

ADOPCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO PROGRAMA DE GOBIERNO

Naturaleza de la Primera Comisión de Reforma Administrativa

El establecimiento de una comisión a nivel ejecutivo que asesora la ejecución del Programa de Reforma Administrativa, fue concebida por altos funcionarios de la administración del Presidente Marco A. Robles (1964-1968), entre los que figuran los señores David Amado, Helena García, David Samudio y Nicolás Ardito Barletta.

La creación de esta comisión tenía una intención más estratégica que técnica. Ello se desprende tanto de la categoría en que debía ubicarse esta comisión como del *status* personal que debían poseer sus integrantes.

En efecto, la ubicación de un organismo a nivel ejecutivo tenía como propósito enfatizar la importancia estratégica del Programa de Reforma Administrativa dentro de las políticas gubernamentales. Su composición, asimismo, tenía como objetivo poner la responsabilidad de dichas reformas en lo concerniente a su viabilidad en manos de personas que tuviesen cierto liderazgo público y privado. Estos debían aportar la orientación y guía necesaria para la implantación del Programa de Reforma Administrativa y lograr, sobre todo, su apoyo y aceptación interna y externa.

Consideraciones sobre su establecimiento y desarrollo

Durante el periodo presidencial del señor Marco A. Robles se expidieron los dos primeros fundamentos legales para dar operatividad a la reforma administrativa programada.

Mediante Decreto Ejecutivo Núm. 76 de 2 de diciembre de 1965 se creó la primera comisión de reforma administrativa, la cual fue encargada de programar la ejecución de reforma administrativa en todas las dependencias gubernamentales.

Esta comisión, de carácter transitorio, estaba integrada de la siguiente manera: el Ministro de la Presidencia de la República (quien la presidía), el Director General de Planificación y Administración de la Presidencia, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de los Ejecutivos de Empresas (como representante del sector privado) y un representante del Organismo Legislativo.

Mediante este mismo Decreto se dotó a esta comisión de una secretaría que debía funcionar en la Dirección General de Planificación y Administración. A esta comisión de reforma administrativa se le dio un plazo hasta el 30 de junio de 1966, para que presentara recomendaciones específicas sobre las acciones que deberían implantarse a corto, mediano y largo plazo; incluyendo aquellas relacionadas con la elaboración del presupuesto de rentas y gastos de la nación.

El instrumento legal original (Decreto Núm. 76 de 2 de diciembre de 1965) fue modificado mediante el Decreto Núm. 77 de 14 de diciembre del mismo año, y se extendió a siete el número de miembros que integrarían esta comisión. Se aumentó la representación de la empresa privada nombrando tres comisionados en vez de uno.

Este nuevo decreto también proporcionó a la Comisión de Reforma Administrativa los servicios de asesor.

La comisión en referencia quedó finalmente constituida de la siguiente manera:

Alfredo Ramírez, Ministro de la Presidencia.

Gonzalo Tapia Collante, Director General de Planificación y Administración.

Edwin López, Diputado de la Asamblea Nacional.

Germán López, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Carlos Velarde, Vicente Pascual y Nathaniel Méndez G., Representantes de la empresa privada, nombrados por el Organismo Ejecutivo.

Delsa P. de la Rosa, Asesora de la Comisión.

La Comisión de Reforma Administrativa fue formalmente instalada por el Presidente Marco A. Robles el día 12 de enero de 1966.

La comisión nombrada en el año de 1965 escogió al señor Félix Bolaños, Sub-director en ese entonces del Departamento de Organización Administrativa, como secretario de dicha comisión.

El 14 de febrero de 1966, la Comisión definió su programa de trabajo tomando como base los lineamientos establecidos en el programa tentativo de reforma, elaborado en 1963. El orden de acciones era el siguiente:

- a) División estructural del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.
- b) Instalación del Consejo de Coordinación.
- c) Creación y/o reforma de las oficinas de planificación y administración a nivel ministerial.

- d) Creación de la superintendencia de instituciones de crédito público.
- e) División del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias en Ministerio de Agricultura y Ministerio de Comercio e Industrias. Estarían bajo la jurisdicción del primer ministerio las funciones del Instituto Ganadero, Instituto Panameño del Café, y las actividades de fomento agropecuario del IFE. Se consolidarían al segundo ministerio las funciones del Instituto Panameño de Turismo y de la Zona Libre de Colón.
- f) Inicio de los estudios preliminares para introducir reformas al sistema de contaduría de las instituciones públicas, con el fin de implantar el presupuesto por programa.
- g) Consolidación de los presupuestos públicos y adopción del presupuesto por programa.
- h) Traslado de las funciones de pagaduría y contaduría de la Contraloría General de la República al Ministerio de Hacienda y Tesoro.
- i) Incorporación del Instituto de Vivienda y Urbanismo al Ministerio de Obras Públicas.
- j) Creación del Ministerio de Comunicaciones.
- k) Extensión del régimen de Carrera Administrativa a todas las dependencias públicas.
- l) Integrar la Oficina de Regulación de Precios al Ministerio de Hacienda y Tesoro.
- m) Incorporación de la Comisión de Energía Eléctrica al Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación o al Ministerio de Obras Públicas.
- n) Iniciar los estudios pertinentes al régimen municipal, con el propósito de:
 - Iniciar la reforma tributaria en los municipios.
 - Traspasar gradualmente, a los organismos locales, ciertas funciones que actualmente presta el gobierno central.
 - Introducir cualquier otra mejora que se considere conveniente.

Para cumplir con este plan de trabajo, la Comisión de Reforma Administrativa nombró sub-comisiones para elaborar los instrumentos legales pertinentes a fin de cumplir los tres primeros puntos del mismo.

Por otra parte, con el fin de asegurar una mayor eficiencia en las labores de la comisión, ésta nombró un grupo de notables para que realizaran las investigaciones e hicieran las recomendaciones del

caso en relación con los planteamientos que surgieran del seno de la citada Comisión de Reforma Administrativa.

Formaron parte de este grupo de notables los señores Gilberto Ferrari, David Amado, Helena García, Rodrigo Núñez, José A. Noriega, Fernando Manfredo y Erasmo Escobar. Esta comisión especial sólo celebró una sesión, la cual tuvo lugar el 7 de abril de 1966.

Limitaciones de índole política y técnica dieron al traste con la existencia de la Comisión de Reforma Administrativa, la cual laboró formalmente hasta el 31 de marzo de 1966, después de haber celebrado ocho sesiones, durante las cuales sólo se presentó un anteproyecto de Ley sobre la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, elaborado por la señora Delsa P. de la Rosa.

Evaluación crítica sobre la primera Comisión de Reforma Administrativa

Una de las notas salientes de la Comisión de Reforma Administrativa establecida en el año de 1965, fue, sin duda alguna, su atomización y falta de dinamismo.

Esto es atribuible, en gran parte, a deficiencias en los mismos instrumentos normativos que la crearon.

Recordaremos que el Decreto 76 de 1965 por medio del cual se creó la Comisión de Reforma Administrativa señalaba un plazo hasta el 30 de junio de 1966 para que esa Comisión entregara recomendaciones específicas para la ejecución del Programa de Reforma Administrativa. Implícitamente, este Decreto establecía la transitoriedad de este organismo y limitaba, desde sus inicios, la labor de la Comisión. Y en consecuencia, ésta debía enfrentarse en el breve periodo de seis meses, al estudio de problemas técnicos complejos.

Vale la pena profundizar sobre el propósito que perseguía esta Comisión, a la luz de las disposiciones contenidas en los Decretos Ejecutivos Núms. 76 y 77, fundamentos básicos en el establecimiento de este organismo.

Los Decretos en referencia estipulaban que la creación de la Comisión de Reforma Administrativa tenía como finalidad "programar la ejecución de la reforma administrativa", según los lineamientos establecidos en el Programa de Desarrollo Económico y Social.

Aún más, el Decreto Núm. 76, en su artículo 3o., refiriéndose a las labores de la comisión, disponía taxativamente;

“Las recomendaciones comprenderán no solamente las medidas que deben tomarse inmediatamente, sino las etapas en que deben ser puestas en vigor las que no sean inmediatas. Además comprenderán dichas recomendaciones las reformas relativas a la confección y contenido de los presupuestos de rentas y gastos de la nación y de las instituciones autónomas y semi-autónomas”.⁹

El análisis de la provisión anteriormente citada, pone de manifiesto que la labor de esta comisión no era meramente de guía u orientación al Programa de Reforma Administrativa, ya que éste estaba predeterminado. Por otra parte, tampoco puede decirse que su propósito primario era buscar el apoyo interno y externo necesario para lograr la viabilidad del Programa de Reforma Administrativa. La premisa anterior parte del hecho de que los Decretos que crearon esta Comisión le asignaban un trabajo específico, el cual debía cristalizarse en acciones concretas, de carácter más bien técnico que estratégico.

Programar la ejecución de la reforma administrativa, tal como lo planteaba el Decreto Núm. 76, incluía el establecimiento de un orden de prioridades para la implantación de las acciones contenidas en el programa y la formulación de recomendaciones sobre reformas específicas, relativas a la elaboración y contenido del presupuesto nacional. Entonces la labor de la comisión presuponía la ejecución de funciones necesarias para asegurar la implantación de las medidas de reforma que señalaba el programa.

Actividades en este sentido habían sido realizadas en el año de 1964 por Pedro Pablo Morcillo, consultor de Planificación y Administración Pública de las Naciones Unidas. Los anteproyectos de leyes elaborados en esa fecha, eran conocidas por algunos comisionados, mas no fueron utilizados.

Este hecho indica que la comisión deseaba tener una participación activa en la implantación del Programa de Reforma Administrativa. Sirven para apoyar esta tesis, dos acciones que surgieron como resultado de las breves deliberaciones que tuvo este organismo. Una de ellas fue el nombramiento de comisiones de trabajo que se encargaran de elaborar los proyectos de leyes para la ejecución de las tres primeras acciones que aparecían dentro del plan de trabajo previamente aprobado; la otra, el nombramiento de una comisión de notables que se encargara de hacer los estudios e investigaciones sobre los temas que tratara la Comisión de Reforma Administrativa.

La última de las acciones mencionadas constituía un reconocimiento formal de que las funciones adscritas a esta Comisión eran de-

masiado ambiciosas, para ser llevadas a cabo por un organismo *ad-honorem*, que aunque integrado por elementos capacitados y, en algunos asos, políticamente influyentes, no estaban imbuidos en la filosofía que había inspirado el Programa de Reforma Administrativa y que tampoco disponían del tiempo necesario para enfrentarse a los complejos problemas relacionados con la programación de la ejecución del mismo.

Considero que los propósitos de la comisión debieron ser el de determinar la viabilidad práctica del Programa de Reforma Administrativa (de acuerdo con nuestra realidad administrativa, política, jurídica, social y económica), el de orientar y coordinar el desarrollo de estudios y el de establecer responsabilidades en cuanto a la ejecución, evaluación y control de programas. Estos propósitos eran, en ese entonces, los ideales para una comisión de esta naturaleza.

No obstante, y aun con objetivos menos ambiciosos como los que señalo, este organismo necesitaba de mayor tiempo y de los suficientes instrumentos y autoridad para realizar su cometido, ya que el Programa de Reforma Administrativa, era, por excelencia, un trabajo técnico que requería un amplio estudio, divulgación y comunicación entre los diferentes sectores, antes de ser definitivamente adoptado como programa oficial de gobierno.

Por otra parte, es necesario anotar, que cualquier labor de programación debió incluir la implantación de acciones, en un período no mayor de cuatro años, ya que era ilusorio creer que habría una continuidad en cuanto a políticas administrativas, cuando un cambio presidencial era inminente.

ASPECTOS IMPORTANTES DE LA SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

ANTECEDENTES DE NUEVO INTENTO REFORMISTA

Ante el fracaso de la primera Comisión de Reforma Administrativa y la necesidad de implantar programas de desarrollo en diferentes áreas económico-sociales, el Gobierno Panameño, mediante nota de fecha 5 de mayo de 1967 que envió a través de su cancillería al Embajador de los Estados Unidos, expresaba su intención de mejorar, lo más pronto posible, los complejos problemas administrativos relacionados con la ejecución de los programas de desarrollo.

Como prueba fehaciente de esta preocupación, el 11 de mayo del

mismo año, el señor Gonzalo Tapia Collantes, Director de Planificación y Administración de la Presidencia, envió al señor James Megellas, Director de la Agencia para el Desarrollo Internacional AID, una solicitud de asistencia técnica para la elaboración de un diagnóstico que tuviera como propósito detectar y recomendar las soluciones necesarias a fin de lograr una eficiente conducción, ejecución y control de los programas de desarrollo en aquellas áreas hacia las cuales se dirigía la acción estatal.

El bosquejo de estudio que respaldaba esta solicitud de asistencia técnica, perseguía:

- a) Elaborar programas específicos de acción para perfeccionar la eficiencia operativa en la ejecución de programas.
- b) Identificar el monto de la necesaria ayuda técnica o de otra índole para la implantación de esos programas.

El alcance del diagnóstico propuesto cubría la detección de problemas en el nivel de dirección, con el objeto de examinar las actividades administrativas relacionadas con la ejecución de planes y programas gubernamentales, y por ende, la administración y manejo de recursos materiales, humanos y financieros.

Para el efecto, se proponía que el diagnóstico en mención analizara ciertos aspectos, tales como:

- a) El proceso de toma de decisiones en los diversos niveles administrativos del gobierno municipal y central, para determinar la forma cómo se llevaba a cabo la ejecución y control de políticas, planes y programas gubernamentales.
- b) Los procedimientos utilizados para la asignación de recursos en el presupuesto y los medios utilizados para controlar que estos recursos fueran distribuidos en la forma programada.
- c) Los procedimientos usados para diseñar y establecer prioridades, ejecutar y evaluar los programas de desarrollo.
- d) La efectividad en la selección, adiestramiento y manejo del personal que labora en la preparación, ejecución y control de los programas de desarrollo en las diversas entidades autónomas, semi-autónomas, centralizadas y municipales.

El resultado del diagnóstico mencionado serviría para diseñar planes concretos de acción, con los que se perfeccionaría la ejecución y control de los planes y programas estatales.

El bosquejo de estudio enviado por el Director General de Planificación y Administración al Director de la Agencia para el Desarrollo Internacional sugería los siguientes programas:

- a) Procedimientos para precisar las líneas de autoridad y responsabilidad, con el objeto de lograr una mejor operación de los programas de desarrollo.
- b) Estudios específicos para reformar la estructura orgánica de las instituciones encargadas de llevar a cabo los programas de desarrollo. Se sugiere utilizar algunos de los estudios ya realizados en el año de 1963.
- c) La preparación de manuales de procedimientos para la adecuada asignación de recursos, el diseño y escalonamiento en la ejecución de los diferentes proyectos y programas aprobados, el control y uso conveniente de los recursos financieros, la evaluación de los resultados obtenidos y el fortalecimiento del sistema de personal y clasificación de puestos.
- d) Adiestramiento en el exterior para el personal encargado de implantar los programas diseñados. Además se recomienda que se elaboren programas continuos para la educación y adiestramiento de los empleados públicos y aprovechar también los que se imparten en el exterior.
- e) Estimado de los recursos necesarios para ejecutar programas, como:
Alcance, magnitud y monto de la ayuda técnica necesaria.
Costo de cualquier otra ayuda que se necesite.

El diagnóstico debía abarcar las siguientes instituciones gubernamentales: Presidencia de la República, Dirección General de Planificación y Administración, Ministerio de Hacienda y Tesoro, Contraloría General de la República, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, Instituto de Vivienda y Urbanismo, Instituto de Fomento Económico, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales e Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación. Este estudio también debía incluir los Municipios de Panamá, Colón y David.

Finalmente, serviría como marco de referencia a los programas que emprendiera posteriormente el gobierno para la modernización del aparato administrativo y para cualquier solicitud de asistencia técnica que se necesitara.

Los planteamientos que anteceden son muy importantes, ya que representan una nueva filosofía para el tratamiento de los problemas administrativos de Panamá. Ello es así, porque en forma más realista y conveniente se consigue un paralelismo entre las metas sustantivas de desarrollo y los medios de acción para alcanzar esos objetivos.

Esta modalidad permitía, en síntesis, ejecutar con cierta gradualidad la implantación de programas de reforma administrativa, que de ningún modo podrían resolverse simultáneamente en todas las dependencias gubernamentales y permitía también concretar inteligentemente la acción en aquéllas, que por su preponderancia en la ejecución de políticas de desarrollo, eran las más importantes.

El programa de acción propuesto constituye, sin lugar a dudas, una buena política para solucionar los complejos problemas resultantes de decisiones arbitrarias, centralismo excesivo, estructuras inadecuadas, trámites dilatorios e ineficiencia en el manejo de recursos financieros, materiales y humanos.

El diagnóstico era, indiscutiblemente, una medida necesaria. La solución de problemas exigía señalar las anomalías administrativas que podía implicar la modificación de normas constitucionales y legales. Es evidente que también representaba un adecuado mecanismo para visualizar en mejor forma la magnitud de los problemas encontrados y establecer programas de acción uniformes para aquellos que fueran comunes, propiciando además análisis más profundos para problemas administrativos complejos.

Esta es la génesis del contrato que la República de Panamá suscribió con la Agencia para el Desarrollo Internacional, el 9 de agosto de 1968.

La firma J. L. Jacobs fue escogida para elaborar, en un plazo de tres meses, un diagnóstico de la administración pública, el cual propondría a:

- a) Buscar la unidad en la formulación y ejecución de los programas estatales y la acción coordinada entre el Organismo Ejecutivo y Legislativo.
- b) Modernizar los procedimientos y estructuras existentes, con el fin de asegurar la eficiente implantación, ejecución y control de los programas de desarrollo.
- c) Aumentar la eficiencia del servicio público, mediante el manejo racional de los recursos materiales y financieros y mediante una administración de personal adecuada.

Este estudio fue realizado con la cooperación del Departamento de Organización Administrativa de la Presidencia y cubre el estado de la administración pública hasta fines de 1968.

A su vez proporciona al Gobierno panameño:

- a) La detección de problemas administrativos y gerenciales en cada una de las áreas estudiadas.
- b) Los objetivos de la reforma gubernamental en cada Ministerio.
- c) El plan de acción para corregir en cada una de las instituciones las anomalías detectadas, incluyendo metas a corto y largo plazo.
- d) Sugerencias sobre la implantación y evaluación del proceso de reforma.
- e) Estimado sobre el número de técnicos y hombres-mes que se requieren en cada uno de los componentes del programa.

A continuación se enumeran las principales anomalías que fueron encontradas en las diferentes áreas administrativas:

Administración gubernamental

- a) Excesiva papelería: proliferación de formularios y de documentos que requieren la firma de ejecutivos de alto rango, lo cual va en detrimento del cumplimiento de funciones gerenciales importantes.
- b) Inflexibilidad administrativa: prevalencia de leyes rígidas y poca delegación de autoridad.
- c) Ambigüedad de leyes y reglamentaciones orgánicas: inconsistencias y falta de uniformidad en las leyes orgánicas de las instituciones públicas.
- d) Falta de controles adecuados sobre logros y fallas, que sirven de punto de referencia para la toma de decisiones posteriores.
- e) Ausencia de coordinación en la elaboración de normas.
- f) Dispersión y uso antieconómico de equipo electromecánico para procesamiento de datos.
- g) Falta de coordinación entre organismos orientadores de sistemas de administración general y entidades gubernamentales; y entre las dependencias de las mismas en la ejecución de trabajos análogos.
- h) Carencia de coordinación y comunicaciones en materias tales como programación y presupuesto.

- i) Falta de continuidad en los programas iniciados por los cambios en la rectoría del gobierno.

Administración financiera

- a) El presupuesto no está basado en programas reales y no se encuentra integrado a un plan de desarrollo nacional.
- b) Poca coordinación en materia de formulación, ejecución y control del presupuesto entre los organismos orientadores (Contraloría General y Hacienda y Tesoro), los ministerios y entidades autónomas.
- c) Escasez de personal idóneo.
- d) A nivel de ejecución no se ejerce un debido control entre los gastos y los puestos presupuestados.

Compras y suministros

- a) Falta de actualización y revisión del Código Fiscal.
- b) Dilación en el procedimiento de compras debido a la centralización del mismo y a la falta de programación en los pedidos, en todas las entidades del gobierno.
- c) Carencia de una adecuada planificación y programación de las necesidades de suministros.
- d) Almacenamiento deficiente por falta de control efectivo y por exceso de materiales inútiles.
- e) Ausencia de sistematización en la disposición de artículos en desuso.
- f) Carencia de normas técnicas de control e impresión de formularios.
- g) Lentitud de los procedimientos administrativos de preparación y adjudicación de compras y suministros.

Utilización de equipo y planta

- a) Falta de una administración eficiente para el mantenimiento del equipo físico.
- b) Escaso mantenimiento preventivo de las propiedades del gobierno.

A nivel institucional, los problemas se caracterizan por ser comunes. Entre ellos tenemos:

- a) Traslado y duplicidad de funciones.
- b) Falta de capacidad administrativa.
- c) Carencia de coordinación entre agencias.
- d) Falta de uniformidad de sistemas de administración general.

El diagnóstico en mención señala claramente las grandes barreras orgánico-funcionales, gerenciales y operativas que existen en la administración pública y que obstaculizan la formulación, ejecución, control y coordinación de los programas de desarrollo.

Las causales de estas anomalías provienen no sólo de métodos, sistemas, técnicas y procedimientos anticuados sino también de políticas gubernamentales deficientes y de normas legales obsoletas y conflictivas que agudizan los problemas administrativos en todos los niveles de la administración pública.

Plenamente identificados los problemas en las áreas estudiadas se hacía necesario, por consiguiente, elaborar los mecanismos instrumentales para subsanar las deficiencias existentes a ser ejecutadas. También era necesario determinar la competencia y responsabilidad que le correspondía a los organismos encargados de llevar a cabo estas reformas.

En relación con este último aspecto, el diagnóstico elaborado en el año de 1969, sugiere ciertas pautas para asegurar la implantación, administración y ejecución del Programa de Reforma Administrativa, al igual que garantizaba la participación del órgano ejecutivo en el desarrollo del mismo. Estas sugerencias pueden sintetizarse así:

Implantación del programa: Establecimiento a nivel ejecutivo de una comisión responsable de la programación y evaluación de los planes de reforma. Esta comisión estaría integrada por dirigentes tanto del sector público como privado y debía promover la aceptación y respaldo a las políticas de mejoramiento administrativo que adoptara el gobierno. El carácter de la comisión propuesta sería eminentemente asesor; su periodo de duración no estaría sujeto a límites de tiempo y se le asignaría la autoridad y los instrumentos necesarios para cumplir su cometido.

Dirección y ejecución del programa: Esta fase, conjuntamente con la administración del préstamo, estaría a cargo del Director General de Planificación y Administración de la Presidencia. Bajo su inmediata dependencia funcionaría también el departamento de Administración del programa, el cual estaría integrado por un grupo administrativo y un grupo de desarrollo y evaluación, encargados de garantizar el apoyo técnico y profesional necesario para el éxito del programa.

La ubicación de una comisión, a nivel ejecutivo, con representantes tanto del sector público como del privado, no es una idea nueva.

La Comisión de Reforma Administrativa de 1965 es prueba irrefutable de ello, aun cuando no tenía la libertad de acción, la autoridad, la permanencia ni los instrumentos necesarios para impulsar las políticas gubernamentales de reforma.

Cabe señalar que, desde el punto de vista de la estrategia que debe utilizarse para lograr la aceptación de estos programas, es sumamente conveniente establecer el más alto nivel de responsabilidad de esta empresa, ya que sería una medida positiva para jerarquizar políticamente el programa y hacer partícipe al Organó Ejecutivo en la organización del mismo.

Durante los años de 1968 y 1970 se realizaron dos estudios que pueden considerarse como adicionales al diagnóstico sobre la administración pública comentado. El primero de estos estudios fue elaborado por la Compañía Jacobs, S. A., a petición del Gobierno Nacional, con el propósito de mejorar la administración de personal. El segundo, fue elaborado por el doctor Ernesto Raúl Lamas, experto al servicio de la oficina de cooperación técnica de los Estados Unidos y consistía en el diseño de mecanismo para subsanar deficiencias normativas, estructurales y operativas de la administración pública de Panamá. Es necesario anotar que ninguno de estos estudios han sido aprovechados plenamente.

A mediados del año de 1969, se registró en los anales de la administración pública un hecho que es necesario consignar: la promulgación del Decreto de Gabinete Núm. 137 de 30 de mayo de 1969.

La promulgación de este Decreto tiene su génesis en los siguientes hechos:

El advenimiento de un nuevo régimen a fines de 1968 trajo como consecuencia una inestabilidad política que se reflejó en todos los aspectos de la vida nacional, y por ende, en el campo administrativo.

El sistema de carrera administrativa durante los últimos años había descendido a un estado de postración casi total. La falta de delimitación clara entre políticas y administración había traído como consecuencia la introducción de prácticas negativas que, indudablemente, socavaron el régimen de carrera administrativa. Entre ellos podrían citarse: nombramientos ilegales, despidos arbitrarios y concesión de aumentos de manera antojadiza.

Para evitar la eliminación total del régimen de carrera administrativa, idea que estaba ganando aceptación dentro de los más altos niveles gubernamentales, se propuso al consejo de Gabinete en anteproyecto de ley de carácter transitorio.

El 30 de mayo de 1969, mediante Decreto de Gabinete Núm. 137, expedido por la Junta Provincial de Gobierno, se reformó la Ley Núm. 4 de 1961 y la Ley Núm. 7 de 1962.

Después de cuatro años de la promulgación de esta ley la situación es la siguiente:

- a) No se ha tomado la decisión política final sobre los resultados de la revisión de los estados de carrera. A pesar de haberse completado el proceso técnico de revisión y análisis de los estados de carrera, no se han promulgado los decretos pertinentes para anular los que fueron concedidos ilegalmente.
- b) Incumplimiento, por parte de las autoridades nominadoras, de las disposiciones sobre los procesos de nombramiento y despido.

Ambos procesos se tramitan en la actualidad sin la aprobación del Departamento de Personal. En consecuencia, este departamento no puede dar fe de su legalidad.

- c) No se ha promulgado el Decreto Reformatorio a la Ley Vigente, lo que ha paralizado la funcionalidad del Sistema de Carrera Administrativa.

UBICACION DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DENTRO DE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL

Con el propósito de lograr una efectiva coordinación gubernamental que fortaleciera la unidad y consistencia en la formulación, implantación y ejecución de las actividades dirigidas a transformar integral y sistemáticamente la administración pública, en todos sus niveles, se estableció, como parte de la estructura estatal, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo.

Base legal

Mediante el Decreto de Gabinete Núm. 354 de 21 de noviembre de 1969 se creó la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo COFADE como un organismo coordinador, a nivel ejecutivo. Posteriormente, en los años de 1969 y 1970, se pro-

mulgaron dos decretos adicionales: el Núm. 382 de 10 de diciembre de 1969 y el Núm. 357 de noviembre de 1970.

Funciones y responsabilidades de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo

Las funciones adscritas a este organismo, según el Decreto No. 354 de 21 de noviembre de 1969, eran las siguientes:

- a) Formulación del Programa de Reforma Administrativa.
- b) Implantación y administración del programa.
Establecer las directrices generales del programa aprobado por el Órgano Ejecutivo y ejercer la supervisión del mismo.
Determinar las necesidades financieras del Programa.
Ejercer una efectiva conducción de actividades (administración de recursos humanos y materiales).
Evaluar el progreso de los proyectos implantados.
- c) Determinar las necesidades técnicas de cada programa.
- d) Coordinar a nivel ministerial la implantación de reformas.
- e) Participar en la contratación de empréstitos y administrarlos.
- f) Promover la aceptación de políticas de reforma, mediante una adecuada divulgación de los programas.

Por ser la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo el organismo central, creado por Ley, para encauzar y desarrollar el Programa de Reforma al Órgano Ejecutivo le corresponde, por ende, una gran responsabilidad en cuanto a la formulación, implantación, evaluación y coordinación de este proceso.

Estructura y organización interna

En los dos años de permanencia como parte del ente gubernamental, la estructura de la Comisión de Fortalecimiento de la administración para el desarrollo, sufrió una evolución gradual, para poder realizar los proyectos que se han estado implementando.

La estructura primaria de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, la cual estuvo en vigencia hasta fines de 1971, estaba formada por un Comisión y una Secretaría.

La Comisión, dependía directamente del Ejecutivo y estaba compuesta de ocho miembros: cinco representaban al Órgano Ejecutivo y

los tres restantes a la empresa privada. Estos últimos nombrados por dos años, prorrogables por un período, el cual no es coincidente.

Los representantes del Organismo Ejecutivo eran: Ministro de la Presidencia,¹⁰ Ministro de Hacienda y Tesoro, Ministro de Comercio e Industrias, Contralor General de la República y el Director General de Planificación y Administración.

La Secretaría, eje principal en la administración, programación y evaluación de la reforma administrativa, subordinada jerárquicamente a la Comisión, estaba formada por dos departamentos: uno técnico y otro administrativo. La Secretaría, a cargo de un coordinador, contó hasta 1970 con los servicios de asesoría de un técnico en Administración Pública de Naciones Unidas. También poseía a este mismo nivel, una oficina de Asesoría Jurídica y otra de Relaciones Públicas.

A raíz de la aprobación de un Programa formal de Reforma Administrativa, mediante Decreto No. 110 de 10 de diciembre de 1971, se introdujeron reformas estructurales a este organismo, con el objeto de adecuar su ámbito orgánico, a las exigencias operativas de los nuevos proyectos.

A partir de 1972, la estructura de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo era la siguiente:

Comisión: Ubicada en el nivel jerárquico más alto dependiente directamente del Organismo Ejecutivo, formada por cinco miembros del sector público y tres miembros del sector privado, tal como lo estatúa el Decreto No. 354 de 21 de noviembre de 1969 y el No. 382 de 10 de diciembre de 1969.

Según el organigrama funcional de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo correspondía a este organismo:

- a) Establecer directrices generales de la ejecución.
- b) Aprobar, junto con el ministro correspondiente, los proyectos específicos.
- c) Establecer necesidades financieras.
- d) Aprobar contratación de consultores nacionales y extranjeros.
- e) Resolver asuntos sobre el progreso, obstáculos o desacuerdos en la ejecución del programa.
- f) Promover divulgación de la labor realizada.
- g) Informar al Organismo Ejecutivo sobre el avance del programa.
- h) Transmitir a la oficina coordinadora asuntos relacionados con el programa.

Oficina coordinadora. Subordinada directamente a la Comisión y se encargaba del manejo administrativo y técnico del Programa de Reforma Administrativa. Sus funciones incluían:

- a) Administración global del programa y del préstamo de la A.I.D.
- b) Dirigir, supervisar y evaluar las actividades de las divisiones técnicas y administrativas.
- c) Asegurar la efectiva utilización de los consultores en la planeación, desarrollo, implantación y evaluación de los proyectos.
- d) Evaluar el *status* y progreso del programa.
- e) Preparar y presentar informes periódicos.
- f) Presentar recomendaciones e informar de los proyectos a la comisión.
- g) Facilitar la ejecución e implantación de los proyectos.

Relaciones públicas. Ubicada a nivel asesor y sus funciones eran las siguientes:

- a) Planear y ejecutar la labor informativa del programa.
- b) Crear una imagen favorable del programa en la opinión pública.
- c) Organizar y desarrollar programas de divulgación en las instituciones del Estado.
- d) Cualquier otra labor que le asigne el coordinador.

Asesoría jurídica. Asesoraba a la Secretaría de la Comisión en materia jurídica. Sus funciones eran:

- a) Brindar asesoramiento legal al Programa y a cada proyecto específico.
- b) Representar a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo como apoderado legal.
- c) Estudiar y revisar decretos, reglamentos y contratos.
- d) Cualquier otra labor de su competencia que le asigne el coordinador.

División técnica de proyectos. Dependía directamente de la Oficina Coordinadora. Sus funciones abarcan:

- a) Programación de los proyectos.
- b) Preparación de las descripciones de los contratos de asistencia y participación en la selección de los consultores,

- c) Coordinación de los proyectos.
- d) Evaluación del progreso de los proyectos.
- e) Establecimiento de criterio de medición de la efectividad de los proyectos.
- f) Presentación de informes sobre el avance de los proyectos.

Departamento de sistemas. Formaba parte de la División Técnica de Proyectos, estuvo encargado de cinco proyectos, relacionados con los sistemas comunes de la administración pública. Estos proyectos eran: definición de procedimientos logísticos, administración de impuestos internos, sistemas de tribunal electoral, sensibilización del personal directivo y desarrollo de funcionarios públicos.

Sus funciones, con respecto a estos proyectos, comprendían:

- a) Coordinar la ejecución de estos proyectos.
- b) Controlar su ejecución.
- c) Asistir a cada especialista responsable.
- d) Evaluar la ejecución de estos proyectos.
- e) Presentar informes periódicos.

Departamento de estructura. Dependía directamente de la División Técnica de Proyectos. Estuvo encargado de cuatro proyectos relacionados con reformas de tipo macroestructural. Estos proyectos eran: redistribución de funciones, elaboración de manuales de organización, fortalecimiento de gobiernos locales y adecuación económica de gobiernos locales.

Sus funciones incluían:

- a) Coordinar la ejecución de los proyectos a su cargo.
- b) Controlar su ejecución.
- c) Asistir a cada especialista responsable.
- d) Evaluar la ejecución de los proyectos.
- e) Presentar informes periódicos.

Departamento administrativo. Dependía directamente de la Oficina Coordinadora y se encargaba fundamentalmente de darle apoyo al trabajo técnico. Las labores realizadas dentro de este departamento abarcaban: contabilidad y proveeduría, biblioteca e información, dibujo, archivo y trámites de personal y servicio.

Recursos financieros y técnicos

El desarrollo de todo programa de reforma a la estructura gubernamental exige que, para la eficiencia y oportuna ejecución de las actividades programadas, se cuente con recursos tanto financieros como técnicos.

Por tal motivo, la Junta Provisional de Gobierno, mediante Decreto de gabinete No. 353 de 21 de noviembre de 1969, autorizó la contratación de un empréstito interno o externo, por la suma de tres millones setecientos mil balboas (b/3.700,000.00) para el desarrollo del Programa de Reforma Administrativa.

El 27 de febrero de 1970 se suscribió con la Agencia para el Desarrollo Internacional AID este convenio de préstamo para desarrollar, durante cinco años, un programa de reforma administrativa tendiente a ampliar en capacidad y eficiencia la formulación y administración de programas para el desarrollo económico y social del país. El costo total de los mismos fueron estimados en 7.4 millones de balboas.

Para la contratación del empréstito se tomó como marco de referencia el estudio elaborado por la Compañía Consultora J. L. Jacobs, conjuntamente con el Departamento de Organización Administrativa, en el cual se incluyen acciones a corto y a largo plazo en importantes áreas de la administración pública como son: organización y administración de gobierno, administración financiera, administración y adiestramiento de personal y servicios generales del gobierno.

En cuanto a los recursos de carácter técnico, el Decreto de Gabinete Núm. 354 de 21 de noviembre de 1969, establecía varias disposiciones al respecto:

Artículo 5º. Las funciones y responsabilidades de la Comisión serán las siguientes:

- e) Recomendar al Organismo Ejecutivo la contratación de empresas consultoras nacionales o extranjeras cuando se requieran sus servicios para cumplir los objetivos del programa.

Artículo 11º. La Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, en su condición de organismo coordinador y asesor del Presidente en materia de administración pública, planificación, presupuesto y personal, prestará su apoyo profesional y técnico a la Comisión y trabajará estrechamente con la Secretaría de la Comisión en sus aspectos sustantivos y de ejecución de proyectos.

Artículo 12º. Para tal fin el coordinador del programa tendrá la asesoría de los respectivos jefes de Departamentos de la Dirección General de Planificación y Administración en aquellas materias que sean presentadas a la consideración de la Comisión y que, por su afinidad a las funciones de tales departamentos, así lo ameriten.¹¹

DESARROLLO DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1969-71

La Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo comenzó formalmente sus operaciones en 1970. Sus primeras acciones se dirigieron hacia la negociación de un financiamiento externo y, paralelamente, comenzó a trabajar en proyectos específicos de mejoramiento administrativo, tales como la expedición de pasaportes y certificados de paz y salvo con el Gobierno Nacional. En ambos proyectos participó el departamento de organización administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración.

Ante la urgencia de emprender el programa de reforma administrativa y como primer paso hacia la planificación de este proceso, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, basada en los resultados de diagnósticos elaborados sobre la administración pública panameña, tanto de tipo general como parcial, procedió a agrupar en cuatro componentes administrativos básicos el programa global de reformas. Estos componentes, cuyo enunciado y contenido se detallan a continuación, eran los siguientes:

- a) *Organización y administración gubernamental:* Tenía como objetivo primordial lograr una reorganización estructural y funcional de las instituciones públicas ligadas al desarrollo; establecer los mecanismos para coordinar las actividades intergubernamentales; lograr la racionalización de sistemas y procedimientos administrativos y modernizar la administración y organización a nivel provincial y municipal.
- b) *Administración financiera:* Su finalidad comprendía el perfeccionamiento del sistema financiero (presupuesto, contabilidad y auditoría) y de los sistemas impositivos, aduaneros y fiscales.
- c) *Administración de personal:* El objetivo de este componente era mejorar la productividad del empleado público. Las acciones en este sentido incluían la implantación de prácticas

científicas de personal, la revisión y extensión del Sistema de Carrera Administrativa y el desarrollo de programas de adiestramiento.

- d) *Servicios generales de gobierno*: Su objetivo consistía en mejorar el funcionamiento de los sistemas de administración general (compras, almacenamiento y similares), con el propósito de lograr una mayor eficiencia pública.

Previa a la elaboración de proyectos específicos relacionadas con estas áreas, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, convocó al primer seminario nacional de reforma administrativa, el cual se celebró del 19 al 23 de agosto de 1970. Esta actividad representaba el primer paso estratégico importante para lograr la viabilidad del programa de reforma administrativa dentro de la estructura gubernamental. Este seminario contó con la participación de cincuenta funcionarios de alta categoría, provenientes de diferentes entidades públicas, y con la representación y colaboración de organismos internacionales tales como el Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP y las Naciones Unidas.

Los objetivos básicos de este seminario fueron:

Dar a conocer los objetivos y orientación del programa de Reforma Administrativa. Llegar a conclusiones sobre los principales problemas comunes y las prioridades a otorgarse. Acordar plan conjunto de ejecución del programa de Reforma Administrativa.¹²

El plan de trabajo de este seminario incluyó los aspectos relacionados con la reforma administrativa, la identificación de los problemas básicos existentes en la administración pública panameña y el papel que le corresponde a los organismos públicos en el proceso de reforma.

Planificación de la reforma administrativa. Este tema de carácter informativo y orientador, tuvo como propósito dar a conocer los antecedentes básicos del Programa de Reforma gubernamental, así como también los aspectos doctrinales relacionados con la planificación y estrategia que exige este proceso. Las principales conclusiones y recomendaciones fueron de índole conceptual y se resumen así:

Proceso integrado y coordinado. El programa de Reforma Administrativa debe ser coordinado e integrado para que cumpla con una dualidad de propósitos: garantizar la ejecución eficiente de los programas de gobierno y mejorar la prestación de servicios públicos.

Función adjetiva del programa de reforma administrativa. Se resalta la concepción desarrollista del proceso de Reforma Administrativa, cuando se afirma que este proceso no es "un fin en sí mismo", sino un medio para cumplir con los objetivos sustantivos del programa de desarrollo.

Necesidad de apoyo gubernamental. El Programa de Reforma Administrativa necesita para su éxito del apoyo y cooperación de todos los niveles de la administración pública.

Responsabilidad compartida. El Programa de Reforma a la estructura gubernamental debe ser un esfuerzo mancomunado de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo y de los organismos orientadores y ejecutores de los programas sustantivos.

Identificación de los problemas de la administración pública

Mediante la participación activa de los funcionarios públicos se lograron dilucidar los problemas comunes a toda la administración pública. Las principales conclusiones y recomendaciones son del tenor siguiente:

Organización

Conclusiones

La organización actual del sector público es inadecuada para el desarrollo de los programas de gobierno, debido a deficiencias de normas y de sus estructuras, sistemas y procedimientos, además de falta de definición sobre la centralización y descentralización funcional y la forma en el régimen de las decisiones.

Recomendaciones

Racionalización estructural, tanto normativas como procedimentales, según las prioridades del desarrollo para lograr una mayor eficiencia estatal.

Lograr uniformidad en las estructuras, métodos y procedimientos de los sistemas de administración general.

Establecimiento de unidades de enlace, a nivel ministerial, para que trabajen coordinadamente con la Dirección General de Planifi-

cación y Administración en labores de planeamiento, estadística, presupuesto, organización y métodos.

Legislación

Conclusiones

Mantenimiento de normas constitucionales inconvenientes y leyes ambiguas, detallistas y anacrónicas. Además se advierte una falta de uniformidad en la interpretación de las leyes, lo cual impide la rapidez y eficacia en la ejecución de programas.

Recomendaciones

Establecer lineamientos y criterios básicos para la revisión y actualización de los instrumentos jurídicos vigentes.

Reformar integralmente los códigos y las leyes para evitar inflexibilidad normativa.

Administración personal

Falta de buen entendimiento y de respaldo al sistema de servicio civil y al régimen de administración de personal, lo cual ha limitado el reclutamiento, selección y retención de funcionarios idóneos en los puestos públicos.

Recomendaciones

Respaldar y fomentar el desarrollo uniforme de las técnicas científicas de administración de personal en el sector público.

Capacitación y adiestramiento

Carencia de una política y de programas de adiestramiento que consulten las necesidades reales del sector público.

Definición de un programa nacional de adiestramiento que establezca objetivos y recursos, con base a las necesidades existentes.

Sistemas de compras y suministros

Conclusiones

Ausencia de un sistema adecuado y rápido para la adquisición y abastecimiento de las necesidades materiales del sector público.

Recomendaciones

Estudiar la conveniencia de la centralización o descentralización del sistema de compras y suministros.

Modernizar las normas y procedimientos que rigen la materia.

Perfeccionar el sistema de programación de las necesidades con base a los programas presupuestarios.

Programación, ejecución y control de presupuesto

Conclusiones

Carencia de planes de trabajo que faciliten la cuantificación de metas y carencia de mecanismos de control, tanto en la ejecución como evaluación de las metas programadas.

Recomendaciones

Elaborar los planes de trabajo de manera uniforme y de acuerdo con los planes sectoriales.

Implantar sistemas de información estadística y de contabilidad para un efectivo control, tanto en las fases de ejecución como de evaluación de programas.

Papel de los organismos públicos en el proceso de reforma administrativa

Debido al carácter integral e institucional de la reforma administrativa planteada, se señaló la gran responsabilidad que le cabe a todas las agencias gubernamentales en el Programa de Reforma.

Como complemento a esta responsabilidad y para lograr una efectiva participación de los organismos públicos en el proceso de reforma se recomendó:

- a) La formación de comités de trabajo, a nivel institucional, para que colaboraran con la Secretaría en la programación de la reforma administrativa.
- b) Creación de un comité técnico para que asesorara a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, en la programación de la reforma administrativa. Este comité estaría compuesto por personal calificado de diferentes agencias gubernamentales.

Como corolario del primer seminario nacional de reforma administrativa, se estableció que este programa debía enmarcarse dentro de cinco conceptos básicos: “panameño, integral, sustantivo, institucional y práctico”.

La concepción de “panameño” significa que es necesario determinar cuáles son los problemas administrativos panameños, para buscarle una solución “panameña” a estos problemas. Es decir, que es necesario partir de un diagnóstico preliminar de los problemas administrativos existentes en nuestro medio y buscarles a éstos una solución conformada de acuerdo a las realidades sociales, económicas y políticas prevalecientes.

“Integral” implica que el proceso de reforma administrativa se dirige a todo el ámbito gubernamental y a todos sus niveles.

El concepto de “sustantivo” se refiere a que en el tratamiento de los problemas de la administración pública, se establecerán áreas prioritarias, de acuerdo con la incidencia que tengan estos problemas en los planes de desarrollo económico y social.

Lo “institucional” significa que la reforma administrativa como programa de gobierno, debe ser concebida dentro de su marco estructural y “lo práctico” enfatiza que las soluciones planteadas para resolver los problemas administrativos, deben ser “razonablemente viables” de manera que sean susceptibles de ser aplicados.

Un antecedente básico a la elaboración de proyectos específicos de mejoramiento administrativo fue la creación, por parte de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, de comités de trabajo para el estudio de problemas en los siguientes campos prioritarios: adiestramiento, personal, organización administrativa y compras.

La idea original de la formación de trabajo surgió como una de las recomendaciones fundamentales del Seminario Nacional de Reforma Administrativa, celebrado en agosto de 1970.

Estos comités, integrados por elementos profesionales capacita-

dos del sector público, tenían como propósito básico la definición de proyectos específicos en cada una de las áreas asignadas. Los proyectos elaborados debían estar fundamentados en una evaluación previa de las necesidades prácticas existentes y deberían incluir:

- a) Una explicación de los objetivos del proyecto y de los beneficios esperados, cuanto sea posible en términos cuantitativos.
- b) Una descripción de lo que hay que hacer para lograr los objetivos indicados. La descripción puede presentarse en forma de actividades que deben llevarse a cabo, o acciones que deben tomarse, incluyendo las de tipo legal.
- c) Un estimado del tiempo necesario para ejecutar todo el trabajo, y un calendario tentativo, indicando las fechas para iniciar y terminar cada fase de trabajo.
- d) Los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto. Los principales recursos son de fondo y de personal. Este último debe estimarse en términos del personal permanente que será necesario para la ejecución del proyecto y el personal técnico o asesor (nacional o extranjero) que se requiere a corto plazo.
- e) Identificación de la o las entidades que tendrán, conjuntamente con COFADE, la responsabilidad de la implementación o ejecución del proyecto.¹³

La labor de estos comités de trabajo, a excepción del comité de personal que dejó de funcionar después de la primera reunión, es la siguiente:

Comité de adiestramiento

Después de un análisis de las necesidades existentes en materia de adiestramiento, el Comité presentó a la consideración de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, un informe preliminar, de carácter general, en el cual se enuncian los objetivos del proyecto y las acciones que deben tomarse para alcanzar esas metas. Estos se resumen así:

Objetivos

- a) Poner en ejecución un programa de capacitación que abarque todos los niveles de la administración pública, para lograr mayor eficiencia en la ejecución de programas de desarrollo.

- b) Empezar un plan sistemático y permanente de capacitación que cubra desde la orientación del empleado público hasta la formación de personal capacitado para posiciones específicas e instructores. También debe incluir el perfeccionamiento profesional y técnico de elementos calificados.
- c) Aprovechar y coordinar al máximo los recursos de aquellos organismos a quienes por ley les compete esta función (IFARHU, Ministerio de Educación, Universidad de Panamá y Dirección General de Planificación y Administración).
- d) Lograr un paralelismo entre los programas de adiestramiento y las necesidades reales que exige el desarrollo socioeconómico del país.
- e) Definir sistemas de evaluación y desarrollarlos, con el objeto de realizar evaluaciones periódicas.

Acciones recomendadas

- a) Establecimiento en el campo de adiestramiento, de un organismo coordinador de programas, recursos humanos y físicos, con el objeto de lograr prácticas más sistemáticas y racionales en relación con este proceso.
- b) Realización de una encuesta nacional sobre necesidades de adiestramiento.
- c) Establecimiento de una metodología para la evaluación de los programas.
- d) Para determinar las necesidades de adiestramiento debe complementarse el levantamiento de una encuesta con entrevistas a funcionarios que dirigen estas actividades en las diferentes dependencias (Universidad, IFARHU, Ministerio de Educación y Dirección General de Planificación y Administración).

Además es necesaria la adecuación de las normas jurídicas que rigen la materia.

- a) Formulación del programa formal de adiestramiento, con objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Comité de organización administrativa

Este comité después de estudiar una gama de aspectos relacionados con la estructura de gobierno y de identificar áreas donde era

factible introducir mejoras, presentó a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, un informe con los siguientes objetivos y acciones.

Objetivos

- a) Adoptar una legislación que delimite las competencias a nivel institucional y que fortalezca la acción estatal en áreas fundamentales de desarrollo, logrando racionalidad y coordinación en los programas.
- b) Establecer en todo el ámbito gubernamental una nomenclatura uniforme que facilite la identificación y ubicación de autoridades con sus respectivas responsabilidades.
- c) Descongestionar la función gubernamental para lograr una mayor rapidez en la ejecución de los programas y facilitar la revisión de los mismos por parte de unidades administrativas superiores.
- d) Dotar al Ejecutivo de los mecanismos instrumentales necesarios que le permitan actuar eficientemente en actividades que, por su naturaleza, competen a más de un organismo.
- e) Modernizar el régimen provincial con el objeto de darle al Gobernador la supervisión y coordinación de los programas nacionales, a nivel regional.
- f) Uniformar los procedimientos comunes de la administración.

Acciones

- a) Reestructurar la organización de la administración, mediante la adscripción de competencias bien definidas a los diferentes organismos que la forman, sin que haya duplicidad de funciones.
- b) Establecimiento de criterios básicos para la creación de entidades autónomas.
- c) Reglamentar la organización y funcionamiento de las entidades autónomas para lograr una mejor unidad de conducción, planificación y coordinación por parte del ejecutivo.
- d) Confecionar una terminología y organigrama comunes que señalen los diferentes niveles jerárquicos.
- e) Definir las áreas de competencias de las diferentes unidades administrativas de acuerdo con la nueva organización estatal.

- f) Adecuar los sistemas de operación de acuerdo con los niveles establecidos de competencia.
- g) Determinar las materias susceptibles de delegación y crear los mecanismos para hacer efectiva esta delegación.
- h) Definir las áreas susceptibles de coordinación y establecer un organismo que haga factible la acción de ejecución en materia de coordinación.
- i) Determinar las atribuciones que debe poseer el Gobernador como representante del Ejecutivo en su provincia, señalando los siguientes aspectos: autoridad, medios y organismos.
- j) Establecer un plan de desarrollo a nivel provincial.
- k) Integrar y coordinar las recomendaciones de los demás comités de trabajo, en materia de procedimientos comunes de Administración General.

Comité de compras

Este comité presentó un aplo y exhaustivo informe sobre la función de compras, con base a entrevistas realizadas a personas con experiencia en esta área, investigaciones en el campo y mediante la recopilación y análisis de diversos estudios realizados por técnicos nacionales y extranjeros.

En el informe aludido se hace una evaluación de las prácticas existentes en este campo que provienen de obstáculos de diferente índole:

Técnica: No se aplican las técnicas modernas de compras, por la falta de manuales, catálogos, registros de proveedores y oficinas de compras a nivel ministerial.

Legal: Existencia de disposiciones del Código Fiscal obsoletas y falta de uniformidad en la interpretación de la Ley.

Económicas: Las limitadas asignaciones presupuestarias no han permitido que muchas de las recomendaciones formuladas en importantes estudios hayan sido aplicadas.

Humana: La carencia de personal idóneo obstaculiza las labores técnicas y operativas del sistema.

Ante la magnitud de los problemas apuntados, el objetivo fundamental, señalado por el comité, era agilizar y mejorar técnicamente los procedimientos de compras para lograr una mayor economía y brindar un mejor servicio público.

Las acciones recomendadas para lograr esta meta son extensas y minuciosas ya que no sólo se señalan medidas concretas para mejorar las prácticas existentes en sus aspectos técnicos, económicos, humanos

y legales, sino también se presentan soluciones alternativas para reformar este sistema. Estas alternativas son:

Descentralización de las operaciones del actual sistema de compras

Mediante esta alternativa se propone descentralizar las operaciones de solicitud y cotización de precios y ubicar esta responsabilidad en las secciones de proveeduría y compras de cada ministerio. El control y responsabilidad de las compras quedaría en manos de Hacienda y Tesoro.

El procedimiento para efectuar compras menores de cinco mil sería el siguiente:

La sección de proveeduría y compras de cada ministerio, en base a la solicitud de materiales de cada uno de sus departamentos, efectuaría la cotización de materiales entre los diferentes comercios locales.

Estos cuadros de cotización, debidamente firmados tanto por un funcionario del ministerio como por un representante del comercio que ha cotizado dichos artículos y con la fijación de un plazo de entrega, serían enviados al Ministerio de Hacienda y Tesoro, quien determinaría su legalidad si los precios son razonables.

El departamento de contraloría verificaría la exactitud del cuadro de cotización y autorizaría la inclusión y compromiso de la partida presupuestaria correspondiente.

Una vez comprometidas y firmadas las órdenes de compras el Ministerio de Hacienda las remitiría a los diferentes ministerios los cuales solicitarían a las empresas comerciales favorecidas la entrega de estos materiales, en una fecha determinada.

Como complemento de este sistema se sugiere:

El Ministerio de Hacienda y Tesoro debe realizar una inspección preventiva, de carácter selectivo, para certificar si los materiales se han entregado de acuerdo a las especificaciones señaladas y si se han recibido en las fechas fijadas.

En cuanto a las licitaciones y concursos de precios, éstos se harán totalmente en el Ministerio de Hacienda y Tesoro y participará en ellos un representante del Ministerio que solicita el material.

Descentralización de las operaciones de compras en los ministerios de Obras Públicas, Educación y Salud

Se sugiere que para evitar demoras en el suministro de materia-les para la ejecución de programas sustantivos de gobierno, se per-mita a los ministerios de mayor volumen, en cuanto a personal y pre-supuesto, que realicen sus operaciones de compras independientemente del Ministerio de Hacienda y Tesoro. De establecerse esto, se aplicará a los otros ministerios el sistema descrito en la primera alternativa.

Para lograr efectividad en el sistema propuesto se requiere:

- a) Crear Departamentos de Proveeduría en estos ministerios los cuales tendrán todas las características y funciones que tiene en la actualidad la Dirección de Proveeduría y Gastos de Hacienda y Tesoro.
- b) Sus compromisos serán efectuados directamente con la Contraloría y se recomienda que esté representada la entidad fiscalizadora y un representante del Ministerio de Hacienda y Tesoro.
- c) Las entregas de suministros y materiales serán efectuados directamente al Ministerio.

Facilitar a los ministerios efectuar las compras dentro del área en la cual operan sus programas

Se sugiere como fórmula para evitar el recargo de trabajo de la Oficina de Proveeduría y Gastos del Ministerio de Hacienda y Tesoro que se permita a las oficinas del interior del país, obtener los materiales en casas comerciales locales. En este caso se utilizará el siguiente procedimiento:

- a) Las cotizaciones se harán en el área donde se necesita el material, la cual se enviará posteriormente a la oficina de proveeduría de cada ministerio, para que se expida la orden de compra.
- b) Las oficinas regionales entregarán las órdenes de compra a los proveedores para que suministren los materiales.

La labor realizada por cada comité de trabajo, tal como puede apreciarse, no puede medirse en términos cuantitativos. No obstante, cada comité tuvo sus resultados particulares, y aunque ninguno

llegó a definir técnicamente un proyecto, de acuerdo con los lineamientos establecidos, si brindaron la información fundamental para el diseño de proyectos específicos en cada área. Es necesario anotar que estos comités se disolvieron una vez entregaron las recomendaciones anteriormente detalladas.

Para el año de 1971, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo aprobó un plan de trabajo, en el cual se detallaban proyectos específicos en cada uno de los campos prioritarios establecidos. A continuación se enuncian cada uno de estos proyectos, su objetivo y un resumen de las acciones propuestas.

Proyectos de "Implantación de Mejoras y Reorganización de los Servicios Públicos"

Sub-Proyecto A: Pasaportes

Sub-Proyecto B: Paz y salvo

El objetivo de estos sub-proyectos era agilizar la expedición de estos documentos, mediante el diseño de nuevos procedimientos y la modernización de sus sistemas. La realización de estos sub-proyectos se hizo en el año de 1970, con la colaboración del Departamento de Organización Administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración.

Sub-Proyecto C: Registro público

Sub-Proyecto D: Registro civil

Su objetivo primordial era reformar el sistema actual con el propósito de agilizar el proceso de inscripción, certificación y de referencia, así como establecer las medidas de seguridad que tales documentos exigen. Para tal efecto se microfilmaban todos los libros de registros, se sustituiría el sistema de inscripción manual y de archivos en volúmenes empastados por un sistema a base de negativos y fotocopias y se adiestraría personal especializado para que realice estos trabajos.

Proyecto de organización administrativa

Sub-Proyecto A: Desarrollo del régimen provincial

Tenía por finalidad promover, a nivel provincial, la coordinación de las actividades gubernamentales. El ámbito experimental de

este plan era la Provincia de Chiriquí. Las acciones propuestas incluían el fortalecimiento de la función del gobernador, de manera que se convirtiera en coordinador de los programas de gobierno a nivel provincial; la organización de un consejo consultivo, a nivel regional, que colaborara con el ejecutivo para lograr una eficiente ejecución de los programas de desarrollo y una efectiva comunicación interagencial que permitiera obtenerse una mejor utilización de todos los recursos del Estado concentrados en una área determinada.

Sub-Proyecto B: Administración de documentos y archivos

Este sub-proyecto perseguía la uniformidad en el manejo de material escrito o gráfico, en todas las dependencias públicas. Para la consecución de tal objetivo se proponía la realización de un diagnóstico mediante cuestionarios, para determinar la situación existente en cuanto a archivos. Como complemento a esta labor se sugería adiestrar el personal encargado de estos menesteres, confeccionar y aplicar el manual de trabajo e instruir a los jefes y personal subalterno en el uso del mismo. Asimismo supervisar la operación de los sistemas establecidos y evaluar los sistemas de archivos de las diferentes entidades, con el propósito de determinar en cuáles se justificaba establecer un sistema de micropelícula.

Sub-Proyecto C: Estudios de entidades autónomas

Su cometido era la reorganización de sus estructuras orgánicas, la modernización de sus instrumentos legales y el mejoramiento de las prácticas administrativas en general, de manera que estas instituciones cumplan a cabalidad sus funciones.

Proyecto de sistemas y procedimientos de compras y almacenamiento

Tenía como finalidad agilizar los procedimientos y prácticas en materia de compras y entrega de bienes de uso y consumo del Gobierno Central. El plan de trabajo propuesto incluía modificaciones al Código Fiscal, centralización de las compras, reformas organizacionales a la Dirección de Proveeduría y Gastos, adiestramiento del personal encargado de las labores de compras, confección de un manual de procedimientos de compras, suministros y abastos; confección de tarjetarios y registros de proveedores, establecimiento de fórmulas legales para la solicitud de precios como procedimientos de compra

y sancionar y hacer efectivas dichas sanciones, en caso de incumplimiento de contratos y confección de catálogos de bienes de uso y consumo, con el objeto de uniformar las requisiciones en los diferentes ministerios.

Proyecto de administración de equipo pesado

Sub-Proyecto A: Estudio y recomendaciones para la compra, operación y mantenimiento del equipo pesado

Sub-Programa B: Implantación de las recomendaciones del sub-proyecto A

El objetivo primordial de este proyecto era la evaluación de las condiciones existentes y formulación de las recomendaciones pertinentes para mejorar el proceso de compras, uso y mantenimiento del equipo pesado en los Ministerios de Obras Públicas (CAM, Departamento de Calles y Carretera Interamericana), Agricultura y Ganadería, Guardia Nacional (Acción Cívica); también en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y en la Reforma Agraria.

Este proyecto incluiría los dos sub-proyectos anteriormente descritos.

Proyecto de adiestramiento del personal del sector público

En este aspecto se incluía una dualidad de propósitos: la capacitación de funcionarios y empleados públicos en todos los niveles para lograr mayor eficiencia operativa en los programas de desarrollo, y el aumento de destrezas ejecutivas para mejorar las técnicas y prácticas administrativas existentes.

El plan de trabajo propuesto contemplaba la realización de una encuesta que serviría de base para la elaboración de un programa de adiestramiento específico, el establecimiento de políticas sistemáticas por medio de un organismo coordinador de programas de adiestramiento, la actualización de normas administrativas y jurídicas, el establecimiento de criterios básicos para la evaluación de las diferentes etapas que cubre este proceso y la fijación de un plan permanente de orientación del empleado público.

Proyecto de administración de personal

Sub-Programa A: Reglamento interno de personal para todas las entidades gubernamentales

El objetivo era confeccionar un reglamento de personal uniforme para todo el sector público.

Las acciones propuestas cubrían la recopilación y estudio comparativo de todos los reglamentos internos existentes, la preparación de proyectos de reglamentos tanto para el gobierno central como para los municipios, discusión y análisis de estos anteproyectos y elaboración y aprobación de los proyectos finales para presentarlos, posteriormente, al Organó Ejecutivo

Sub-Proyecto B: Disposiciones legales sobre carrera administrativa y servicio civil.

Sub-Proyecto C: Clasificación y retribución de puestos.

Sub-Proyecto D: Otras acciones que recomienda el comité de personal.

Este proyecto perseguía el mejoramiento de la Administración de Personal, mediante la adopción y aplicación de una nueva ley de servicio civil y carrera administrativa, la clasificación técnica de todos los puestos gubernamentales y la aprobación de una nueva ley de retribución de puestos.

Proyecto de organización y administración de los gobiernos locales

Perseguía el mejoramiento de las condiciones administrativas, técnicas y económicas de los gobiernos locales, mediante la formación de una alianza entre pueblo y gobierno.

Las acciones para cumplir con este objetivo abarcaban: realización de un diagnóstico sobre la situación existente en cada municipio, establecimiento de un fondo de crédito municipal y creación de un organismo que administre este fondo a la vez que preste su asesoramiento en materia administrativa, jurídica, económica y civil.

Otra de las acciones medulares que se recomienda para cumplir con el objetivo de este proyecto, es la reforma del instrumento jurídico que rige la materia (Ley 8a. de 1954).

Proyecto de divulgación y relaciones públicas

Su finalidad era lograr la aceptación, respaldo y confianza de todos los sectores, en relación con los programas de reforma administrativa y conseguir un cambio de actitud en los empleados públicos.

Implantación de proyectos

Durante los años de 1970 y 1971 la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo encaminó parte de sus esfuerzos a la implantación de acciones en algunas áreas de la administración pública.

Para la realización de esta labor contó con la colaboración de agencias estatales tales como la Contraloría General de la República, Dirección General de Planificación y Administración y con unidades ministeriales como los departamentos administrativos y de planificación.

Básicamente las acciones de mejoramiento realizadas durante el año de 1970, se tradujeron en la realización de proyectos específicos que perseguían el mejoramiento de servicios públicos tales como: paz y salvo, registro civil, registro público y pasaportes.

Durante el año de 1971, los esfuerzos de mejoramiento administrativo se desarrollaron dentro del marco de acción del plan de trabajo aprobado para ese año. Fuera del contexto de este plan, se brindaron servicios de asesoría administrativa a algunas agencias públicas, como por ejemplo al Ministerio de Educación y se realizaron otras actividades tales como la realización de un programa de motivación al empleado público por medio de concurso "Ideas que valen". Finalmente, se elaboró el "Plan de Acción del Frente Administrativo".

Las principales actividades realizadas por proyectos y los beneficios derivados de estas acciones fueron los siguientes:

*Proyecto de compras y suministros***Actividades realizadas:**

- a) Diseño de nuevos procedimientos de compras y suministros en el Ministerio de Educación, Obras Públicas, Salud, Agricultura y Ganadería.

- b) Adiestramiento del personal encargado de la implantación del sistema.
- c) Asesoría en la implantación del mismo.

Beneficios:

- a) *Agilización de las compras:* al otorgárseles a los ministerios la responsabilidad de hacer sus compras se obviaban las dilaciones ocasionadas por el sistema anterior, y en consecuencia, se facilitaba la adquisición oportuna de los materiales.

Es necesario anotar que el control del sistema quedará bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Tesoro y de la Contraloría General de la República, quienes ejercerán la supervisión y fiscalización de los mismos.

- b) *Economía y uso racional de los recursos:* La programación de las compras de estos cuatro ministerios, los cuales realizaban el 52% del total de compras anuales que hace el gobierno central, permitía que el proceso de compra se facilitara, va que se hacía con oportunidad y la utilización inmediata de los suministros, no permitía la paralización operativa de los programas de desarrollo.

Asimismo, en servicios como los de salud, se podía comprar con un conocimiento más especializado.

Proyecto de administración de documentos y archivos

Actividades realizadas:

- a) Implantación de recomendaciones para la administración de documentos y archivos en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.
- b) Reproducción y presentación de un manual para el manejo de material.
- c) Inicio de trabajos en el Instituto de Cultura y Deportes.
- d) Adiestramiento en el manejo de documentos para el Instituto de Vivienda y Urbanismo, Instituto de Fomento Económico, Universidad de Panamá, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos y Regulación de Precios.
- e) Centralización de los servicios de correos y mensajería, e implantación de sistema de valija y preparación del Manual de

Correspondencia y Archivo para el Instituto de Vivienda y Urbanismo.

Beneficios:

- a) Manejo más eficiente y seguro de documentos públicos en cinco agencias públicas.
- b) Mayor eficiencia operativa de material escrito y gráfico.

Proyecto de estudio sobre el equipo pesado del gobierno

- a) Revisión y actualización del diagnóstico sobre equipo pesado realizado en mayo de 1971.

Beneficios:

- a) Este estudio constituía una base para futuras acciones sobre esta materia.

Proyecto de mejoramiento de los sistemas del tribunal electoral

Registro Civil:

- a) Estudio de procedimientos y el diseño tentativo de un nuevo sistema para el Registro Civil.

Beneficios:

- a) El propósito de este estudio era mejorar los servicios públicos que presta esta institución.

Proyecto de desarrollo de funcionarios públicos

- a) Realización de una encuesta nacional sobre necesidades de adiestramiento.

Beneficios:

De los resultados de esta encuesta debían sustraerse los criterios básicos para la elaboración de políticas de adiestramiento más adecuadas.

Proyecto de reglamento de personal

- a) Elaboración de un reglamento de personal.

Beneficios:

- a) De aprobarse este reglamento se contaría con un instrumento normativo uniforme para todas las instituciones públicas.

Adopción legal del "Plan de acción en el frente administrativo del gobierno revolucionario" y componentes de este programa

Mediante Decreto No. 110 de 10 de diciembre de 1971, la Junta Provisional de Gobierno aprobó el Programa de Mejoramiento a la Administración Pública, presentado por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, el cual perseguía darle al Ejecutivo la unidad y capacidad administrativa necesarias para que ejerza un liderazgo efectivo en la ejecución de programas de desarrollo.

En la elaboración de este programa se consultaron los documentos básicos de acción de las diferentes entidades públicas y criterios de índole política, expresados a través de diferentes medios "El Plan de Acción en el Frente Administrativo del Gobierno Revolucionario", tal como se denomina a este planteamiento, dirige su acción hacia cuatro áreas básicas, consideradas como prioritarias por su incidencia en la ejecución de programas de desarrollo. Estas áreas son: la Estructura Gubernamental, el Desarrollo Regional y Gobiernos Locales, Sistema de Apoyo Logístico y el Desarrollo de Servidores Públicos.

Estructura Gubernamental: Ante la premisa fundamental de que era imprescindible la adaptación racional de tipo estructural y organizativa para emprender una acción efectiva a favor del desarrollo, se observa que la organización estructural y funcional del Gobierno panameño está lejos de ajustarse a estos cometidos. En consecuencia, para lograr el fortalecimiento de la organización gubernamental se presentaron dos acciones de reforma:

- a) *Proyecto de redistribución de funciones:* Su objetivo consistía en identificar las funciones de cada una de las entidades del gobierno, tanto a nivel nacional como regional, y estable-

cer una adecuada distribución de las mismas, para facilitar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, hacer efectiva la unidad y coordinación gubernamental y promover una labor de acercamiento de las agencias públicas hacia todas las regiones del país.

Para la consecución de este objetivo se realizarán las siguientes actividades.

Revisión de Normas Legales.

Levantamiento de inventario de funciones y clasificación.

Diseño, discusión y presentación de recomendaciones.

Asesoramiento para la implantación de las acciones adoptadas.

b) *Elaboración de manuales de organización*: Su finalidad era proporcionar a todas las instituciones gubernamentales manuales de organización y los mecanismos para su actualización y uso.

Desarrollo regional y gobierno local: La filosofía política actual, en contraposición a la tradicional, dirige gran parte de sus esfuerzos al desarrollo de las zonas del interior, con el propósito de lograr un mayor bienestar general, y convertir a estas áreas en agentes dinámicos y de cambio de su propio desarrollo.

Consecuentemente con este objetivo, este componente perseguía el fortalecimiento de las unidades regionales, en sus aspectos administrativos, jurídicos y financieros. Para tal efecto se proponían los siguientes proyectos:

a) Fortalecimiento administrativo de los gobiernos locales:

Este proyecto tenía como propósito identificar las funciones y actividades que realizan los gobiernos locales.

Las actividades que se realizarían en este sentido comprenden:

Integración institucional y ciudadana, a nivel regional.

Análisis de las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales, desde el punto de vista legal.

Definición, discusión y adopción de las nuevas relaciones jurídico-administrativas de los gobiernos locales.

Establecimiento de responsabilidades directas o contractuales de los gobiernos locales, con base a la redistribución de funciones y a las nuevas relaciones jurídico-administrativas.

Evaluación del sistema implantado.

b) Mejoramiento de la capacidad financiera de los gobiernos locales:

Las actividades programadas para lograr este objetivo eran las siguientes:

Identificar las fuentes de ingresos propios de los Municipios, su fundamento jurídico, su comportamiento histórico y sus procedimientos.

Establecer un parangón entre la capacidad financiera existente y las necesidades tanto operativas como de desarrollo de los gobiernos locales.

Elaborar los mecanismos necesarios para proveer de fondo a los gobiernos locales, en caso que se determine una situación deficitaria; asegurar la continuidad de aquellos que poseen una capacidad financiera adecuada.

Prestar servicios de asesoramiento a los Municipios, en cuanto a la implementación de los mecanismos establecidos para fortalecer económicamente a los Gobiernos Locales.

Sistemas de Apoyo Logístico: La factibilidad de los programas de desarrollo estaban en relación directa con la rápida y oportuna obtención de una gama de servicios que son indispensables para la eficiente ejecución de los mismos.

Dentro de este ámbito, el Plan de Acción del Frente Administrativo se proponía mejorar en sus aspectos técnicos, legales y administrativos estos servicios. Para tal efecto, se implementarían los siguientes proyectos:

a) Definición de los procedimientos logísticos que sirven de base a todas las agencias gubernamentales.

El objetivo de este proyecto era racionalizar, a nivel institucional todos los procedimientos logísticos. Se incluían como tales los sistemas de pagos del gobierno, compras y suministros, procedimientos de contratos, administración de inmuebles, procesamiento automático

de datos, administración de personal, administración de los servicios de transporte y comunicaciones, y administración de archivos.

Las acciones para lograr este objetivo abarcaban:

Recopilación de todas las normas jurídicas en que se fundamentan estos sistemas.

Análisis comparativo entre las normas legales y las prácticas existentes.

Modernización de los procedimientos logísticos y elaboración de nuevos fundamentos legales.

Adiestramiento del personal encargado de implementar los nuevos sistemas.

Asesoría en cuanto a la implementación y evaluación.

b) Mejoramiento de la administración de impuestos.

Este proyecto perseguía el perfeccionamiento del sistema impositivo con el propósito de aumentar las recaudaciones y brindar un servicio más eficiente a los contribuyentes.

Las actividades propuestas para la consecución de este objetivo, son en su orden, las siguientes:

Revisión de los sistemas de cobro y recaudación y de servicio al contribuyente.

Elaboración de ajustes y perfeccionamiento de estos sistemas.

Adiestramiento del personal responsable de la implantación de los nuevos procedimientos.

Asesoría en la implantación de las decisiones adoptadas.

Evaluación del funcionamiento del sistema.

c) Mejoramiento de los sistemas del tribunal electoral.

El propósito de este proyecto era la agilización y descentralización de los procedimientos de registro civil y registro electoral.

Es necesario anotar que durante el año de 1971 se había realizado parcialmente este proyecto, ya que se elaboró un diagnóstico sobre los procedimientos existentes en el registro civil e incluso se diseñó un nuevo sistema tentativo.

Como complemento a esta labor, se realizarían las siguientes actividades:

Investigación de los procedimientos utilizados en las dependencias del tribunal electoral.

Elaboración, discusión y adopción de nuevos procedimientos de registro civil y registro electoral.

Adiestramiento del personal encargado de implantar los nuevos procedimientos.

Asesoría en la implantación de los mismos.

Evaluación del funcionamiento del nuevo sistema.

Desarrollo de servidores públicos. Por constituir el elemento humano la piedra angular en la formulación, operación y ejecución de los programas de desarrollo, esta última área se dirigía a lograr una transformación de actitudes en el servidor público, mediante el uso de nuevas políticas de capacitación y motivación.

Los proyectos que a continuación se describen están inspirados en este propósito:

a) Sensibilización del personal con responsabilidad decisoria.

El objetivo primordial de este proyecto es interiorizar y lograr la decidida participación de los funcionarios con responsabilidad directiva, en la ejecución de los programas de desarrollo y en el mejoramiento de la administración pública:

Para cumplir este objetivo se implementarían las siguientes acciones:

Realización de un censo de personal a nivel directivo en todo el ámbito gubernamental.

Diseño y realización de un seminario dirigido a este fin, con la participación de funcionarios de las agencias centrales y regionales.

b) Desarrollo de funcionarios públicos.

Este proyecto tenía como finalidad la adopción de una política racional y de un mecanismo adecuado de adiestramiento para los servidores públicos.

Para alcanzar este objetivo se realizarían las siguientes actividades:

Realización y procesamiento de encuestas sobre necesidades de adiestramiento.

Definición de los sistemas, metodología y recursos que se utilizarán para la ejecución del programa.

Establecimiento de las políticas y de los mecanismos para la ejecución de adiestramiento.

Asesoramiento en la ejecución de los programas de adiestramiento.

Aspectos estratégicos del programa de reforma administrativa aprobado

Para acometer con éxito un programa de mejoramiento a la administración pública, era necesaria la definición de una estrategia que permita asegurar la viabilidad del mismo.

Consecuentemente con este criterio, la estrategia diseñada por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo para lograr la funcionalidad del programa aprobado, planteaba las siguientes premisas:

- a) El mejoramiento de la administración para el desarrollo sería llevado a cabo por cada agencia gubernamental, con la orientación y apoyo de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo.
- b) La labor de COFADE era la de asegurar, a nivel macroadministrativo, la integración y coordinación de proyectos. Para tal efecto, diseñaría y colaboraría en la implantación y evaluación de los diferentes proyectos.
- c) Como medida de control, para garantizar la operación del programa, debería adscribirse a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, la Comisión Ejecutiva sobre Procesamiento de Datos y la función de evaluar los contratos sobre consultoría administrativa. Asimismo, todas las agencias gubernamentales deberían enviar a la COFADE las propuestas para la supresión o adición de unidades administrativas, para su análisis y discusión a la luz de las directrices establecidas dentro del Programa Global.
- d) De acuerdo con el Decreto No. 354 de 21 de noviembre de 1969, la toma de decisiones se realiza, primeramente, a nivel del Órgano Ejecutivo, y posteriormente a nivel de la comisión y del ministerio respectivo.

No obstante, debido a la naturaleza de algunas reformas propuestas se hacía inminente la participación del Órgano Ejecutivo, en una fase adicional.

Ejecución del programa de reforma administrativa

La ejecución del programa de fortalecimiento a la administración pública, aprobado en diciembre de 1971, estaba bajo la responsabili-

dad de dos departamentos técnicos, los cuales eran básicamente los sustentadores de la acción de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, COFADE.

Las actividades realizadas por estas dos unidades técnicas, durante los cuatro primeros meses de 1972, se detallan a continuación:

Departamento de estructuras

Este departamento tenía a su cargo tres proyectos: redistribución de funciones, elaboración de manuales de organización y gobiernos locales. Este último proyecto originalmente aparecía dividido en dos: fortalecimiento administrativo de gobiernos locales y mejoramiento de la capacidad financiera de gobiernos locales.

Dentro del ámbito de acción señalado, se dio énfasis especial al desarrollo de dos proyectos: el de redistribución de funciones y el de gobiernos locales.

Como paso previo a las recomendaciones de acciones específicas en relación a estos proyectos, se levantaría un diagnóstico de carácter macro y microadministrativo, ya que la encuesta estaría diseñada para detectar además de los aspectos organizativos del sector, métodos y procedimientos específicos.

El propósito del diagnóstico era establecer:

- a) Cómo está funcionando la administración pública.
- b) Comprobar cuáles son los problemas administrativos existentes.
- c) Proponer soluciones o las medidas de reforma necesarias para la solución de estos problemas.

Proyecto de redistribución de funciones

El proyecto de redistribución de funciones se haría con visión sectorial.

Los sectores se establecieron de acuerdo con la naturaleza de las actividades que realizan los diferentes ministerios y otras entidades públicas. Para ello, se agrupó de la siguiente manera:

Sector agropecuario

Está formado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto de Fomento Económico y el Banco Nacional.

Sectores económicos

Hacienda y Tesoro: Ministerio de Hacienda y Tesoro, Contraloría General de la República, Caja de Ahorro, Lotería Nacional de Beneficencia, Hipódromo y Casinos Nacionales; Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas.

Comercio e Industrias: Ministerio de Comercio e Industrias Zona Libre de Colón, Consejo Nacional de Economía, Oficina de Regulación de Precios e Instituto Panameño de Turismo.

Obras Públicas y Servicios: Ministerio de Obras Públicas, Instituto de Vivienda y Urbanismo, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, Aeronáutica Civil y Ferrocarril de Chiriquí.

Salud: Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Instituto de Habilitación Especial.

Trabajo: Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, Caja de Seguro Social, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Se excluían de esta clasificación, y por ende, no estarían dentro del diagnóstico, el Ministerio de Educación, la Universidad de Panamá, el Ministerio de Gobierno y Justicia y las Oficinas de Administración Central. Las causas que motivaron esta exclusión eran principalmente ocasionadas por limitaciones de tipo presupuestario, aunadas a otros tales como vasto volumen, dispersión y especialización de las actividades de ciertos ministerios, facilidades particulares de algunas instituciones para hacer su propia reforma y la existencia de conflictos internos que dificultan cualquier proceso de reforma.

El proyecto de redistribución de funciones, destinado a lograr una reforma macroestructural del gobierno panameño, comprendía:

- a) Al Sector Agropecuario: La Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo se encontraba comprometida a llevar a cabo una reforma integral y sustancial de este sector.
- b) Los demás sectores. Los problemas administrativos de estos sectores (Hacienda y Tesoro, Comercio e Industria, Obras Públicas y Servicios, Salud y Trabajo) serían determinados en base a un solo diagnóstico. No obstante, debido a la reducida capacidad financiera y de recursos humanos de COFADE.

no podrían ser solucionados todos los problemas de estos sectores.

Proyecto de Gobiernos Locales

Para desarrollar este proyecto se haría un diagnóstico basado en muestras de nueve municipios, para determinar los diferentes problemas administrativos y financieros que confrontaban los gobiernos locales.

El escogimiento de los municipios que sirven como muestras se hizo tomando en consideración ciertos factores tales como accesibilidad y las prioridades que tenía el Ministerio de Gobierno y Justicia, el cual estaba realizando este proyecto conjuntamente con COFADE.

Los municipios escogidos fueron Capira, en la provincia de Panamá; Penonomé, en la provincia de Coclé; Los Santos, en la provincia homónima; Santa María, en la provincia de Herrera; Santiago y Calobre, en la provincia de Veraguas; Portobelo, en la provincia de Colón, y Boquete y David, en la provincia de Chiriquí.

La metodología que se seguiría para realizar los diagnósticos era la siguiente: designación a nivel de cada institución o agencia de una persona coordinadora a una contraparte.

La primera posición recaería preferentemente sobre funcionarios de cada una de las instituciones participantes (verbigracia el director administrativo o el director de programación) y la segunda sobre el jefe de organización y métodos, si existía.

La contraparte iba a trabajar directamente con la sección técnica de COFADE, en los aspectos relativos a la recopilación de la información del diagnóstico.

Conceptualmente, la labor de COFADE era la de coordinar y analizar los resultados del diagnóstico.

Paralelamente al desarrollo de estos proyectos, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo seguiría brindando a los diferentes Ministerios e Instituciones Autónomas y Semiautónomas, asesorías directas e indirectas para solucionar problemas de índole administrativo.¹⁴

Problemas confrontados por COFADE

El Desarrollo del Programa de Reforma Administrativa se vio obstaculizado por problemas de diversa índole, muchos de los cuales aún persisten y ponen en peligro el éxito de este proceso.

En base a la experiencia de altos funcionarios vinculados a la operación de este programa, las principales barreras confrontadas fueron las siguientes:

Falta de compromiso de los altos niveles con respecto al programa

La institucionalización del proceso de Reforma Administrativa es la mejor evidencia de que ha existido un marcado interés en los altos niveles de decisión con respecto a la necesidad de fortalecer la administración pública para la ejecución de los programas de desarrollo económico-social.

No obstante, el respaldo recibido a través del desenvolvimiento del Programa fue precario desde el punto de vista de compromiso, ya que las recomendaciones formuladas por la comisión encontraron filtros en los niveles de decisión y no se demostró un verdadero interés por su *status*.

Resistencia al cambio dentro de la estructura administrativa

Existe una marcada resistencia, por parte de funcionarios y empleados, a aceptar este proceso el cual es considerado como sinónimo de cambio e inestabilidad.

Esta resistencia es generada, en algunas ocasiones, por la falta de una clara comprensión de algunos grupos, acerca de la verdadera intencionalidad y alcance de este proceso; por otra parte, la resistencia proviene también de elementos que son realmente conscientes de lo que ella significa pero que se oponen a aceptarla, debido a que este proceso de modernización, tarde o temprano, acabará con caducas prácticas burocráticas que retardan el proceso administrativo, y que representan para estos grupos, símbolos de prestigio profesional.

Recargo de trabajo en la planta técnica

Debido al reducido mercado de elementos calificados y a limitaciones de carácter presupuestario, sólo se contaba con una división técnica muy reducida. Esto traía como consecuencia lógica el congestionamiento de trabajo, situación que está muy lejos de ser la ideal en programas de esa naturaleza y dimensión. De allí que se diera el caso de que un solo técnico tuviese bajo su responsabilidad varios proyectos, no pudiendo otorgarles el trato especializado que cada uno de ellos requería.

Participación relativa de los organismos públicos en el programa de Reforma Administrativa

No se logró una participación activa de todos los organismos públicos en el programa de fortalecimiento a la administración pública.

A nivel ministerial, esta colaboración no fue lo suficientemente efectiva debido al hecho fundamental de que en estas agencias el número de oficinas de organización y métodos es sumamente escaso.

Sólo dos Ministerios (Salud y Hacienda y Tesoro) poseen unidades administrativas, de este tipo, debidamente organizadas e instaladas.

A pesar de las limitaciones anteriormente expuestas, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo trabajó, en algunas ocasiones, muy estrechamente con las oficinas de organización y métodos y planificación de varios ministerios.

A nivel asesor, se obtuvo ayuda y/o colaboración de organismos como la Contraloría General de la República y la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia.

Además de los obstáculos apuntados que afectaban el desarrollo operativo del Programa de Reforma Administrativa, la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo confrontó problemas de tipo financiero, relacionados directamente con la efectividad del convenio de préstamos que la República de Panamá suscribiera el 27 de febrero de 1970, con la Agencia para el Desarrollo Internacional AID, por la suma de 3.7 millones de balboas.

Desacuerdos de índole contractual, que no fueron superados, después de haber transcurrido veinticinco meses de la firma del convenio permitieran sentar la premisa de que se declarara la ineffectividad del préstamo.

La naturaleza de los desacuerdos sirvió como base para iniciar una renegación del convenio de préstamo, se sintetizan así:

- a) Revisión de términos del convenio.

Una de las cláusulas precedentes más combatidas fue la relativa a la contratación de una firma consultora para que asesorara en la administración del programa. Prevalció el criterio, dentro de los miembros de la comisión, que esta cláusula era innecesaria.¹⁵

La provisión contractual antes mencionada, conjuntamente con las relativas a la utilización de fondos, selección y contratación de técnicos, contratación de servicios de auditoría y los requisitos formales

que debían utilizarse para la comunicación y suscripción final del documento, constituyen las cláusulas o términos del contrato, objeto de renegociación.

b) Revisión del monto del préstamo.

El costo total del programa fue estimado inicialmente en 4.7 millones y la proporción de financiamiento era de 1/1, tanto para Panamá como para la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID.

Este préstamo estuvo en proceso de renegociación para disminuir el costo total del programa.

Algunas consideraciones en torno a la labor realizada por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo

Antes de referirnos a la labor realizada por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo durante veintiocho meses de permanencia dentro de la estructura gubernamental, hemos creído conveniente profundizar, primeramente, sobre algunos aspectos importantes relativos a su creación.

Siguiendo este patrón de conducta nos avocaremos, en primer término, a analizar el propósito que perseguía el Gobierno Nacional con la institucionalización de este proceso; posteriormente trataremos los puntos más salientes relacionados con su trayectoria, y finalmente, consignaremos algunas consideraciones sobre la labor realizada por este organismo.

La adopción de la reforma administrativa como programa de gobierno enfatiza, indudablemente, el interés del gobierno nacional por asumir formalmente la responsabilidad de mejoramiento substancial de la administración pública para posibilitar metas de desarrollo económico y social. En la misma naturaleza del proceso y en la denominación dada a la institución nueva que se creó para este efecto está implícito este objetivo.

Gobiernos anteriores habían mostrado ya algún interés por asumir esta responsabilidad, aunque no en proporciones tan vastas. Ejemplo de ello es la creación del Departamento de Organización Administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración, en cuyo estatuto básico se encuentran disposiciones legales que le adscriben algunas funciones sobre reforma administrativa, también tendríamos que incluir el intento, aunque fallido, en el año de 1965, de llevar

a la ejecución el programa de reforma administrativa, contenido en el primer plan de Desarrollo Económico y Social de Panamá.

La Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo fue, en consecuencia, el primer organismo creado específicamente para que orientara y coordinara los cambios administrativos que impone el desarrollo del país y a la cual se dotaba de los instrumentos necesarios para que cumpla con su cometido.

Se considera como artífice de la creación de COFADE al doctor Nicolás Ardito Barletta. No obstante, la idea de un organismo como éste no era nueva en Panamá. En cierto modo seguía una filosofía similar a la que inspiró el establecimiento de la primera Comisión de Reforma Administrativa en el año de 1965, a pesar de que los atributos conferidos a cada una de ellas son diferentes.

Fundamentalmente ambos casos son una expresión de seguimiento a experiencias ocurridas en países tales como Venezuela, Costa Rica y El Salvador.

La creación de COFADE fue antecedida por un diagnóstico, que a la vez que sirviera de marco de referencia para la contratación de un préstamo con el AID, proporcionara la información fundamental para la elaboración del Programa de Reforma Administrativa. El diagnóstico aludido concentró su atención en detectar y proponer soluciones específicas a problemas gerenciales y administrativos existentes en aquellas agencias, que por ser claves para el desarrollo, habían sido previamente seleccionadas.

Pocos meses después de la publicación de este diagnóstico el Gobierno Nacional creó la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo COFADE, como un organismo coordinador, orientador y evaluador de la reforma administrativa panameña, en todas sus dependencias y niveles.

La ubicación de este organismo a un alto nivel y su estructuración inicial, vigente hasta el 11 de abril de 1972, respondían básicamente a propósitos estratégicos. Con el primero de ellos se lograba la jerarquización del proceso y a la vez se facilitaba la implantación de reformas hacia niveles más bajos. Con el segundo, se facilitaba la aprobación de las acciones de reforma que se presentaran ante el consejo de gabinete, ya que se hacían partícipes a un grupo representativo de ministros de los cambios administrativos.

Si analizamos las atribuciones adscritas a COFADE, a la luz de las provisiones legales que determinaban sus funciones y responsabilidades, concluiremos que su cometido fundamental es la formulación de un Programa de Reforma Administrativa, diseñado para cau-

sar un impacto trascendental a la Administración Pública para el Desarrollo, tomándose en consideración que el costo del programa se estimó y el convenio de préstamo se firmó por la suma de 7.4 millones. Las otras funciones de COFADE, no menos importantes, por cierto, como son la de coordinar, supervisar, y promover la divulgación del programa, estaban sujetas necesariamente a la preexistencia del mismo.

Debido a la magnitud de las funciones encomendadas a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, se le dotó de una Secretaría Ejecutiva la cual le daría el apoyo administrativo y técnico necesario para que cumpliera a cabalidad sus funciones.

Una acción similar había ocurrido en el año de 1965, cuando se dotó a la Comisión *ad hoc* de Reforma Administrativa de una secretaría técnica, para lo cual se escogió a la Oficina de Organización Administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración.

Una Secretaría Ejecutiva para una comisión encargada de llevar a cabo una reforma administrativa se justificaba, ya que dada la magnitud de la empresa se debía contar con una oficina permanente, con personal capacitado para que realizara los diagnósticos necesarios tendientes a conocer todos los problemas administrativos existentes. Además podía elaborar técnicamente un programa y posteriormente, una vez aprobado el mismo, orientar y supervisar su ejecución para evaluar sus resultados.

La COFADE se dedicó, desde sus inicios, a lograr el financiamiento del programa con el AID, sin embargo, paralelamente a esta labor, centró gran parte de su atención a la solución de problemas específicos, otros de carácter similar dirigidos principalmente a lograr un mejoramiento particular de ciertos servicios públicos, y promoción de la eficiencia administrativa de determinadas instituciones.

Adentrarse a resolver problemas inmediatos y específicos de modernización administrativa, que podrían resolverse dentro del ámbito de acción de las respectivas instituciones afectadas con el asesoramiento del Departamento de Organización Administrativa, trajo como consecuencia situaciones conflictivas de tipo institucional, verbigracia: "COFADE y el Departamento de Organización Administrativa; COFADE y el Ministerio de Comercio e Industrias; COFADE y el Ministerio de Hacienda y Tesoro".¹⁶

Con respecto a lo anteriormente expuesto, es necesario agregar que, como se desprende de las funciones y responsabilidades asignadas a COFADE, ésta no era un ente más de modernización administrativa del gobierno. Su creación se inspiró en motivos más trascen-

dentales y decisivos como son encauzar e impulsar el mejoramiento sustancial de la administración pública para lograr los objetivos que aparecen en la Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980.

Una apreciación acerca de la cooperación que logró COFADE de parte de otros organismos gubernamentales, nos permiten señalar que, a nivel asesor, no existió el grado de coordinación que prevee el Decreto No. 354 de 21 de noviembre de 1969, ocasionando esto una competencia innecesaria e injustificable entre COFADE y el Departamento de Organización Administrativa de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia.

Por ejemplo, COFADE inició un estudio sobre el Registro Civil cuando el Departamento de Organización Administrativa ya tenía un estudio en marcha; COFADE inició un estudio de gobiernos locales cuando la Dirección General de Planificación y Administración ya estaba por terminar un estudio muy profundo en ese campo. En el área de administración de personal, COFADE inició un proyecto de reglamento interno de personal en vez de asignar ese proyecto a los Departamentos de Personal y Organización Administrativa, como corresponde a una entidad coordinadora de reforma administrativa como lo es COFADE.

Al analizar la labor realizada por COFADE es necesario destacar los beneficios obtenidos de la celebración del Primer Seminario de Reforma Administrativa. Los resultados de este seminario dieron a COFADE nuevos elementos de juicio para complementar los diagnósticos globales y parciales existentes de la administración pública. No menos valiosas fueron las gestiones que se aprobaron con relación a la programación del mismo.

La creación de comités de trabajo, encargados de realizar estudios en ciertas áreas prioritarias, previamente escogidas por la Comisión, incorporó al proceso de reforma administrativa a elementos capacitados de diversas agencias estatales, quienes ofrecieron, en términos generales, una buena colaboración en la identificación y solución de problemas administrativos específicos.

El interés y disposición demostrados por los comisionados, si se hubieran utilizado al máximo, hubieran traído para el Programa de Reforma Administrativa efectos multiplicadores importantes. Estos comités han podido constituirse en "grupos evaluadores" de sus propias recomendaciones —una vez implantadas éstas. Además cada funcionario ha podido convertirse en agente promotor del programa al iniciar la formación de comités institucionales —previa la aprobación

del ministro respectivo— dedicados al estudio de sus problemas internos para proponer soluciones.

Otra recomendación sumamente interesante aprobada en el Seminario, y que no se llevó a la práctica, fue la creación de un Comité Técnico para que asistiera a la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, en la programación de la Reforma Administrativa. Los beneficios, que sin duda alguna se hubieran obtenido de haberse instalado este Comité, son inestimables, máxime si se hubiera integrado con elementos capacitados de los diferentes organismos rectores de sistemas y de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Panamá.

Tal como expresa acertadamente el doctor Ernesto Raúl Lamas, experto de Naciones Unidas, en su Informe Final de Asistencia Técnica a la Dirección General de Planificación y Administración, fechado el 15 de diciembre de 1970, este comité debía asistir no solamente en la programación de la reforma administrativa sino además “en el análisis de la asistencia técnica necesaria y su procedencia, en los proyectos de estructuras, normas, métodos y procedimientos que se elaboren en la ejecución del programa y en la evaluación del avance de ésta”.¹⁷

Con base a estas experiencias podría determinarse si había el suficiente elemento humano capacitado dentro de la administración pública para llevar a cabo las labores de programación de la reforma administrativa, o si, en su defecto, era necesario la contratación de especialistas no vinculados a la administración pública, o el auxilio de técnicos extranjeros.

De haberse concretado este Programa de Reforma Administrativa se hubiera contado —desde hace tiempo— con un marco adecuado para coordinar las políticas de mejoramiento administrativo en todos los niveles de la administración pública panameña. A la vez, con la presentación de este documento, se hubiera salvado inteligentemente una de las cláusulas precedentes del convenio de préstamo como era la de contratar una firma extranjera para que asesorara en la programación de la reforma administrativa.

Debido a la inexistencia de un programa definido y como producto de políticas de mejoramiento interno, la Dirección General de Planificación elaboró en octubre del año de 1971 una “filosofía, un programa y una estrategia” para la solución de los problemas administrativos para el desarrollo. El 10 de diciembre de 1971, el Órgano Ejecutivo aprobó el “Plan de Acción en el Frente Administrativo”, elaborado por COFADE.