

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.¹ 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 Administración² 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.³

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.⁴

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.⁵

Se destacan en esta definición, con meridiana claridad, la índole frustrante de este tipo de subdesarrollo, el cual se convierte en valladar 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.⁶

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 Organo 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 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 señale: "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 Organó 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 Organó 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 Organó 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 ausentismo 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 liderato 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 Organismo 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 Angel 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.⁸

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 Malocorto, 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 persigue, 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 Organismo 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 Organismo 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.