídicos o exclusivamente organizacionales. Este tipo de investigaciones usualmente se ha denominado como formalista. Ha existido en la última década una muy fuerte crítica respecto a este modo de estudiar el fenómeno público, crítica justificada por la reducida fecundidad de las conclusiones de dichas investigaciones; no se han hecho mayores avances en la elaboración de alternativas metodológicas adecuadas, ni se han planteado programas de fondo para resolver este problema.

Con respecto al vacío metodológico antes señalado se ha insistido, especialmente en la última década, en el carácter interdisciplinario que necesariamente debía tener la investigación administrativa, por la naturaleza múltiple del fenómeno administrativo; la necesidad del trabajo interdisciplinario es referencia común en cualquier foro técnico regional. Sin embargo, pocos son los esfuerzos interdisciplinarios efectivos realizados en este último decenio. Por otra parte, difícilmente se pueden esperar mayores acciones en este campo, cuando no hay trabajo sistemático en la región, para establecer cuáles deberían ser las metodologías de un enfoque interdisciplinario en este tipo particular de investigación.

A pesar de la frecuente creencia de que las investigaciones efectuadas permiten considerar cumplida una parte importante de esa etapa, la realidad indica que en la región no se han desarrollado en las dos últimas décadas programas de investigación imprescindibles para contestar preguntas esenciales respecto al avance de su capacidad administrativa. Entre los muchos vacíos, se hallan algunos tan importantes como la falta en muchos países de datos censales adecuados sobre el personal



del sector público; la ausencia de investigaciones sobre empresas públicas, que es una de las áreas más importantes del desarrollo administrativo; la inexistencia de evaluaciones sistemáticas de los resultados de la aplicación de instrumentos vitales como la planificación y el presupuesto por programas en los diferentes países, y la ausencia de instrumentos para medir la capacidad administrativa y la gestión estatal.

Respecto a las investigaciones que sí se efectuaron, porque efectivamente se han hecho una serie de investigaciones, en muchos casos fueron afectados por los problemas enunciados: deficiencias metodológicas, ausencia de enfoque interdisciplinario, falta de orientación hacia los temas prioritarios. A esas restricciones se suma usualmente una adicional: buena parte de las investigaciones realizadas requerían del cumplimiento de una nueva etapa de investigación. Aquella que permite convertir el conocimiento acumulado respecto a determinado problema en estructuras tecnológicas concretas. Hacía falta pues completarlas con secuencias de investigación aplicada que no se ejecutaron, y por ello las investigaciones hechas quedaron en muchos casos en los archivos. El amplio vacío existente en estas dos décadas en los países de la zona en materia de este tipo de investigación aplicada, se halla lógicamente ligado a la falta de desarrollo de una capacidad nacional en la materia, que se mencionaba anteriormente.

### *La transferencia de tecnología*

Latinoamérica produce una fracción de la tecnología administrativa que necesita su sector público. Ello trae una dependencia obligada de la importación de tecnologías. La utilización de tecnología administrativa generada en los países desarrollados es importante para el avance de la administración pública de las naciones en desarrollo. Sin embargo debe hacerse dentro de ciertos lineamientos y con un cuidado especial para asegurar su ajuste a la realidad de los países en desarrollo.

A pesar de ser necesaria, la importación, aún en el caso de técnicas aplicables, no soluciona el problema de fondo que es el desarrollo de una capacidad nacional de creación y utilización de tecnología administrativa. La dependencia casi exclusiva en la importación debilita este aspecto del desarrollo administrativo nacional, dando una ilusión de modernización que impide una concepción clara de la necesidad de enfrentar por cuenta propia los problemas nacionales de investigación administrativa y a base de ella crear tecnología propia.

El subdesarrollo administrativo no está causado por la ausencia en nuestros países de las técnicas usuales utilizadas en las administraciones públicas de los países desarrollados, sino por la falta de técnicas que permitan resolver nuestros propios y peculiares problemas administrativos. Este es quizás el aspecto que no se ha llegado a comprender bien en nuestros países. Una inmensa mayoría de las técnicas administrativas que utiliza América Latina en administración de personal, en administración presupuestaria, en organización y métodos, en contabilidad, y en muchos otros aspectos de la utilización tecnológica, han tenido poco éxito en nuestras administraciones públicas. Esto se debe en gran parte a que se ha intentado su transferencia desde los países desarrollados sin que se haya hecho un esfuerzo conceptual para su ajuste a la realidad y a las características políticas, sociales, económicas y de comportamiento de las administraciones públicas latinoamericanas. Este esfuerzo debe hacerse cuanto antes y para ello se necesita aumentar sustancialmente la investigación en esas áreas, con el fin de evaluar hasta qué punto hemos llegado en la utilización de esas técnicas y qué ajustes deben hacerse para incrementar su grado de utilización.

### *Desarrollo de tecnología propia*

América Latina necesita hacer un gran esfuerzo para desarrollar su propia tecnología administrativa y para ello la investigación en la administración pública es absolutamente fundamental. Se deberá actuar con programas específicos dirigidos a mejorar las instituciones y los programas de investigación; a desarrollar metodologías que permitan la investigación de la problemática administrativa latinoamericana; a la preparación de investigadores, de científicos y técnicos en las ciencias administrativas, con la calidad necesaria y en la cantidad que requieran los planes nacionales de desarrollo.

Los programas de investigación no deberían limitarse al desarrollo de los sistemas administrativos que ya conocemos desde hace varios años; es decir no deberían limitarse a mejorar las posibilidades de utilización de las técnicas de organización y métodos, administración de personal, presupuesto, etc. porque éstas son solamente un aspecto parcial del desarrollo administrativo. Por el contrario, la investigación administrativa debe extenderse con gran amplitud hacia los sectores prioritarios sustantivos en los programas de gobierno. Se necesita desarrollar investigaciones sobre la administración de la agricultura, del desarrollo industrial, de obras públicas y comunicaciones, de comercio interna e internacional, de transportes, de educación, salud, etc. Es

necesario que los investigadores y los especialistas en administración dejen de ocuparse prevalentemente de las técnicas auxiliares y enfrenten los grandes problemas sustantivos del desarrollo de sus países. Sólo así ellos estarán participando en las acciones de gobierno más importantes. De su éxito en la investigación y en la solución de este tipo de problemas, dependerá su afirmación en el panorama científico y técnico de sus países.

Se dan a continuación dos ejemplos con algunas ideas de lo que se podría hacer a través de la investigación administrativa en dos áreas de la administración gubernamental que son de la más alta prioridad en el actual desarrollo de la administración latinoamericana: la administración del sector agrícola y la administración de empresas públicas.

#### LA INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION DEL SECTOR AGROPECUARIO: EL CASO DE LA CAPACITACION DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA EL AGRO

Un sector de gobierno de la más alta prioridad en toda América Latina, sin lugar a dudas, es el agropecuario. Todos los estudios político-económico dan cuenta de esa creciente significación del sector, como de la deplorable situación en que se encuentra en la casi totalidad de nuestros países, frente al hecho —también evidente— de la creciente demanda de productos agrícolas que se experimenta en todas las regiones del mundo, como efecto de la explosión demográfica, entre otros factores.

Nuestro continente reconoce ese hecho, y cada país tiene que acelerar el desarrollo del campo, en todas sus dimensiones. Ahora bien, está plenamente aceptado que el desarrollo de cada uno de los sectores de actividad, dentro de cada país, requiere de una buena administración pública. La investigación administrativa en general, tendrá que jugar un papel clave. En particular, se impone reconocer la importancia de la investigación orientada al mejoramiento y más eficaz coordinación de los programas de capacitación de los recursos humanos.

Se conoce con bastante certeza, que en un número apreciable de países latinoamericanos se emplean anualmente cuantiosos recursos de todo orden para la capacitación de recursos humanos dentro de la administración pública en general, sin que en la mayoría de los casos exista una debida coordinación y supervisión del empleo de los insu-

mos, ni de los resultados que se obtienen con los mismos.<sup>13</sup> Esto mismo se puede afirmar respecto de la aplicación de insumos al sector agropecuario en particular. En este sector la situación generalmente se define como caótica, en muchos países, en materia de formación y adiestramiento de recursos humanos.

Organismos como el CIARA de Venezuela (Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicadas a la Reforma Agraria), han realizado estudios parciales que permiten conocer, por ejemplo, que en los respectivos sectores agrarios nacionales existen muchos programas de todo tipo, desde el nivel pre-vocacional hasta el nivel de postgrado universitario, que orientan sus actividades de capacitación hacia dicho sector,<sup>14</sup> pero todavía no se cuenta, en la mayor parte de nuestros países, con información adecuada acerca de variables importantes (cuantitativas, cualitativas, de interrelaciones institucionales, de aprovechamiento de las inversiones, etc.), referentes a capacitación dentro del sector.

Se puede observar en algunos países, que en ocasiones han realizado estudios o que los están iniciando. De éstos, cabe esperar resultados que determinen la conveniencia de realizar nuevas y permanentes investigaciones en ésta y otras áreas administrativas.

Se impone pues, que los responsables de las áreas de capacitación, en el sector agropecuario de cada país, completen las investigaciones administrativas que puedan contribuir al esclarecimiento de la situación y de las necesidades de capacitación, y que permitan orientar, coordinar y administrar adecuadamente los diversos programas, para que sea posible lograr la eficacia y los rendimientos que se deben esperar de tal actividad.

En materia de formación y adiestramiento de personal, es pues imperiosa e inaplazable la necesidad de institucionalizar las actividades de investigación administrativa correspondientes, para alcanzar las metas nacionales que se establezcan en los países de la región.

## LA INVESTIGACION APLICADA A LA ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS

La investigación en esta materia tiene como uno de sus objetivos principales el desarrollo de conocimientos que puedan ser aplicados a la solución de problemas o a la satisfacción de necesidades. Esta es una definición un tanto primitiva de la investigación, pero es, sin em-

bargo, utilizable para definir el panorama y las necesidades de investigación sobre empresas públicas en América Latina.

En función de esa definición se puede desarrollar el tema sobre cuatro aspectos:

a) El tipo de problemas a corregir y las necesidades que puede satisfacer un mayor conocimiento en el área de empresas públicas.

b) Los conocimientos de que disponemos en la actualidad sobre empresas públicas, desarrollados en América Latina y aplicables a su realidad.

c) La utilidad que tienen los conocimientos desarrollados en otros contextos, para la solución de esos problemas.

d) En función de los puntos anteriores, determinación de cuáles podrían ser las prioridades de investigación en empresas públicas en América Latina.

El análisis de estos aspectos dejará, sin duda, vacíos en la comprensión integral del fenómeno, pero permitirá adelantar algo en la clarificación de los problemas que actualmente se observan.

### *Problemas y necesidades en el área de empresas públicas*

Hay un conjunto de elementos que tienden a señalar la importancia creciente de las empresas públicas en las economías latinoamericanas. En primer lugar, su número es grande y está en constante aumento. En casi todos los países su producción representa un porcentaje importante del valor agregado por el sector moderno de la economía. Su inversión constituye, normalmente, más de la mitad de la inversión total del sector público, la que, a su vez, representa una importante proporción de la inversión bruta nacional. La mayor parte de las empresas públicas son de gran tamaño, complejas, adoptan una forma monopólica u oligopólica y operan en sectores cruciales de la economía nacional.

Además, este importante subsector de la economía nacional está dentro de un contexto político, económico y social, que no es precisamente favorable a una mayor eficiencia y a un más adecuado papel de la empresa pública en el proceso de desarrollo. Las economías latinoamericanas, con escasísimas excepciones, enfrentan muy graves problemas estructurales. Las empresas públicas dependen o se relacionan con administraciones públicas que no se caracterizan por su eficiencia. Operan en un medio político, que, en muchos casos, no les permite

articularse en un sistema viable. Adicionalmente, en muchos de los países del área, hay una marcada escasez de capacidad gerencial, o, en otros casos, se va produciendo un deterioro en la capacidad gerencial del sector público como consecuencia de la operación de las empresas por períodos largos, en un ambiente tan poco estimulante.

Empresas con esas características y operando en contextos como los descritos, deben cumplir objetivos que serían difíciles de lograr aún en circunstancias mucho más propicias. En efecto, se espera que ellas se inserten adecuadamente en los sistemas nacionales de planificación, cosa que permita que contribuyan de una manera efectiva a la solución de los grandes problemas nacionales. A la vez, se espera de ellas la búsqueda permanente de elevados niveles de eficiencia y un comportamiento dinámico y creativo.

Como se puede ver, dada la magnitud y complejidad del problema, es esencial contar con conocimiento profundo del sector para lograr soluciones adecuadas. Veremos, en consecuencia, cuál ha sido el desarrollo de los conocimientos específicos sobre las empresas públicas latinoamericanas y, en segundo término, cuál es el grado de aplicabilidad de esos conocimientos sobre el tema, desarrollados con carácter general o en relación a otros contextos.

### *Los conocimientos actuales sobre las empresas públicas latinoamericanas.*

Quien haya tenido la intención de analizar el problema de las empresas públicas, ha tenido ocasión de comprobar la escasez de material específicamente destinado al tema. Esta escasez es generalizada en toda la problemática administrativa latinoamericana, pero es particularmente intensa en el área de las empresas públicas. La CEPAL ha publicado recientemente una bibliografía sobre empresas públicas en general, y los títulos correspondientes a la problemática latinoamericana constituyen un porcentaje muy reducido. La mayor parte del material clasificado corresponde a estudios de carácter general o a análisis de otras realidades.

El material disponible sobre empresas públicas puede clasificarse en tres grandes categorías:

- 1.—Los estudios específicos sobre sistemas nacionales de empresas públicas o sobre empresas públicas en particular, cuyo número es relativamente reducido, siendo la mayor parte de los análisis solamente

descriptivos, con un énfasis particularmente marcado en los aspectos formales jurídicos y organizacionales.

2.—La información contenida en documentos y análisis de alcance más amplio; por ejemplo, los planes de desarrollo nacional y los documentos producidos por las oficinas de planificación, que contienen frecuentemente material valioso sobre las empresas públicas. Igualmente, la documentación de los organismos de reforma administrativa, los trabajos de índole general sobre estructura y problemas económicos de distintos países, que contienen grados variables de información sobre el tema.

3.—Un importante conjunto de información estadística sobre empresas públicas, normalmente dispersa, de difícil acceso y sin sistematizar, que existe en Oficinas de Planificación, en Ministerios de Economía y Hacienda, en Bancos Centrales y en numerosos organismos de la administración central.

Como se puede notar, la mayor parte de los conocimientos disponibles son de carácter descriptivo y con material estadístico sin una adecuada sistematización. Son prácticamente inexistentes los estudios que intenten explicar el comportamiento y evolución de las empresas públicas. La falta de este último tipo de estudios no se limita a la empresa pública latinoamericana, sino también se nota en relación a la empresa privada nacional. Poco se sabe sobre sus pautas de comportamiento y de problemas que excedan la mera descripción estadística de los sectores. El área donde se ha comenzado a avanzar en este tipo de estudios es la del comportamiento de la empresa privada multinacional.

Los únicos esfuerzos sistemáticos y con tentativa de ámbito regional son los que ha hecho en los últimos años la CEPAL, con una serie de seminarios y reuniones que han producido interesantes conclusiones; ha comenzado además una serie de publicaciones para ir aclarando la problemática del sector, inicialmente en relación al papel de las empresas públicas en el proceso de desarrollo. Actualmente la CEPAL está haciendo un importante esfuerzo de investigación a largo plazo. En igual forma el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), recién establecido, ha asignado prioridad al problema en sus programas de acción futura.

*Conocimientos desarrollados en otros contextos  
y su relevancia para el caso latinoamericano*

En la medida en que el desarrollo autónomo de conocimientos sobre las empresas públicas latinoamericanas ha sido relativamente escaso, corresponde ahora analizar la eventual relevancia de conocimientos de carácter general o referentes a otros contextos para la solución de los problemas.

A riesgo de simplificar excesivamente, aquí se trata de esquematizar nuevamente el desarrollo externo de conocimiento sobre el tema, definiendo dos grandes clases de trabajos, estudios e investigaciones susceptibles de utilización:

1.—Aquellos específicamente enfocados a la problemática de la empresa pública. El panorama aquí es bastante similar al descrito para América Latina. La cantidad de material es relativamente reducido, es de carácter descriptivo, y también centrado en aspectos jurídicos y organizacionales. La mayor parte se refiere a cuatro países: India, Italia, Francia e Inglaterra, todos los cuales tienen características muy diferentes a las de los países latinoamericanos.

2.—Los conocimientos que se derivan del desarrollo de las ciencias administrativas en las últimas décadas. Los avances de la teoría de la organización, de la sociología organizacional, de la informática, de la dirección y gestión (management), de la psicología organizacional, entre los varios campos que se pueden citar, han sido, en algunos casos, impresionantes. No en vano Servan-Schreiber, en su obra "El Desafío Americano", asigna una importancia determinante a la brecha de tecnología gerencial entre Estados Unidos y Europa. Sin embargo, no está claro hasta qué punto esos conocimientos son directamente aplicables en los contextos de los países latinoamericanos. No es éste un asunto sencillo y su respuesta requeriría mucho más espacio y tiempo del que aquí se dispone. Sin embargo, pueden formularse al respecto algunas observaciones.

En primer término, parecería que la mayor parte de ese desarrollo es escasamente aplicable a uno de los dos grandes problemas que se había mencionado anteriormente: la adecuada inserción de las empresas en el sistema de planificación y en la administración en general, y la solución de los problemas en cuanto a las interrelaciones entre las empresas y el resto del sistema de gobierno. Su utilidad inmediata pudiera ser la solución de problemas de eficiencia interna de las



empresas; pero aún en ese campo su utilidad parece ser relativamente limitada.

Buena parte de los contenidos de tipo normativo en esa literatura mencionada tienen premisas de comportamiento, en términos de contexto que las hacen relativamente inaplicables a nuestra realidad. Un ejemplo típico podría ser el constante fracaso en las tentativas de aplicar sistemáticamente las técnicas de evaluación de personal público, que solamente se pueden explicar por el comportamiento observable en las burocracias latinoamericanas, y en el contexto cultural más general.

Como elemento adicional de comprobación de esta limitada aplicabilidad basta pensar en el resultado de los numerosos esfuerzos de reorganización de empresas públicas, encaradas por conocidas compañías consultoras extranjeras, normalmente a partir de condiciones establecidas por los organismos internacionales de crédito para la concesión de ayuda crediticia. En la mayor parte de los casos han habido fracasos, o éxitos parciales en áreas de reducida significación, como por ejemplo el procesamiento de datos.

Inclusive se puede señalar que las tentativas de adaptación de esas técnicas son poco frecuentes, a pesar de que en muchos casos de este tipo de esfuerzos, probablemente la adaptación aseguraría una mayor efectividad de algunas de esas técnicas.

### *Prioridades de investigación en empresas públicas en América Latina*

Los comentarios de las secciones anteriores subrayan la urgencia, importancia y magnitud de las necesidades de investigación sobre empresas públicas en América Latina. Sería demasiado extenso hacer un desarrollo metodológico amplio de esas necesidades y la forma de abordarlas, pero el análisis anterior permite sugerir cuatro grandes áreas de concentración de los esfuerzos de investigación:

- 1.—Inserción de las empresas públicas en el proceso de desarrollo económico.
- 2.—Inserción de las empresas públicas en el sistema de gobierno.
- 3.—Impacto de esa doble inserción en el comportamiento de la empresa pública y en las técnicas de gestión empresarial.
- 4.—Creación y adaptación de técnicas de gestión adecuadas a las características de la empresa pública y al contexto latinoamericano.



# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA AMERICA LATINA:

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE CINCO  
EXPERIENCIAS NACIONALES

BEATRIZ M. DE SOUSA WAHRLICH

## INTRODUCCION

Con motivo de la realización en la ciudad de Río de Janeiro, en diciembre de 1973, de la primera etapa del Seminario Interamericano de Reforma Administrativa,<sup>1</sup> Brasil, Colombia, Venezuela, Panamá y México presentaron documentos sobre sus respectivas experiencias en dicha materia.

En la calidad de comentadora de dos trabajos referentes a Colombia, preparados para el Seminario, adoptó la autora del presente estudio una postura comparativa, en relación a los esfuerzos colombianos y brasileños en el campo de la reforma administrativa.

A solicitud de la EIAP y del IMAP, procura, en las páginas que siguen, extender aquél análisis de manera de abarcar también a México, Panamá y a Venezuela, *tomando como base los documentos presentados en aquél Seminario*. Así el objetivo principal de este trabajo es verificar hasta que punto la adopción de las mismas categorías de análisis evidencia similitudes significativas, especialmente en los objetivos y procesos reformistas de esos cinco países; se espera que ese enfoque pueda contribuir para la mejor comprensión del pasado y del presente, aportando tal vez, elementos útiles para la continuidad de los esfuerzos reformistas en la América Latina.

En relación a cada uno de los países objeto de análisis, serán tratados los siguientes aspectos:

- a) Breve reseña histórica de la reforma administrativa;
- b) Concepción y estrategia de reforma;
- c) Metodología (órganos responsables y métodos adoptados);
- d) Principales obstáculos encontrados;
- e) Resultados obtenidos.

Las conclusiones finales enfocan a las más expresivas similitudes y diferenciaciones evidenciadas por el estudio comparativo de la reforma administrativa en los cinco países.

## MEXICO

### BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Está en ejecución en México<sup>2</sup> un amplio programa de reforma administrativa, elaborado para el período 1971-1976.

Desde 1943, sin embargo, ya se pretendía realizar un esfuerzo para reformar y coordinar, de una manera amplia, las actividades de la administración pública. Así es que, en aquel año, el Poder Ejecutivo creó una comisión intersecretarial para formular y llevar a cabo "un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".<sup>3</sup>

Algunas de las medidas sugeridas en esa ocasión eran verdaderamente revolucionarias en el campo de la administración pública, mas permanecieron generalmente sin implementación.

En 1958 fue establecida una dependencia específicamente encargada de asesorar al Ejecutivo en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como en la programación de los gastos públicos: la Secretaría de la Presidencia, a la cual también fue atribuida la función de coordinar los programas de inversiones de los diversos órganos de la administración pública y *estudiar las modificaciones que en ésta debían ser efectuadas*. La misma ley autorizó al Presidente de la República a constituir comisiones intersecretariales para la solución de asuntos en que debiesen de intervenir varias secretarías o departamentos.<sup>4</sup>

En 1965, fue creada en la Secretaría de la Presidencia una comisión de administración pública, encargada de:

- a) Definir la estructura más adecuada para la administración pública y las modificaciones que deberían ser efectuadas en la organización a fin de: coordinarse la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social; Introducir en el aparato gubernamental técnicas de organización administrativa que contribuyan para la consecución del objetivo anterior; Y lograr mejor preparación del personal al servicio del gobierno;
- b) Proponer reformas en la Legislación y las medidas administrativas indicadas.<sup>5</sup>

En el ejercicio de esas atribuciones la comisión de administración pública realizó, de 1965 a 1967, un diagnóstico global y, en 1968, creó un secretariado técnico permanente como órgano de estudio y apoyo facultándolo inclusive para realizar labores de enlace con los organismos públicos a efecto de apoyarlos técnicamente en el análisis, programación, promoción y evaluación de proyectos específicos de reforma en los distintos sistemas y dependencias de la administración pública.<sup>6</sup>

En 1971 el actual Presidente de la República, con base en esos antecedentes y experiencias, decidió institucionalizar varias de las recomendaciones formuladas por la comisión de administración pública. En esa ocasión la comisión fue transformada en la Dirección General de Estudios Administrativos, permaneciendo como órgano de la Secretaría de la Presidencia.<sup>7</sup>

De las cuatro secretarías de 1821, fecha de la independencia del país, evolucionó la administración federal para suince secretarías (o ministerios en la terminología brasileña), cuatro departamentos administrativos, dos procuradurías (la General de la República y la de Justicia del Distrito Federal), teniendo además a su cargo el gobierno de dos territorios federales.

La administración federal centralizada sólo puede ser modificada por acto del Poder Legislativo, mas el Poder Ejecutivo puede crear entidades descentralizadas y participar en sociedades de economía mixta (a la fecha, existen más de novecientas entidades públicas descentralizadas).

Ese crecimiento por agregación y sin un programa preciso a nivel global vino a exigir, a su vez, la constitución de diversos mecanismos de coordinación y control que han asumido la forma de comités, comisiones, consejos y hasta Secretarías de Estado, la más reciente de las

cuales es justamente la de la Presidencia, a la cual compete la tarea de promover la reforma administrativa y la programación del desarrollo social y económico.<sup>8</sup>

Actualmente existen las siguientes secretarías:

- 1.—Presidencia
- 2.—Gobernación (asuntos del área de justicia y negocios interiores)
- 3.—Defensa Nacional (ejército y fuerza aérea)
- 4.—Marina
- 5.—Hacienda y Crédito Público
- 6.—Patrimonio Nacional
- 7.—Agricultura y Ganadería
- 8.—Recursos Hidráulicos
- 9.—Obras Públicas
- 10.—Industria y Comercio
- 11.—Comunicaciones y Transportes
- 12.—Educación Pública
- 13.—Salubridad y Asistencia
- 14.—Trabajo y Previsión Social
- 15.—Relaciones Exteriores

Los departamentos subordinados al Presidente de la República, son los siguientes: Asuntos Agrarios y Colonización, Industria Militar, Turismo y Distrito Federal.<sup>9</sup>

#### CONCEPCIÓN Y ESTRATEGIA DE LA REFORMA

Según Andrés Caso y Alejandro Carrillo, la reforma administrativa es concebida en México como un proceso permanente de adaptación y cambio de las estructuras y procesos, así como de la capacidad administrativa del Estado, para atender las necesidades del medio y a la coyuntura. Agregan que esa concepción lleva necesariamente a aceptar la existencia de diferencias de ritmo, intensidad y amplitud en los programas y acciones que se pretende llevar a cabo en este campo. Se puede concebir a la reforma casi como un proceso cíclico, que generalmente se inicia con un gran impulso, una etapa de gran dinamismo, que pasa a tener ritmo más lento y constante a medida que va solucionando los problemas más urgentes, institucionalizándose y enfrentándose a los nuevos obstáculos que siempre se presentan en un proceso de este tipo. Por eso mismo, la etapa de los grandes im-

pulsos y de las grandes reorganizaciones de fondo no puede ser permanente, no sólo porque se atenúan los puntos de estrangulamiento más evidentes como porque cambiar por cambiar puede hasta poner en peligro el equilibrio básico exigido normalmente por la sociedad. De ahí la conveniencia de contarse, desde el inicio, no solamente con un programa de reforma, sino también con la infraestructura institucional y de lineamientos de estrategia, que permitan asegurar la permanencia del proceso de adaptación y revisión, así como ir ajustando la velocidad y el alcance de las reformas específicas según las variadas condiciones del medio político, económico, social y administrativo.<sup>10</sup>

Por otro lado —continúan— esta concepción de reforma lleva a que se evite, en la medida de lo posible, la inclusión de dispositivos rígidos y excesivamente detallados en la base legal que da apoyo al proceso, ya que esto podría dificultar revisiones posteriores. De esta manera, conviene contar con un marco legal inicial suficientemente amplio y flexible, como base para las acciones necesarias. También aconseja, tal concepción, la adopción de una estrategia de implantación según la cual se adoptan desde luego las medidas que no necesitan de más tiempo para ponerse en marcha, procurando volverlas autosostenidas e integrarlas, modularmente, según el modelo previamente aprobado.

Esa concepción global y amplia, asociada a la estrategia de implantación gradual, posibilita, además —enfatan aquellos autores— que el programa de reforma pueda ser considerado una función permanente del Estado, y que las autoridades gubernamentales sucesivas se puedan responsabilizar, sin compromisos rígidos, por acciones modulares y de resultados a corto plazo, procurando para las mismas el apoyo político necesario y no siempre de fácil obtención.<sup>11</sup>

## METODOLOGÍA DE LA REFORMA

### *Organos responsables y métodos adoptados*

Como se dijo anteriormente, es a la Secretaría de la Presidencia a quien compete la tarea de promover y coordinar la reforma administrativa y la programación del desarrollo económico y social.

En la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad principal por la reforma administrativa recae sobre la Dirección General de Estudios Administrativos, que trabaja coordinadamente con las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), establecidas en todas las dependencias públicas, auxiliadas por unidades de organización y métodos

(UOMS) y unidades de programación (UPS). A las CIDAS, UOMS y UPS incumbe promover y apoyar las reformas microadministrativas o internas. La Secretaría de la Presidencia efectúa la coordinación general de las reformas (macroadministración) y aprueba las medidas que afecten a más de una unidad pública.<sup>12</sup> Procurándose, así, el establecimiento de corresponsabilidad en todos los niveles, determinándose claramente lo que compete a cada uno, tanto a nivel macro como microadministrativo (entendido, este último, como el ámbito interno de cada una de las unidades gubernamentales).<sup>13</sup>

De ahí sucede que la metodología adoptada es la de la participación de *todos los servicios públicos* en el esfuerzo reformista, con el apoyo de órganos técnicos a nivel microadministrativo (UOMS y UPS), así como a nivel macroadministrativo (Secretaría de la Presidencia). En suma, todos están envueltos en la reforma, no obstante existan órganos especialmente destinados a orientar técnicamente ese esfuerzo y a ellos corresponde la responsabilidad principal.

Existen en el país seis escuelas de administración pública, y cerca de treinta de administración de empresas. A partir de 1967 fueron establecidos cursos de maestría y doctorado. Se calcula que, en 1973, más de dos mil personas estén efectuando estudios superiores de administración. En los últimos tres años (1971-1973) más de mil funcionarios públicos frecuentarán cursos nacionales y extranjeros relacionados con los problemas de la administración para el desarrollo. En el ámbito nacional, solamente en los cursos promovidos por la Secretaría de la Presidencia y por el Instituto Nacional de Administración Pública se especializaron más de quinientos técnicos en el análisis y perfeccionamiento administrativos. Además de eso, casi todas las dependencias del servicio público, atendiendo la determinación presidencial, han promovido cursos de capacitación y entrenamiento para sensibilizar a su personal, no solamente en sus unidades centrales como en todo el territorio nacional.<sup>14</sup>

#### PRINCIPALES OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

Caso y Carrillo consideran que, hasta el lanzamiento del programa iniciado en 1971, los principales obstáculos para la reforma administrativa habían sido el excesivo formalismo legal, así como un "rigorismo eficientista" que no toleraba la participación de los órganos afectados por la reforma; había también enorme carencia de recursos, inclusive de especialistas en administración pública, y, principalmente, falta de un apoyo decidido del más alto nivel político, y la reforma



no tenía forma de un programa permanente, o sea, no estaba institucionalizada. A partir de 1971 se crearon condiciones destinadas exactamente a la remoción de esos dos últimos y principales obstáculos.<sup>15</sup>

## RESULTADOS OBTENIDOS

La reforma administrativa ahora en procesamiento, advierten Caso y Carrillo, no puede, ni pretende, producir éxitos retumbantes, pues tiende encima de todo a asegurar un proceso que tenga la solidez y la durabilidad de las ideas colectivas. Está basada en la cabal institucionalización de la participación de todos y en el trabajo en equipo, como política fundamental del gobierno. Permite, por eso mismo la adaptación de los instrumentos y de las directrices a las cambiantes circunstancias de una realidad administrativa que, a medida que transforma el país, se va transformando a sí misma.<sup>16</sup>

## PANAMA<sup>17</sup>

### BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Una de las primeras medidas tendientes a la racionalización administrativa de Panamá data de 1930, con la creación de la Contaduría General de la República, vinculada al Poder Legislativo por la Constitución de 1946. La misma Constitución estableció los derechos y deberes básicos de los servidores públicos así como la carrera administrativa.<sup>18</sup>

En la década de los cincuenta, la Contaduría General de la República ejerció significativo papel de liderazgo administrativa con dinamismo y eficiencia. En la misma época, el gobierno solicitó y obtuvo la asistencia técnica de la Universidad de Tennessee, que elaboró varios e importantes estudios, de los cuales resultaron la creación de la Oficina Central de Personal (en la Secretaría de Gobierno y Justicia) y de la Oficina Central de Presupuesto (en la Contaduría General) y el inicio de estudios de organización y métodos tendiendo a la mejoría de la eficiencia administrativa. Al final de la década de los cincuenta, fue creada en la Presidencia de la República la Dirección General de Planeación y Administración (1959). En 1961 fue definitivamente estructurada esa dirección, que pasó a comprender cuatro departamentos: organización administrativa, planeación, presupuestos y personal.

En 1961 y 1962 fueron establecidas las bases de las pruebas de

suficiencia para servidores públicos y de la clasificación y remuneración de puestos, comprendiendo inclusive un manual de clasificación de puestos y de un sistema de evaluación de merecimientos. También fue aprobado y puesto en ejecución un programa de becas de estudios que no rindió los beneficios esperados porque muchos de los servidores beneficiados por él no quisieron volver a sus cargos.<sup>19</sup>

En abril de 1963 la Dirección General de Planeación y Administración presentó a la aprobación del Jefe del Ejecutivo el programa de desarrollo económico y social de Panamá, para el período 1963-1970, en el cual fue incluido un capítulo (No. X) sobre reforma administrativa, que comprendía reformas estructurales y funcionales, referentes al ramo ejecutivo, y que deberían estar implantadas en un plazo de siete años. Su objetivo general era el de "transformar la actual administración pública, convirtiéndola en un instrumento eficiente, capaz de cumplir cabalmente, con presteza y economía, el programa de desarrollo económico y social". El programa recomendaba detalladamente las providencias a ser tomadas para concretización de la reforma, describía los organismos de coordinación que se pretendía tener implantados hasta el fin de la reforma (previsto para 1972), enumeraba los instrumentos de gerencia administrativa a ser adoptados, los desmembramientos secretariales a ser efectuados, las secretarías a ser creadas, las entidades autónomas y semi-autónomas a ser consolidadas (así como las que continuarían sin alteración), y otras providencias tomadas a niveles provinciales y municipales.<sup>20</sup> Un calendario para la realización gradual de la reforma fue propuesto en 1963 por la Dirección General de Planeación y Administración.

No obstante como medida previa para la adopción de la reforma fue solicitada asistencia técnica de las Naciones Unidas. El trabajo de ahí resultante no abordó todos los aspectos señalados en el programa recomendado por la mencionada Dirección General, habiendo seleccionado ciertas áreas básicas como prioritarias y presentando diez proyectos de ley referentes a tales áreas.<sup>21</sup>

El dos de diciembre de 1965 fue creada una Comisión de Reforma Administrativa, encargada de programar la ejecución de la reforma en todas las dependencias gubernamentales, pero sólo funcionó hasta el treinta y uno de marzo de 1966.<sup>22</sup>

#### CONCEPCIÓN Y ESTRATEGIA DE LA REFORMA

En mayo de 1967, el gobierno panameño solicitó asistencia técnica de la AID/USA, para elaboración de un diagnóstico y de recomenda-

ciones para una eficiente conducción, ejecución y control de los programas de desarrollo en las áreas prioritarias. La solicitud era minuciosa, indicando todos los puntos que el gobierno panameño deseaba abordar.

Atendiendo a esa solicitud, fue celebrado, el nueve de agosto de 1968, un contrato entre el Gobierno Panameño y la AID, habiendo sido escogida la firma J. L. Jacobs para elaborar en un plazo de tres meses el diagnóstico previsto. El estudio fue realizado en el primer semestre de 1969 con la cooperación del departamento de organización administrativa de la Presidencia de la República y se refiere a la situación de la administración pública del Panamá a fines de 1968,<sup>23</sup> ocasión en que asumió el poder un nuevo gobierno.<sup>24</sup>

El diagnóstico presentado en 1969 señala las grandes barreras orgánico-funcionales, gerenciales y operacionales que existían en la administración pública del Panamá y que obstaculizaban la formulación, ejecución, control y coordinación de los programas de desarrollo. Considera que las anomalías constatadas provenían no solamente de métodos, sistemas, técnicas, y procedimientos anticuados, como también de políticas gubernamentales deficientes y de normas legales obsoletas y conflictivas, que volvían más agudos los problemas administrativos en todos los niveles de la administración pública.

Identificados los problemas en las áreas estudiadas, se hacía necesario elaborar los mecanismos para sanear las deficiencias señaladas y determinar la competencia y responsabilidades de los órganos encargados de llevar a cabo las reformas preconizadas. Fue propuesto el establecimiento a nivel ejecutivo de una comisión, compuesta de dirigentes tanto del sector público como del sector privado, la cual sería responsable por la programación y evaluación de los planes de reforma. La dirección y ejecución del programa correspondería al director general de planeación y administración de la Presidencia de la República, al cual quedaría subordinado un sector de administración del programa.<sup>25</sup>

De 1968 a 1970 se realizaron dos estudios adicionales al diagnóstico, uno de los cuales fue efectuado por la propia firma responsable por el diagnóstico (Jacobs), con el propósito de mejorar la administración de personal. El otro estudio, elaborado por un perito de la AID proponía un mecanismo para corregir deficiencias normativas, estructurales y operacionales de la administración pública de Panamá. Ninguno de esos estudios fue plenamente aprovechado.<sup>26</sup>

El treinta de mayo de 1969 fue expedido el decreto 137, referente al sistema de la carrera administrativa, que se había debilitado extraordinariamente, con nombramientos ilegales, dispensas arbitrarias y

aumentos salariales asistemáticos. Ese decreto, cuyas disposiciones eran de carácter transitorio, no fue seguido de una decisión política final sobre la revisión de las situaciones ilegales, no obstante haberse efectuado los estudios respectivos. Hasta 1973 continuaban sin ser acatadas las disposiciones legales sobre nombramientos y dispensas, los cuales pasaban sin aprobación del departamento de personal.<sup>27</sup>

## METODOLOGÍA DE LA REFORMA

### *Organos responsables y métodos adoptados*

El veintiuno de octubre de 1969 fue creada la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo (COFADE), órgano coordinador del programa de reforma administrativa, constituido por representantes del sector público y del sector privado cuyas funciones comprenderían la formulación del programa, establecimiento de las directrices generales y supervisión de su implantación y administración, determinación de las necesidades técnicas de cada programa, coordinación de la implantación de las reformas a nivel secretarial y promoción de la aceptación de las directrices de la reforma a través de la adecuada divulgación del respectivo programa.<sup>28</sup>

El veintisiete de febrero de 1970 fue firmado un convenio con la AID, que concedía a Panamá un empréstito para ejecución, en cinco años, del programa de la reforma, teniendo como punto de partida el estudio efectuado por la firma Jacobs con la cooperación del departamento de organización administrativa.<sup>29</sup>

La COFADE comenzó formalmente sus operaciones en 1970 y, basada en los diagnósticos elaborados anteriormente, agrupó en cuatro componentes básicos el programa de la reforma, a saber:

- a) Organización y administración gubernamental (reorganización estructural y funcional de las instituciones públicas ligadas al desarrollo).
- b) Administración financiera (perfeccionamiento presupuestal, contable y de auditoría, así como de los sistemas fiscales y de aduanas).
- c) Administración de personal (implantación de prácticas científicas, revisión y extensión del sistema de carrera y entrenamiento de personal).
- d) Servicios generales (mejoría de los servicios de compra, almacenamiento y similares).<sup>30</sup>

Antes de elaborar los proyectos específicos, la COFADE convocó al Primer Seminario Nacional de Reforma Administrativa, que se realizó del 19 al veintitrés de agosto de 1970, con la participación de cincuenta altos funcionarios del ICAP (Instituto Centroamericano de Administración Pública) y del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).<sup>31</sup>

De dicho seminario resultaron conclusiones y recomendaciones sobre la organización del sector público; la legislación existente; la administración, la formación y el entrenamiento de personal; los sistemas de compras y abastecimiento de material; la programación, ejecución y control presupuestales y, finalmente, el papel de los órganos públicos en el proceso de la reforma administrativa, recomendándose, en cuanto a este último aspecto, la constitución de grupos de trabajo, a nivel institucional, para que colaborasen con la Secretaría de la COFADE en la programación de la reforma, y de una comisión técnica integrada por personal calificado de diferentes dependencias gubernamentales, para asesorar a la COFADE.<sup>32</sup>

A continuación, se estableció que el programa de la reforma sería "panameño, integral, substantivo, institucional y práctico", y fueron creados por la COFADE grupos de trabajo para los siguientes campos prioritarios: entrenamiento de personal, organización administrativa y compras. Todos esos grupos, con excepción del de administración de personal, presentaron informes y propuestas específicas que no llegaron a constituir proyectos. Acto seguido se disolvieron los grupos de trabajo.<sup>33</sup>

Para 1971 la COFADE preparó un plan de trabajo comprendiendo la elaboración y detallamiento de proyectos específicos sobre los campos prioritarios anteriormente establecidos. Todavía en 1971 se inició la implantación de esos proyectos.<sup>34</sup>

El diez de diciembre de 1971, fue aprobado por el decreto 110 el Programa de Mejoramiento de la Administración Pública, presentado por la COFADE, y denominado "Plan de acción del área administrativa del gobierno revolucionario", comprendiendo cuatro áreas prioritarias, a saber:

- a) estructura gubernamental
- b) desarrollo regional y gobiernos locales
- c) sistema de apoyo logístico y
- d) desarrollo de servidores públicos<sup>35</sup>

Aun en 1971, del diecinueve al veintitrés de julio, la Dirección General de Planeación y Administración había promovido con el res-

paldo del gobierno central un seminario de integración gubernamental, en la isla de Taborga, en el cual participaron altos funcionarios y sus equipos técnicos. Ese seminario fue la piedra angular que permitió a dicha dirección alcanzar una visión de conjunto de todos los problemas con que se enfrentaban las entidades estatales, tales como la ausencia de objetivos y metas, la carencia de coordinación gubernamental, la duplicidad de programas y el uso inadecuado de bienes y recursos estatales.

Como respuesta a los problemas expuestos en el seminario y tendiendo al perfeccionamiento administrativo para el desarrollo, fue elaborado el documento filosófico-programático denominado "La Gran Tarea", presentado en el 2o. Seminario Regional de Reforma Administrativa, realizado en Managua, Nicaragua, del doce al quince de abril de 1972, bajo los auspicios del Instituto Centroamericano de Administración Pública.<sup>36</sup> "La Gran Tarea" distingue tres áreas de acción: la integración gubernamental para el desarrollo, la integración institucional para el desarrollo y la integración humana para el desarrollo.

Como consecuencia del nuevo enfoque del problema de la reforma administrativa, fue disuelta la COFADE, quedando el Ministerio de Planeación y Política Económica<sup>37</sup> responsable de la materia.

#### PRINCIPALES OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

Ricardo León enfatiza que no obstante haber habido un acentuado interés en altos niveles de decisión, por la reforma administrativa, el respaldo recibido por la COFADE fue precario, puesto que las recomendaciones que presentaban pasaban por filtros sucesivos.<sup>38</sup>

La resistencia al cambio, dentro de la burocracia, ha sido marcada, como consecuencia tanto de la falta de adecuada comprensión de sus objetivos, como por el temor de la pérdida de prestigio por parte de algunos grupos. La carencia de elementos técnicos calificados para la reforma congestionó los servicios de la COFADE y limitó la deseable participación, en el proceso reformista, de todos los sectores de la administración.<sup>39</sup>

La cláusula del empréstito de la AID al Panamá, para asistencia técnica, que obligaba a la contratación de una firma consultora norteamericana, también se constituyó en la opinión de aquellos que consideraban innecesario tal contrato, un impedimento a la efectivización de la reforma.<sup>40</sup>

Tal vez el mayor obstáculo para la efectivización de la reforma

haya sido la competencia entre la COFADE y el departamento de organización administrativa de la Dirección General de Planeación y Administración de la Presidencia.<sup>41</sup> Ese obstáculo ya fue salvado con la desaparición de la COFADE, y la creación de la Secretaría de Planeación y Política Económica.

De cualquier modo, Panamá dispone de una gran riqueza de informaciones sobre los objetivos, alcance y metodología de la reforma, que podrá ser debidamente utilizada, volviéndola realidad en un tiempo razonablemente corto.

La actual organización administrativa del gobierno de Panamá, es obra de los últimos años, en especial de la Dirección General de Planeación y Administración de la Presidencia y de la COFADE.

La administración centralizada en Panamá comprende actualmente once secretarías: Desarrollo Agropecuario; Comercio e Industria; Educación; Gobierno y Justicia; Hacienda y Tesoro; Obras Públicas; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Bienestar Social; Planeación y Política Económica, y Habitación. Se subordinan a estas secretarías treinta y cinco consejos, comisiones y juntas especiales.

La administración descentralizada comprende 18 instituciones con diversos grados de autonomía, entre las cuales están: el Banco Nacional, el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Banco Hipotecario Nacional; la Comisión de Energía Eléctrica, Gas y Teléfono, la División de Aeronáutica Civil, el Instituto Panameño de Turismo, la Lotería Nacional de Beneficencia y la Universidad de Panamá. La vinculación de esas entidades a la administración directa se hace generalmente por la designación de una autoridad del sector respectivo (generalmente secretario o subsecretario) para integrar la junta directora de la institución.<sup>42</sup>

No obstante se hayan sucedido avances y retrocesos en el proceso reformista, es evidente el vivo interés de los panameños por la reforma administrativa que desean efectuar dentro de la problemática de la realidad nacional.

## VENEZUELA<sup>43</sup>

### BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Brewer-Carias considera que la creación en 1958 de la Comisión de Administración Pública (CAP), como órgano asesor del Presidente de la República, marca el inicio de los esfuerzos para que se

realice en Venezuela una reforma administrativa.<sup>44</sup> A la Comisión corresponde estudiar la organización, los métodos y los procedimientos de la administración pública y las condiciones del funcionario público, a fin de proponer la reforma de la Administración del país.<sup>45</sup> Desde 1969 se subordina al Presidente a través de la Oficina Central de Coordinación y Planeación.<sup>46</sup>

En la opinión de Rachadell y Quintero, los diez primeros años de la reforma administrativa (1958-1968) no obstante haber resultados positivos que serán posteriormente señalados, se caracterizan por la ausencia de un diagnóstico de la realidad administrativa y de una planeación previa a la orientación global del proceso de reforma.

En los cinco primeros años de este período, los estudios de la reforma administrativa estuvieron bajo la responsabilidad de firmas consultoras norteamericanas especializadas en organización y sistemas. Fue además, con base en uno de esos estudios que el gobierno creó la Comisión de Administración Pública, que, como se observó, es el principal órgano responsable por la reforma administrativa.

Administración de personal, organización y sistemas, y procedimientos (métodos) fueron las tres áreas de acción inicial de la Comisión de Administración Pública. En lo que se refiere a entrenamiento de personal, se recurrió a la cooperación técnica de las Naciones Unidas. Los demás aspectos continuaron recibiendo asistencia técnica de firmas consultoras norteamericanas y del "Public Administration Service", de Chicago, E.U.A. Hasta 1962, el entrenamiento de personal en administración pública era atendido a través de becas de estudio y de prácticas en el exterior. En 1962 fue creada la Escuela de Administración Pública, que en 1969 pasó a denominarse Escuela Nacional de Administración Pública. En 1970 fue sancionada la ley de la carrera administrativa y la oficina central de personal fue destacada de la Comisión de Administración Pública para constituir una unidad propia, también subordinada a la Presidencia de la República.<sup>47</sup>

No obstante la administración centralizada (o directa) federal haya crecido mucho, la administración descentralizada (o indirecta) creció más todavía, bajo la motivación de la búsqueda de mayor agilidad administrativa.

La administración centralizada comprende la Presidencia de la República con sus órganos asesores y de apoyo, y trece secretarías, a saber: Relaciones Interiores, Obras Públicas, Fomento, Educación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Defensa, Salud y Asistencia Social, Agricultura y Ganadería, Trabajo, Comunicaciones, Justicia y Minas y Petróleo.



Además de una Secretaría General, son órganos asesores y de apoyo de la Presidencia de la República: la Oficina Central de Coordinación y Planeación (CORDIPLAN), la Oficina Central de Personal, y la Oficina Central de Información y la Procuraduría General de la República.

Cada una de esas oficinas debe actuar también como cabeza del respectivo sistema (en materia de Planeación económico-social y administrativa, administración de personal, informaciones y cuestiones jurídicas). En la práctica, sin embargo, algunas de ellas actúan únicamente como unidades de apoyo directo del Presidente de la República, como es el caso de la Oficina Central de Informaciones.

Todavía subordinados directamente al Presidente existe una serie de comisiones especiales para determinados asuntos, y una Secretaría de Promoción Popular.

La estructura interna de las secretarías no es uniforme, pudiendo, entretanto, señalarse un cierto tipo de organización como el más generalizado, con algunas variaciones de una secretaría para otra. Ese tipo de organización consagra la existencia del Secretario y de un Subsecretario o Director General, cuyas funciones son esencialmente de coordinación y apoyo a aquél.

En línea jerárquica descendente se encuentran como unidades substantivas las direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios. Como unidades de apoyo, funcionan en cada secretaría la Consultoría Jurídica, la Oficina de Programación y Presupuesto, la Oficina de Personal y la Oficina de Información.<sup>48</sup>

La administración descentralizada comenzó a desarrollarse a partir de 1928, con la creación de institutos autónomos, fundaciones, empresas, etc., que tienen en común personalidad jurídica propia y patrimonio independiente de la hacienda nacional. En teoría, cada uno de esos organismos se vincula a la Secretaría del respectivo sector, pero, en algunos casos, el control secretarial es meramente nominal, de lo que resulta que tales organismos descentralizados queden bajo la tutela directa del Presidente de la República.<sup>49</sup> El número de los organismos descentralizados asciende a cerca de noventa.<sup>50</sup>

## CONCEPCIÓN Y ESTRATEGIA DE LA REFORMA

Para Rachadell y Quintero, la reforma administrativa ahora en marcha en Venezuela es entendida como un proceso que tiende a transformar las estructuras y los procedimientos de la administración y la política de personal, a fin de adaptarlos a las necesidades de desarrollo

económico y social del país. Enfatizan que, la reforma no es un fin en sí misma, sino un proceso al servicio del desarrollo. Agregan que la reforma debe todavía ser concebida a la luz de la teoría de los sistemas, según la cual un sistema administrativo para el desarrollo se compone de actividades que, en relación mutua, son ejecutadas por una o más organizaciones para obtener un resultado previsto desde el punto de vista del desarrollo.<sup>51</sup>

Como base para la institucionalización de la reforma, la Comisión de Administración Pública elaboró, de 1969 a 1973, un diagnóstico completo de la situación de la administración pública. También fueron ya elaboradas las propuestas a nivel macro-administrativo para la implementación del diagnóstico y que esperan la aprobación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

#### METODOLOGÍA DE LA REFORMA

##### *Organos responsables y métodos adoptados*

La principal responsabilidad para la reforma recae, como ya fue dicho, sobre la Comisión de Administración Pública, que en 1969 fue subordinada a la Oficina Central de Coordinación y Planeación de la Presidencia de la República como una fórmula para integrar la planeación administrativa con la planeación en general.<sup>52</sup> De la reforma deben participar, por tanto, todos los órganos de la administración pública, a través de los consejos de reforma administrativa y de las oficinas coordinadoras de la reforma administrativa, creadas en cada secretaría, instituto autónomo y demás establecimientos públicos.

A los consejos, presididos por el respectivo secretario y compuestos de directores y altos funcionarios, corresponde de un modo general, elaborar los programas de reforma, de acuerdo con las directrices propuestas por la Comisión de Administración Pública y aprobadas por el Presidente de la República, así como coordinar y controlar la ejecución de tales programas.

Las Oficinas Coordinadoras son las secretarías permanentes de los consejos. En esas oficinas pueden también ser integradas, bajo la forma determinada por el respectivo secretario o autoridad equivalente, las unidades de organización y métodos existentes.<sup>53</sup>

Las directrices de la reforma ahora en marcha fueron aprobadas por el Presidente de la República el trece de mayo de 1970. Consagran la orientación de desarrollo de la reforma y la posición del órgano central de la reforma como asesor de la Presidencia de la República;

introducen la noción fundamental de la participación de toda la administración pública en el proceso de la reforma; y definen a las áreas globales de acción de la reforma, las cuales comprenden la reforma estructural, tanto macro como micro-administrativa de la administración nacional centralizada y descentralizada, la reforma funcional (sistemas y procedimientos) y la reforma de la administración de personal.<sup>54</sup>

Dos vías son posibles para la efectivización de una reforma administrativa en Venezuela: la primera por medio de las providencias de carácter general que puede el Ejecutivo determinar, independientemente del Poder Legislativo; la segunda consiste en la introducción de reformas a través de la Ley Presupuestal. La vía legislativa no es proceso fácil y rápido, teniendo en cuenta la multiplicidad de partidos y la consecuente dificultad de la obtención de consenso, agravada por la falta de conocimiento, por parte de los representantes electos por el pueblo, de la importancia de una reforma administrativa profunda.<sup>55</sup>

#### PRINCIPALES OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

En la falta de adecuado apoyo político, por un lado, y de apoyo institucional, de otro, encuentran Rachadell y Quintero los dos principales obstáculos enfrentados por la reforma administrativa en Venezuela. Las dificultades en la obtención de apoyo político eran previsibles a priori, teniendo en cuenta la necesidad de la aprobación de las reformas macro-administrativas por el propio Congreso, cuya composición, como se sabe, es multipartidaria, y también por la natural resistencia al cambio. La falta de apoyo institucional trae como consecuencia el que la Comisión de Administración Pública haya funcionado, hasta 1969, relativamente aislada de la administración como un todo. Solamente a partir de aquel año se procuró la participación de todos los niveles y unidades administrativas en el proceso de reforma.<sup>56</sup>

#### RESULTADOS OBTENIDOS

En el decenio 1958-1968, sin embargo, algunos resultados positivos fueron obtenidos, en ciertos sectores, tales como la adopción del presupuesto por programa, la concretización de medidas de descentralización de la administración, y el perfeccionamiento del control central y de los mecanismos de coordinación. Además de eso, también en esa época

se efectuaron en la Comisión de Administración Pública los estudios y la elaboración del proyecto del que resultó la Ley de Carrera Administrativa, sancionada más tarde (1970).

Otros resultados positivos resultaron de la formación, en la propia Comisión de Administración Pública, de personal técnico capaz de concebir y desencadenar el proceso de la reforma. Además de eso, se hizo efectiva la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública y se establecieron las bases del sistema de administración de personal.

Finalmente, la elaboración del diagnóstico global de la administración pública nacional y la preparación de proyectos de reformas a nivel macro-administrativo, representan una importantísima documentación ofrecida a la decisión del Ejecutivo Nacional.<sup>57</sup>

## COLOMBIA<sup>58</sup>

### BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Colombia se destaca como uno de los países del continente que desde hace mucho tiempo se preocupaba por la reforma administrativa. Sería más adecuado decir con las reformas administrativas, puesto que todavía hasta hace poco tiempo se efectuaban reformas esporádicas, discontinuas, de tiempo en tiempo. Hoy ya se entiende que la reforma debe ser un proceso continuo, que nunca se agota en el tiempo.

Los primeros esfuerzos reformistas son ya en la década de los 20, más precisamente, en 1923 —cuando fue contratada una misión de especialistas norteamericanos para estudiar los aspectos financieros, monetarios y contables de la administración y proponer las reformas que parecieran aconsejables. Con base en las propuestas de esa misión fueron promulgadas diversas leyes, algunas de las cuales fueron sobre la organización de la administración.

En 1931, de nuevos estudios se desprendieron nuevas leyes, también con influencia sobre la organización de la administración. En 1938 fue creada la carrera administrativa, bajo el sistema de mérito; y a partir de 1958 se acelera el movimiento reformista, siendo institucionalizada la planeación gubernamental, reorganizadas secretarías y departamentos administrativos, revitalizada la carrera administrativa, instituida la Escuela Superior de Administración Pública y creada la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, en la Presidencia de la República.

En 1963 y, finalmente, en 1968, nuevos marcos son agregados al movimiento reformista, que entonces entra en fase de proceso continuo. Todas esas reformas fueron decretadas por el Poder Ejecutivo con base en una ley por la cual el Congreso le delegaba poderes expresos y limitados para promoverlas y efectuarlas. En 1973, una nueva delegación fue efectuada por el Legislativo al Ejecutivo, para ese fin.<sup>59</sup>

Actualmente el Poder Ejecutivo comprende la administración centralizada (con trece secretarías y seis departamentos administrativos, todos directamente subordinados al Presidente de la República) y la administración descentralizada (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, vinculados a la secretaría o departamento administrativo de la respectiva área).

Las Secretarías son las siguientes: Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Agricultura, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública, Desarrollo Económico, Minas y Petróleo, Educación Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas.

Subordinadas al Ministerio del respectivo sector hay siete superintendencias.

Los departamentos administrativos son los siguientes: Presidencia, Seguridad, Nacional de Estadística, Nacional de Planeación, Servicio Civil y Aeronáutica Civil.<sup>60</sup>

#### CONCEPCIÓN Y ESTRATEGIA DE LA REFORMA

Según Pedro Pablo Morcillo, la reforma administrativa está siendo concebida, en Colombia, como un esfuerzo de perfeccionamiento y actualización de la administración, cubriendo tres áreas:

- a) Las estructuras y la organización de la administración;
- b) Sistemas y procedimientos administrativos, tanto en las actividades substantivas (fines de la administración) como en las actividades de apoyo (actividades instrumentales); y
- c) recursos humanos.<sup>61</sup>

Prosiguiendo, enfatiza Morcillo que se procura dar carácter de continuidad e integración a la reforma, considerándose a la administración como un sistema que recibe demandas de todo orden de la comunidad (dentro de lo que es propio a las funciones del Estado); procesándolas mediante subsistemas (instrumentales y finalísticos o substantivos) y utilizando los recursos que estén a su disposición, pro-

duce y regresa a la comunidad, en consecuencia, bienes y servicios en flujo permanente de entrada y salida (insumo-producto).<sup>62</sup>

La estrategia de implantación de la reforma ha contemplado y actuado en las tres áreas mencionadas, aunque con mayor énfasis en la estructura y organización de la administración. En los últimos años se pasó a una actuación más intensiva en el área de recursos humanos, a través del lanzamiento e implementación del Plan Nacional de Entrenamiento en Técnicas Administrativas.<sup>63</sup>

Las reformas han recibido cooperación técnica internacional variada desde 1923 (Norteamérica, del BIRD, de las Naciones Unidas, de Francia, y recientemente, del BID-EIAP).

## METODOLOGÍA DE LA REFORMA

### *Organos responsables y métodos adoptados*

La responsabilidad por la reforma recae principalmente en los siguientes órganos:

- a) Comisión Asesora, subordinada al Presidente de la República, encargada de proponer al Gobierno, por intermedio de la SOIAP —Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública (órgano del Departamento Administrativo de la Presidencia) las medidas necesarias para lograr la permanente adecuación del aparato administrativo de necesidades del desarrollo económico y social del país.<sup>64</sup>
- b) Departamento Administrativo de Personal Civil, en lo que se refiere a los recursos humanos de la administración (a este departamento que es subordinado al Presidente de la República, está vinculada la Escuela Superior de Administración Pública ESAP).<sup>65</sup>

Las directrices de planeación gubernamental son de la responsabilidad del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CNPES), órgano de alto nivel, presidido por el Presidente de la República y compuesto de los Secretarios de Hacienda y del Desarrollo Económico y del Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Planeación (que, como se observó, está directamente subordinado al Presidente de la República). Las actividades de organización y métodos se integran en este departamento. El presupuesto de la República es de la responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

Del programa de reforma deben participar ~~—agrega Morcillo—~~ todos los órganos de la administración, teniendo en cuenta que son ellos los que efectivamente conocen sus problemas, y por tanto, los más indicados para proponer las soluciones que mejor se ajusten a sus necesidades.

Para ese fin, cada ministerio o departamento administrativo posee una comisión sectorial que coordina las propuestas respectivas así como las recibidas de los grupos de trabajo constituidos para el mismo fin en las entidades descentralizadas vinculadas a la respectiva secretaría o departamento administrativo. Esas comisiones coordinadoras sectoriales transmiten sus propuestas a la SOIAP, que las analiza, procede a su integración y propone las modificaciones necesarias. En seguida son elaborados los proyectos de decretos, con la participación de la SOIAP (en lo que se refiere a estructura, organización, métodos y normas), departamento administrativo del servicio civil (en lo que respecta a personal) y secretaría jurídica. La redacción final es entonces encauzada a la Comisión Asesora del Presidente, para su presentación a éste.<sup>66</sup>

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), mantiene cursos de grado y de post-grado así como cursos de corta duración, para entrenamiento de funcionarios.

Imparten enseñanza para la carrera de administración de empresas varias universidades, una de las cuales ofrece curso de post-grado en esa área.

Algunas universidades e institutos mantienen programas de administración pública y de empresas a nivel medio.<sup>67</sup>

#### PRINCIPALES OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

Los dos informes sobre Colombia que sirvieron de base a este trabajo enumeran una serie de obstáculos al procesamiento de la reforma.

Así según Morcillo, hubo bastante influencia de la política partidaria en la nominación para la función pública, o sea: la adopción del sistema del mérito, es más formal que real. El mismo autor señala la persistencia de la falta de recursos humanos debidamente capacitados en la administración, obstáculo que está siendo parcialmente superado gracias al Programa Nacional de Entrenamiento, que también contribuye decisivamente para que la reforma asuma el carácter de un proceso continuo. Ha sido difícil entretanto, la superación de viejas

tradiciones y defectos arraigados o, en otras palabras, ha sido grande la resistencia al cambio.

También comenta Morcillo la predominancia del enfoque jurídico en la doctrina y en la implementación de la reforma, y que continua habiendo fuga de los funcionarios de la administración directa para la administración indirecta, así como de ésta para las empresas privadas, como consecuencia principalmente de las inadecuadas escalas salariales del servicio público.<sup>68</sup>

El otro informe —de la doctora Carmenza Arana de Ramírez y del doctor Hernán Peñaloza Castro— considera que ha habido falta de correspondencia entre realizaciones y planeación, quedando aquéllas muy lejos de éste. Continuando en su análisis, comentan los relatores que la delegación de competencia del Congreso al Poder Ejecutivo para la decretación de las reformas, es efectuada por un plazo insuficiente (uno o dos años en cada ocasión); que el impulso inicial de las reformas decretadas se pierde rápidamente; que no son satisfactorios los sistemas de comunicación en la administración pública y muy lentos e inadecuados los sistemas de control y auditoría; que los funcionarios participan poco en el proceso decisivo de la reforma, donde la falta de motivación reformista, agravada por los salarios insatisfactorios (en Colombia la escala salarial es aprobada por el Congreso, pero el propio Poder Ejecutivo crea y encuadra los cargos en la escala). Finalmente, consideran que en Colombia, república unitaria, el nivel técnico de los organismos regionales y locales es muy bajo en relación al de los que actúan en el plano nacional.<sup>69</sup>

## RESULTADOS OBTENIDOS

No obstante esas dificultades, los dos informes reconocen que ya son considerables los resultados obtenidos.

Así, Morcillo señala que ha habido sistematización de la administración a través de su departamentalización en sectores, con las secretarías actuando como supervisoras y orientadoras y los organismos descentralizados como ejecutores; efectuóse la institucionalización de la planeación; se introdujeron mecanismos de tutela de la administración central sobre la descentralizada; se modificó el modelo estructural de las secretarías, que separaba los ramos técnico y administrativo y hoy los integra; y se expidió el estatuto de los funcionarios.<sup>70</sup>

Concordando, en tesis, con esas observaciones, Arana de Ramírez y Peñaloza van a mayores detalles, al señalar como resultados positivos de la reforma colombiana los siguientes: el concepto y las técnicas



de planeación fueron introducidos en todos los niveles (nacional, departamental y local), así como en las entidades descentralizadas; se obtuvo algún avance, aunque lento, en el establecimiento de la carrera administrativa; se reconoció el valor de la crítica, de la evaluación, del análisis permanente de las estructuras, procedimientos y métodos en uso, y disminuyó el temor de la reforma (o sea, tiende a haber menos resistencia al cambio); fue creada una serie de órganos necesarios a una administración dirigida hacia el desarrollo; se aclararon los aspectos jurídicos, administrativos y funcionales referentes a las relaciones entre el sector central, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta; se dio énfasis a la creación de los entes descentralizados, de lo que resultó una agilidad mayor en el funcionamiento de la administración; e implantóse una decisiva política de formación, entrenamiento y perfeccionamiento de los funcionarios, como el medio más idóneo y de mayores repercusiones en la mejoría del servicio público.<sup>71</sup>

## BRASIL<sup>72</sup>

### BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En la década de los 30 tuvo inicio en Brasil el ciclo de las reformas administrativas. La característica más marcada del período inicial que se extendió hasta mediados de la década de 1940, fue el énfasis en la reforma de los medios (actividades de administración general) más que en la de los propios fines (actividades substantivas). La reforma tenía carácter globalista y sus principales áreas de acción eran las siguientes:

- a) La administración de personal (teniendo al sistema de mérito como piedra angular de la reforma).
- b) La administración de material (en especial su simplificación y padronización);
- c) El presupuesto y la administración presupuestal (con la introducción de la concepción de presupuesto con un plan de administración); y
- d) La revisión de estructuras y racionalización de métodos.<sup>73</sup>

Se buscaba, entonces, esencialmente el aumento de la eficiencia a través de la redefinición o reformulación de las atribuciones de los

departamentos; de la racionalización de sus estructuras, métodos y normas de trabajo; de la adecuación de sus recursos financieros, materiales, equipos e instalaciones; del reclutamiento, selección y perfeccionamiento de los recursos humanos bajo la protección del sistema del mérito. Se presumía que el perfeccionamiento de los medios, de los instrumentos de que se valía la administración para llegar a los fines que se proponía llevarse necesariamente a la mejor realización de esos propios fines.

Otra importante característica de ese período fue la orientación nítidamente autocrática, impositiva de la reforma, lo que aliado a su casi exclusiva preocupación con la administración, medio, contribuyó decisivamente para que la administración asumiese la imagen de un sistema-cerrado.

Ese ciclo reformista entró en colapso después de 1945,<sup>74</sup> y solamente siete años más tarde —precisamente en 1952— se esbozó un nuevo ciclo, que se extendió durante cerca de diez años, durante los cuales se realizaron estudios y se elaboraron proyectos que no llegaron entretanto, a concretizarse.

Con excepción de la importante reforma del Ministerio de Hacienda y del Sistema Tributario Nacional, planeada e implantada de 1962 a 1966, solamente, en 1967 se reinició de manera efectiva el camino de la reforma, esta vez —a lo que todo indica— con carácter de permanencia, habiéndose efectuado su institucionalización con la creación de órganos propios para su promoción y coordinación, habiendo la reforma administrativa pasado a integrar el propio Plan Nacional de Desarrollo.

#### CONCEPCIÓN Y ESTRATEGIA DE LA REFORMA

La Ley básica de la reforma iniciada en 1967 fue elaborada bajo las siguientes directrices:

El proyecto debería restringirse a un núcleo central de principios, normas y autorización de naturaleza esencialmente legislativa, en los cuales el Poder Ejecutivo buscaría apoyo para expedir decretos y reglamentos necesarios a la implementación de la reforma;

La reforma administrativa debería ser concebida como un proceso amplio, a ser cumplido por etapas;

Se entendió que la alteración de la estructura administrativa federal no operaría por sí sola, la reforma, que es necesariamente un proceso dinámico; y se declaró imperioso adoptar la programación

gubernamental, el presupuesto por programa y la programación financiera de desembolso.

Esas directrices emanaron del propio Ministro de Planeación, el cual destacó todavía la necesidad de supresión de los controles meramente formales, de la creación de un sistema de efectivo control de los gastos públicos y de la responsabilidad de sus agentes; del establecimiento de un sistema de acompañamiento de la ejecución de los programas de trabajo; de la expedición de normas financieras que se ajustasen efectivamente a los objetivos perseguidos; del estímulo a la intercomunicación administrativa; y finalmente, de la valorización de la función pública, con la dignificación y profesionalización del funcionario, acatamiento del sistema del mérito y remuneración satisfactoria.<sup>75</sup>

El veinticinco de febrero de 1967 fue expedido el Decreto Ley no. 200, ley básica de la reforma administrativa en vigor. Tiene docientos quince artículos, agrupados en catorce títulos, cuyo título II así explica los principios fundamentales de la reforma.

*Planeación:* La acción gubernamental obedecerá a la planeación que tienda a promover el desarrollo económico-social del país y a la seguridad nacional, orientándose según planes y programas (plan general de gobierno, programas generales, sectoriales y regionales, plurianuales; presupuesto por programa anual y programación financiera de desembolso).

*Coordinación:* Las actividades de la administración federal y, especialmente, la ejecución de los planes y programas, serán objeto de permanente coordinación, en todos los niveles.

*Descentralización:* La ejecución de las actividades de la administración federal deberá ser ampliamente descentralizada en tres planos principales: dentro de la propia administración federal, distinguiéndose el nivel de dirección del de ejecución; de la administración federal para las unidades federales en cuanto estén debidamente preparadas y mediante convenio; de la administración federal para la órbita privada mediante contrato o concesiones.

*Delegación de competencia:* La delegación de competencia será utilizada como instrumento de descentralización administrativa, con el propósito de asegurar mayor rapidez y objetividad a las decisiones, situándolas en la proximidad de los hechos, personas o problemas a atender.

*Control:* El control de las actividades de la administración federal deberá ejercerse en todos los niveles y en todos los órganos, compren-

diendo, particularmente, el control, por la jefatura competente, de la ejecución de los programas y de la observancia de las normas que gobiernan la actividad específica del órgano controlado; el control, por los órganos propios de cada sistema, de la observancia de las normas generales que regulan el ejercicio de las actividades auxiliares; el control de la aplicación de los ingresos públicos y de la protección de los bienes de la unión por los órganos propios del sistema de contabilidad y auditoría. El trabajo administrativo será racionalizado mediante simplificación de procesos y supresión de controles puramente formales o cuyo costo sea evidentemente superior al riesgo.

El título III del Decreto-Ley 200 trata de la planeación, presupuesto por programa y programación financiera, determinando que la acción del Poder Ejecutivo obedecerá a programas generales, sectoriales, regionales, de duración plurianual, elaborados a través de los órganos de planeación bajo la orientación y coordinación superiores del Presidente de la República. El presupuesto por programa será anual y pormenorizará la etapa del programa plurianual a ser realizada en el año siguiente. Para ajustar el ritmo de la ejecución del presupuesto por programa al flujo probable de recursos el Ministro de Planeación y Coordinación General<sup>76</sup> y el Ministerio de Hacienda, elaborarán, en conjunto, la programación financiera de desembolsos de modo a asegurar la liberación automática y oportuna de los recursos necesarios a la ejecución de los programas anuales de trabajo.

Disponiendo sobre la supervisión ministerial, el título IV determina que a la misma quedan sujetos todos los órganos de la administración pública directa o indirecta (salvo los de la propia Presidencia de la República). El ministro de estado respectivo es responsable ante el Presidente de la República, por la supervisión de los órganos de su ministerio. Esa supervisión es ejercida con el apoyo de los órganos centrales, a saber:

- a) Organos centrales de planeación, coordinación y control financiero (Secretaría General e Inspección General de Finanzas de cada Ministerio).
- b) Organos centrales de dirección superior (que ejecutan las actividades específicas y auxiliares, organizadas, preferentemente, en base departamental).

Además de esos órganos centrales habrá en cada ministerio civil, un gabinete del ministro, un consultor jurídico (excepto en el ministerio de Hacienda, donde esa función es ejercida por el Procurador

General de Hacienda Nacional) y una división de seguridad e informaciones.

La supervisión ministerial sobre la administración indirecta, objeto del título IV es definida de modo de asegurar la obtención eficiente de los fines de cada una de las entidades que la componen, en armonía con la política y programación gubernamentales, respetadas la autonomía administrativa, operacional y financiera de cada una de las referidas entidades. Son asimismo relacionada en la Ley las principales medidas aseguratorias de la efectividad de esa supervisión.

Según el título V, las actividades de apoyo (personal, presupuesto, estadística, administración financiera, contabilidad y auditoría y servicios generales) deben ser organizadas bajo la forma de sistema, cuya orientación normativa, supervisión técnica y fiscalización específica caben al órgano central del sistema. El órgano central del sistema de personal es el DASP; del sistema de presupuesto (o mejor del sistema de planeación, presupuesto y reforma administrativa), la secretaría general del ministerio de planeación y coordinación general;<sup>77</sup> del sistema de estadística, el I BGE; y del sistema de administración financiera, contabilidad y auditoría, la inspección general de finanzas del Ministerio de Hacienda.

La Presidencia de la República es constituida por el gabinete civil y por el gabinete militar, teniendo como órganos de asesoramiento inmediato del Presidente, el Consejo de Seguridad Nacional, el Servicio Nacional de Informaciones, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el DASP, la Consultoría General de la República y el Alto Comando de las Fuerzas Armadas (Título VI del Decreto Ley No. 200, modificado en 1974 conforme nota del No. 76).

Las normas de administración financiera y de contabilidad, que encierran profunda y modernizadora modificación de la situación anterior, complementando la reforma ya iniciada con las normas generales del Derecho Financiero consagradas por la Ley No. 4.320, del diecisiete de marzo de 1964, son objeto del título X.

Las directrices básicas referentes al personal civil (donde también se dispone sobre el DASP y se destaca el asesoramiento superior de la administración civil) son definidas en el título XI.

Las normas relativas a las licitaciones para compras, obras, servicios y enajenaciones son objeto del título XII.

El título XIII establece que la reforma administrativa deberá ser profunda, para ajustarse a las disposiciones del Decreto-Ley, y procesarse por etapas. Su orientación, coordinación y supervisión corresponden al Ministerio de Planeación y Coordinación General,<sup>78</sup> pudiendo,

entretanto, ser atribuida a un Ministro Extraordinario para la Reforma Administrativa. En cualquiera de las hipótesis, deberá contar con la estrecha cooperación de la DASP. Para la implantación de la reforma administrativa podrán ser ajustados estudios y trabajos técnicos a ser realizados por personas físicas o jurídicas.

En el título XIV se trata de las medidas especiales de coordinación (referentes a ciencia y tecnología, a la política nacional de salud, al abastecimiento nacional, a la integración de los transportes y las comunicaciones).

Finalmente, según el título VII del Decreto-Ley 200, habría dieciséis Ministerios a saber:

Sector Político	Ministerio de Justicia y Ministerio de Relaciones Exteriores.
Sector de Planeación	Ministerio de Planeación y Coordinación General. <sup>79</sup>
Sector Económico	Ministerio de Hacienda Ministerio de Transportes Ministerio de Agricultura Ministerio de Industria y Comercio Ministerio de Minas y Energía, y Ministerio del Interior.
Sector Social	Ministerio de Educación y Cultura Ministerio de Trabajo y Previsión Social Ministerio de Salud, y Ministerio de Comunicaciones.
Sector Militar	Ministerio del Ejército Ministerio de Marina Ministerio de Aeronáutica.

El Presidente de la República puede designar uno de los ministerios para encargarse de la comisión coordinadora de asuntos afines o interdependientes. A falta de designación específica, esa comisión corresponde al Ministro de Planeación y Coordinación General.

Para el desempeño de cargos temporales de naturaleza relevante, el Presidente de la República podrá designar hasta cuatro ministros extraordinarios. Destacándose, a propósito, que la figura de ministro extraordinario había surgido con la adopción del régimen parlamen-

tario, en 1961, quedando incorporada al régimen presidencialista cuando fue restablecido, mediante plebiscito, en 1963.

El Decreto-Ley No. 200 (recientemente modificado por la Ley No. 6.036, del primero de mayo de 1974.<sup>80</sup>

En virtud de esa ley, el Ministerio de Planeación y Coordinación General fue suprimido, siendo creados en la Presidencia de la República, el Consejo de Desarrollo Económico y la Secretaría de Planeación.

Al Consejo de Desarrollo Económico corresponde asesorar al Presidente de la República en la formulación de la política económica y, en especial, en la coordinación de las actividades de los ministros interesados, siguiendo la orientación general definida en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>81</sup>

El Consejo de Desarrollo Económico es presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministerios de Estado de Hacienda, Industria y Comercio, Agricultura, y del Interior, y por el Jefe de la Secretaría de Planeación (que, para todos efectos, también será Ministerio de Estado). Otros ministros de estado<sup>82</sup> podrán ser convocados a participar de las reuniones del Consejo. El Jefe de la Secretaría de Planeación es también Secretario General del Consejo de Desarrollo Económico.

A la Secretaría de Planeación cabe, en particular, asistir al Presidente de la República:

- a) En la coordinación del sistema de planeación, presupuesto y modernización administrativa, inclusive en lo referente al acompañamiento de la ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo;
- b) En la coordinación de las medidas relativas a la política del desarrollo económico y social;
- c) En la coordinación de la política de desarrollo científico y tecnológico, principalmente en sus aspectos económicos y financieros;
- d) En la coordinación de asuntos afines o interdependientes que interesan a más de un Ministerio.

Además de esa modificación en la estructura administrativa, la Ley 6.036 divide en dos el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Habrá, por lo tanto, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Previsión Social (este último está en organización).

Concluyendo esta reseña, debe mencionarse que si la administración centralizada (Ministerios) creció mucho en las últimas décadas,

pasando de siete unidades en 1930 para dieciséis en 1974, todavía creció más la administración descentralizada, cuyo impacto se hace sentir prácticamente en todos los sectores, a través de autarquías, sociedades de economía mixta, empresas públicas y fundaciones cuyo número sube a ciento sesenta y cuatro.<sup>83</sup> Cada una de esas entidades está sujeta a la supervisión del Ministerio del Sector respectivo.

## METODOLÓGICA DE LA REFORMA

### *Organos responsables y métodos adoptados*

La responsabilidad central por la reforma administrativa corresponde a la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa (SEMOR), que integraba la Secretaría General del Ministerio de Planeación y Coordinación General, hoy integrado a la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República.

A la SEMOR corresponde ejercer, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- a) Participar en coordinación con los órganos responsables de la formulación y acompañamiento de los Planes Nacionales de Desarrollo contribuyendo para remover los obstáculos institucionales a la ejecución de los programas y proyectos prioritarios del Gobierno.
- b) Acompañar y coordinar la implantación y operación eficientes de los sistemas instituidos por el Decreto-Ley 200-67, principalmente el de planeación, presupuesto y modernización administrativa;
- c) Examinar y encaminar a la aprobación superior las alteraciones de las estructuras básicas y de procedimientos internos de órganos y entidades del Poder Ejecutivo;
- d) Contribuir para la modernización de la administración federal, directa e indirecta, mediante la divulgación de doctrinas y técnicas.

La SEMOR se coordina, en cada ministerio, con la respectiva Secretaría General, para efecto de implantación de la reforma, sin perjuicio de los contados directos que se hagan necesarios con los órganos interesados. Además de eso, existe una coordinación especial de la SEMOR con el Departamento Administrativo de Personal Civil (DASP), órgano central del sistema de personal y que orienta la implantación gradual



del Plan de Clasificación de Puestos, cuyas directrices fueron aprobadas en 1970.<sup>84</sup>

El análisis de la implantación de la reforma administrativa federal brasileña, a partir de 1967, lleva a la identificación de los siguientes criterios estratégicos en su elaboración e implantación:

- a) Concepción sistemática (plan amplio e integrado de acción reformista y modernizadora, consagrando la interdependencia de las partes, bajo la coordinación central);
- b) Gradualismo en la ejecución (ejecución del plan por etapas, en la medida de las prioridades establecidas, de los recursos financieros y del personal calificado disponible);
- c) Selectivísimo en la ejecución (definición de las prioridades teniendo en cuenta las necesidades más apremiantes de reforma y modernización, en especial los obstáculos institucionales a la ejecución de los planes, programas y proyectos del Gobierno, procurando así asignar mejor los escasos recursos y maximizar, por tanto su utilización);
- d) Asociaciones de instituciones y empresas consultoras al esfuerzo reformista mediante la realización de convenios y contratos específicos. En otras palabras, la reforma es implantada con la asistencia técnica de órganos privados (Universidades, fundaciones, empresas consultoras, etc.), mediante solicitud de la dependencia interesada y aprobación de la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República.

Esos criterios estratégicos se diferencian bastante de los que caracterizaron a la reforma de los años treinta y cuarenta, cuando, como vimos anteriormente, la reforma se concentraba en la obtención de mayor eficiencia administrativa a través de la racionalización de los medios, de los instrumentos, de los procesos de que se valía la administración para obtener los fines que se proponía; tenía carácter globalista y llevaba a la administración a operar como sistema cerrado.

La reforma iniciada en 1967 está directamente orientada para la adecuación de la administración pública a los objetivos del desarrollo. Busca colaborar en la propia definición de esos objetivos y es en función de ellos y de los programas en que se dividen y de las metas que se propone lograr, que se configuran la estructura, la organización y los métodos de la administración, y se formulan e implantan políticas de recursos humanos destinadas a la formación y al perfeccionamiento de los cuadros del servicio público.

La orientación dominante es, así, teleológica, y no procesualística, como anteriormente. El objetivo principal es la búsqueda de la eficacia y no apenas la eficiencia. Presupone un contexto de sistema abierto, en que ninguna de las partes de la organización administrativa se sabe realmente autónoma, pues se debe integrar no sólo en el respectivo sub-sistema como en el sistema mayor de que es parte la administración pública.

#### PRINCIPALES OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

El esfuerzo reformista federal brasileño, que se extiende a lo largo de cuatro décadas, viene encontrando innumerables obstáculos que no siempre se han sabido erradicar.

Primeramente, cuando se concentraba en la racionalización de los instrumentos de la administración (actividades de apoyo, especialmente administración de personal), encontró entre otros, los obstáculos naturales a la implantación del sistema del mérito en una administración habituada al favoritismo. Habiendo adoptado autoritariamente un enfoque tecnocrata-moralista, volviéndose inflexiblemente para soluciones generales y uniformes, exacerbó, entretanto, la resistencia a la reforma.

Además de esos impedimentos, el tamaño del país, el subdesarrollo económico y la sucesiva insuficiencia de recursos humanos debidamente capacitados, los presupuestos federales crónicamente con déficit, todo eso contribuía aún más para aumentar las dificultades con que se enfrentaba el movimiento reformista.

#### RESULTADOS OBTENIDOS

En publicación distribuida a las autoridades del Ministerio de Planeación y Coordinación General a fines de 1971,<sup>85</sup> fueron relacionados los resultados positivos obtenidos, de 1967 a 1969, en la contención de gastos administrativos, y con la descentralización de la ejecución dentro de la administración federal, así como la transferencia de tareas de sentido local para los estados y municipios. También se establecieron en ese período nuevas y más racionales estructuras para diversos ministerios y sus órganos componentes y fueron entrenados más de veinticinco mil funcionarios (ejecutivos y jefes de sección) en un conjunto de atribuciones bajo la denominación de "Agentes de la Reforma Administrativa".

Los ministerios que entonces tuvieron su estructura y atribuciones reestudiadas fueron las siguientes: Hacienda, Justicia, Industria y Comercio, Minas y Energía Eléctrica, Comunicaciones, Marina, Ejército y Aeronáutica.

De 1970 a 1973, prosiguió la revisión de la estructura y atribuciones ministeriales, abarcando los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda (nuevamente), Transportes, Agricultura, Interior, Educación y Cultura, Trabajo y Previsión Social, Salud y Planeación y Coordinación General.

En ese segundo período de aplicación del Decreto-Ley 200 fue activada la implantación de los sistemas administrativos de apoyo, especialmente los de planeación, presupuesto y administración financiera y auditoría. Fueron también efectuados por entidad privada<sup>86</sup> trabajos de asistencia técnica para la Biblioteca Nacional, Universidades Federales de Bahía y de Viçosa (Estado de Minas Gerais), Ministerio de Agricultura, Consejo Nacional de Investigaciones, Centro Técnico-Aeroespacial (Ministerio de Aeronáutica), Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Departamento de Policía Federal (Ministerio de Justicia) y Ministerio de Hacienda (Centro de Entrenamiento y Desarrollo de Personal del Ministerio de Hacienda e Inspección General de Finanzas), Departamento Administrativo de Personal Civil (DASP), Tribunal Marítimo Administrativo (Ministerio de Marina).

En el año de 1973, importantes documentos normativos fueron aprobados por la SEMOR, disponiendo sobre el convenio padrón de asistencia técnica para la reforma administrativa, fijando las normas de contratación y aprobando el texto padrón de término de aceptación, por el agente contratado, de las obligaciones consecuentes de la asistencia técnica.

Cabe también destacar, entre las varias iniciativas de órganos de la administración indirecta en el sentido de promover su propia reforma administrativa, las del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (Fundación IBGE), Departamento Nacional de Carreteras (DNER) y Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos (ECT), cuyos efectos benéficos son visibles hasta para el público en general.

El cambio de enfoque operado a partir de 1967 parece estar produciendo mejores resultados. La nueva orientación, en que domina la preocupación de la remoción de obstáculos institucionales a los objetivos, programas y proyectos de Gobierno, impone una flexibilidad administrativa mayor, lleva al tratamiento diferenciando los problemas administrativos, en función de las prioridades definidas y de las peculiaridades de cada programa. La burocracia tiende, así a asumir la

forma de un sistema abierto, más sensible que en el pasado a su permanente coordinación con los demás subsistemas del sistema mayor en que se encuadra, más dispuesta a una actividad de prestación de servicios y, por tanto, menos preocupada con la enfatización del control, tantas veces meramente formal, que la caracterizaba hasta hace poco tiempo. De ahí la mayor agilidad de la administración en estos últimos años, su creciente eficacia como instrumento de desarrollo.

No queda duda, de que la contratación de instituciones y empresas consultoras para la prestación de asistencia técnica a la reforma es, en ciertos casos, benéfica, pues permite la introducción más rápida de moderna tecnología en la administración.

Según la SEMOR esa contratación contribuye para evitar el reclutamiento y la manutención de contingentes elevados de personal técnico en actividades cíclicas, con evidente desperdicio de recursos financieros y humanos.<sup>87</sup> Pero la asistencia técnica externa privada también representa riesgos pues el agente contratado —especialmente cuando se trata de firmas consultoras— no está necesariamente imbuido de los valores inherentes a la administración pública, lo que obliga tanto a la SEMOR como a la unidad objeto de la reforma de una actitud de constante vigilancia para la preservación de esos valores durante el proceso reformista.

Además, la carencia de recursos humanos calificados para la efectivización de la reforma está muy atenuada por el desarrollo del sistema educacional del país, en especial por el surgimiento, desde 1952, de las escuelas de administración. Y podría ser todavía más atenuada a través de programas de entrenamiento y desarrollo de personal del servicio público.<sup>88</sup>

Debe destacarse, por otro lado, que entre los criterios estratégicos de la reforma ahora en procesamiento está relativamente olvidado el de la motivación del servidor público para participar en la reforma. Salvo el esfuerzo efectuado entre 1967 y 1969 para entrenar “agentes de reforma”, y que sólo atendió los niveles inferiores de la jerarquía administrativa, el servidor público brasileño está relativamente al margen de ese proceso, siendo comprendido, aparentemente, menos como un agente de la reforma, que como un objeto de ella.

También, la política de administración de personas no viene presentando resultados realmente positivos, no obstante tanto el Decreto-Ley 200, de 1967, como la ley 5645 de 1970 (que establece nuevas directrices para la clasificación de puestos) haya planteado el problema, en sus líneas generales de forma bastante prometedora. Es que, aparentemente debido a la necesidad de contener la inflación fue impuesta a

la administración directa una política salarial bastante distanciada de la realidad del mercado de trabajo del país, especialmente en lo que se refiere a las escalas más altas. De allí el desinterés de las nuevas generaciones por el ingreso en la administración directa, lo que no ocurre en la administración indirecta (sociedades de economía mixta, empresas públicas y fundaciones), cuya política salarial viene siendo cada vez más orientada por las condiciones del mercado.

## CONCLUSIONES

El resumen de las experiencias de reforma administrativa de México, Panamá, Venezuela, Colombia y Brasil da mayor evidencia de las semejanzas que de las diferencias, sucediendo estas últimas, en la mayoría de las veces, aparentemente menos de opciones deliberadas de parte de los responsables por la reforma, de lo que del contexto político-económico-social peculiar a cada país.

Casi todos los esfuerzos iniciales de reforma se concentran en la búsqueda de mayor eficiencia a través de la racionalización de las actividades de apoyo. Hoy, sin abandonar esta preocupación con la eficiencia administrativa, la concepción de reforma se amplió, tendiendo primordialmente a la eficacia en la obtención de los fines y preocupándose, por lo tanto, con la administración substantiva o sectorial. Se prefiere así un enfoque teleológico a una orientación procesualística, en la concepción, e implantación de la reforma.

Inicialmente, las reformas eran esporádicas, discontinuas. Hoy todos ven la reforma como un proceso continuo, permanente, de revisión, adaptación y cambio de administración pública al servicio del desarrollo. Todos destacan desde la década de los 60, la importancia de esa relación: reforma y desarrollo, así como cuando no atribuyen responsabilidad principal de la orientación de la reforma al órgano central de planeación (como es el caso, por ejemplo, de Colombia).

Aunque concordando en que la reforma sea un proceso continuo, se sugiere en el trabajo presentado por México, que esa continuidad tenga ritmos variados, comprendiendo ciclos que se inician con un gran impulso, una etapa de gran dinamismo, que pasa a tener ritmo más lento a medida que van siendo solucionados los problemas más urgentes y la reforma se institucionaliza.

También es generalmente aceptado que la reforma tenga formación sistémica, al enfatizarse la interdependencia de las partes componentes de la administración pública y la interacción de ésta con los

demás sistemas del sistema mayor en que se integra. Este ángulo es destacado en los documentos presentados por México, Venezuela y Colombia, estando también presente en los del Brasil y, de cierto modo, en el de Panamá (con la reforma administrativa integrando la "Gran Tarea" que se propone el país).

Globalismo en la concepción de la reforma, y gradualismo en su implementación, son aceptados, explícita o implícitamente, en todos los documentos bajo análisis. El globalismo en la concepción de la reforma llevó a México y a Venezuela a promover la realización, bajo la responsabilidad gubernamental, de un diagnóstico global de administración, como prólogo a una reforma en profundidad, diagnóstico que Panamá también buscó obtener mediante la contratación de una firma consultora norteamericana, en el caso de Brasil se prefirió lograr el globalismo a través de la subordinación del esfuerzo reformista a principios que deben regir las actividades de la administración, y que la propia ley básica de la reforma conceptúa expresamente. El gradualismo en la implantación, o sea, la ejecución de la reforma por etapas, aceptado por los cinco países, es también manifestado en la ley brasileña.

Son constantes en todos los documentos las referencias a áreas prioritarias de la reforma, o sea, la adopción del selectivismo como criterio estratégico complementario del gradualismo. Así, en todos los países examinados se desea que el plan reformista se ejecute no solamente por etapas (gradualismo), sino atendiendo primeramente a las necesidades más urgentes, en áreas prioritarias (selectivismo). Este aspecto ha merecido especial atención en Brasil, donde se determina que la reforma debe concentrarse preferentemente en la remoción de los obstáculos institucionales a la implementación de los planes, programas y proyectos de desarrollo.

En la selección de las áreas prioritarias la importancia dada al entrenamiento y al desarrollo del personal varía mucho. En Colombia el lanzamiento reciente del Programa Nacional de Adiestramiento indica que en la estrategia reformista se le da énfasis a los recursos humanos de la administración. En Brasil, país pionero de la enseñanza de la administración en la América Latina,<sup>89</sup> el entrenamiento y el desarrollo de personal no ha merecido, en los últimos años, especial atención, excepto<sup>90</sup> cuando se trata de calificar adecuadamente a los funcionarios públicos candidatos a los beneficios del nuevo plan de clasificación de puestos. Se destaca, sin embargo, aun en el caso brasileño, que en la administración indirecta o descentralizada los programas de entrenamiento y desarrollo de personal merecen, generalmente,

más significativa atención de lo que en la administración directa o centralizada.

La motivación del servidor público para la reforma es procurada, en Panamá, a través del enmarcamiento de la reforma en la "Gran Tarea" nacional. Ya en Brasil se condicionó el enmarcamiento del funcionario público en el nuevo plan de clasificación de puestos, con mejor remuneración, para la efectividad de la reforma administrativa en el órgano a que el (funcionario) pertenezca.

La participación del servidor público en el propio proceso reformista, quiere decir, su asociación, como regla, a los grupos de trabajo o comisiones encargadas de estudios para la reforma, es parte integrante de la estrategia claramente adoptada por México, Venezuela, Colombia. Se trata, así, de una participación en el proceso reformista que es simultáneamente, motivación para la reforma.

La localización de la responsabilidad por la conducción de orientación de la reforma varía mucho. Algunos atribuyen esa responsabilidad al propio órgano central de planeación, pero se conservan a lado de éste, y no subordinado al mismo, el órgano central de personal (Brasil y Venezuela, por ejemplo). En Brasil, no obstante, comandada por el órgano central de personal, la reforma, en lo que se refiere a recursos humanos, está sujeta a la aprobación final del órgano de planeación (que es responsable por el presupuesto de la República). En Colombia, la dirección de la reforma está dividida entre las Secretarías de Organización e Inspección de la Administración Pública (SOIAP), y el Departamento Administrativo del Personal Civil (el presupuesto es de la responsabilidad del Ministerio de Hacienda, y las directrices de la Planeación emanan del Consejo Nacional de Política Económica y Social).

También debe ser destacado que, cualquiera que haya sido la organización escogida para conducir o implementar la reforma, ésta sólo vino a ser una preocupación constante, al constituir parte realmente importante del programa de gobierno de los cinco países examinados (y no sólo en éstos, sino en la América Latina en general) cuando se cuidó de institucionalizar la planeación.

Fue el movimiento de institucionalización de la planeación a partir de la primera mitad de la década de los 60, que vino a despertar efectivo interés gubernamental por la reforma administrativa, como instrumento capaz de remover obstáculos institucionales al propio desarrollo económico-social.

En los obstáculos para la reforma continúan las semejanzas entre los cinco países. La tradicional resistencia al cambio prevalece hasta

hoy, algunos países han tenido más éxitos al respecto que otros. La carencia de personal técnico calificado para ejecutar la reforma ya fue, en algunos países obstáculo mayor de lo que lo es hoy, viendo que la enseñanza de la administración pública, existente en todos ellos, y los programas de entrenamiento y desarrollo de personal, mucho han contribuido para atenuar, las deficiencias anteriores. Así es que la asistencia técnica externa ya no es tan necesaria, y provoca hasta —como en el caso de Panamá— resistencia creciente a la reforma. Nótese que la asistencia técnica de organismos internacionales es mejor aceptada que la contratación de Firms Consultoras Extranjeras (como es el caso de Panamá).

En México, Venezuela y Colombia el proceso reformista es necesariamente complejo, puesto que el Poder Legislativo de ellos participa decisivamente, a través de las autorizaciones legislativas necesarias. En Brasil el proceso puede ser más rápido, pues la ley básica de la reforma permite que, dentro de cada Ministerio y respetada su área de competencia, el Poder Legislativo efectúe las modificaciones necesarias, de acuerdo con principios generales que la propia ley establece.

En los resultados obtenidos hay también puntos de semejanza.

Casi todos los países se preocuparon en racionalizar la estructura de la administración. Sucesivas divisiones de ministerios llevaron a una estructuración con tendencia a la uni-funcionalización, variando entre once y dieciséis el número de ministerios. La planeación fue institucionalizada en los cinco países, con la predominancia de su colocación como órgano de la Presidencia de la República. Brasil, que era una excepción a la regla, se incluye en ella recientemente, con la transformación en mayo de 1974, del Ministerio de Planeación y Coordinación General, en Secretaría de Planeación de la Presidencia, y la creación del Consejo de Desarrollo Económico, presidido por el Presidente de la República, teniendo como Secretario General al Jefe de la Secretaría de Planeación.

En Panamá, en 1973 fue creado el Ministerio de Planeación y Política Económica (anteriormente la planeación era atribución de la Dirección General de Planeación y Administración de la Presidencia de la República).

La administración directa o centralizada creció como consecuencia de la reforma administrativa, pero la administración indirecta o descentralizada creció todavía más, bajo la motivación de la búsqueda de mayor flexibilidad y agilidad administrativa. Ese crecimiento, a veces inmoderado, vino a su vez, a provocar la tendencia a la vinculación de las entidades de administración indirecta, de una forma o de otra,



a la administración directa. En Brasil, por ejemplo, esa vinculación es sistemática a través de la llamada supervisión ministerial.

La creación e implantación de la "Carrera Administrativa", bajo la protección del sistema del mérito, que en el inicio de la reforma administrativa parecía ser un objetivo primordial, no es todavía una realidad concreta en ninguno de los cinco países. El modelo del "Servicio Civil", inspirado en los anglo-americanos, continúa más al nivel de las aspiraciones que de las realizaciones.

La introducción de la moderna tecnología administrativa se viene procesando en los cinco países, especialmente a través de la instalación y funcionamiento de centros de procesamiento electrónico de datos. La importante reforma del sistema nacional de tributación, en el Brasil, no hubiera tenido el éxito que obtuvo sin el recurso de esa moderna tecnología. También en los servicios postales se comienza a adoptar esos nuevos procesos.

En suma, con todas las dificultades inherentes a un proceso de cambio, la reforma administrativa presenta varios resultados positivos y alentadores, en los cinco países bajo análisis. Es verdad que algunos de sus objetivos iniciales continúen siendo perseguidos sin visibles ni compensadores resultados, y el nivel general de desempeño de la administración pública todavía deja mucho que desear.

Pero también es innegable que la reforma administrativa viene contribuyendo para remover varios de los obstáculos institucionales al proceso de desarrollo económico-social, en México, en Panamá, en Venezuela, en Colombia y en Brasil, y que cada día se acentúa más la comprensión de su imprescindibilidad.

Traducido al español  
por *J. de J. Bonequi*.

