

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,¹ 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 México² 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".³

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.⁴

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.⁵

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.⁶

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.⁷

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.⁸

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.⁹

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.¹⁰

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.¹¹

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.¹² 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).¹³

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.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶

PANAMA¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹

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.²⁰ 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.²¹

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 1966.²²

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 1968,²³ ocasión en que asumió el poder un nuevo gobierno.²⁴

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 hacia 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.²⁵

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.²⁶

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.²⁷

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.²⁸

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.²⁹

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).³⁰

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).³¹

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.³²

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.³³

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.³⁴

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 públicos³⁵

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.³⁶ "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 Económica³⁷ 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.³⁸

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.³⁹

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.⁴⁰

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.⁴¹ 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.⁴²

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.

VENEZUELA⁴³

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.⁴⁴ 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.⁴⁵ Desde 1969 se subordina al Presidente a través de la Oficina Central de Coordinación y Planeación.⁴⁶

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.⁴⁷

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 sustantivas 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.⁴⁸

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.⁴⁹ El número de los organismos descentralizados asciende a cerca de noventa.⁵⁰

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.⁵¹

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.⁵² 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.⁵³

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.⁵⁴

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.⁵⁵

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.⁵⁶

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.⁵⁷

COLOMBIA⁵⁸

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.⁵⁹

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.⁶⁰

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.⁶¹

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).⁶²

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.⁶³

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.⁶⁴
- 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).⁶⁵

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.⁶⁶

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), mantiene cursos de grado y de post-gradó 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-gradó en esa área.

Algunas universidades e institutos mantienen programas de administración pública y de empresas a nivel medio.⁶⁷

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.⁶⁸

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.⁶⁹

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.⁷⁰

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.⁷¹

BRASIL⁷²

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.⁷³

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 llevaran 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 1945,⁷⁴ 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.⁷⁵

El evinticinco 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 General⁷⁶ 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;⁷⁷ 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,⁷⁸ 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. ⁷⁹
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 1974.⁵⁰

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.⁵¹

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 estado⁵² 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.⁸³ Cada una de esas entidades está sujeta a la supervisión del Ministerio del Sector respectivo.

METODOLOGÍA 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 1970.³⁴

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 tecnocrático-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 1971,⁵³ 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 privada⁸⁶ 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.⁸⁷ 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.⁸⁸

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,⁸⁹ el entrenamiento y el desarrollo de personal no ha merecido, en los últimos años, especial atención, excepto⁹⁰ 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 Firmas 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 continúan 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*.