

- *Orientación del público* mediante la instalación de cuadros indicadores con notas actualizadas precisas y fáciles de leer; planos que precisen el emplazamiento de todos los servicios públicos, ya sean municipales, provinciales o estatales, enclavados en la localidad.
- *Recepción del público* a través de Oficinas de Información, acogedoras y de cómodo acceso, donde reine una atmósfera de cordialidad, comprensión, cortesía, etc.
- *La formación y la calidad del personal de ventanillas.*—Exigirá, como complemento, que esté debidamente provisto de documentación clara, concisa y puesta al día con bastante frecuencia, sobre su propio servicio y aquellos íntimamente relacionados.
- *La instalación de un consultorio* o servicio análogo primordialmente de carácter social y jurídico, a disposición gratuita de los administrados, con ánimos de facilitarles todas aquellas gestiones afectadas por disposiciones complejas, laboriosas o de reciente aparición.
- *La difusión de publicaciones periódicas*, unas dentro del propio servicio y otras entre el público sobre materias tales como estilos en la redacción de solicitudes, oficios, informes y demás formularios; guías, catálogos, etc.; de exposiciones, conferencias, juntas, actos públicos, etcétera; formas de utilización de servicios generales, como «Organización y Métodos», «Iniciativas del Personal», «Servicios o Asistenciales», etc.—M. R. C

## EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA CENTRAL DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

35.071.2(728)

### I. Introducción

Al iniciar un estudio sobre la Administración pública de la América Central es imprescindible considerar los antecedentes históricos de la región y sus características económicas, sociales, políticas y físicas.

En la evolución política de la América Central cabe distinguir tres períodos fundamentales:

Se presenta a continuación un resumen de un artículo publicado por *La Revista Internacional de Ciencias Administrativas* (volumen XXVI, núm. 2, segundo trimestre de 1960), del que es autor PAUL LABERGE, Director de la Escuela Superior de Administración Pública de la América Central.

### I. PERÍODO ESPAÑOL.

En esta época no existía ningún lazo vigoroso entre las diversas provincias de la región. Cada una tenía su Gobernador, nombrado directamente por la Corona, y aunque todas se hallaban bajo la dependencia de una Capitanía General para lo administrativo y de una Audiencia para lo judicial, en realidad vivían aisladas unas de otras.

Dos factores contribuyeron a fomentar el sentido localista:

a) *El elemento geográfico.*—Las largas distancias y los terrenos montañosos perjudicaron el establecimiento de vías de comunicación terrestre.

b) *Los Cabildos.*—Estos, a medida que se creaban nuevas ciudades y se ensanchaban las existentes, iban extendiéndose, imbuyendo en sus habitantes conciencia de grupo social y capacitándolos para el gobierno propio.

## 2. LA FEDERACIÓN CENTROAMERICANA.

El período español se cerró oficialmente el 15 de septiembre de 1821, con la declaración de independencia en el Palacio Nacional de Guatemala. A diferencia de otros países hispanoamericanos, el rompimiento con España se hizo de forma pacífica.

Al separarse de España, los centroamericanos tenían tres alternativas:

- a) Formar parte integrante de Méjico.
- b) Constituirse en Federación Centroamericana.
- c) Declararse países independientes.

En la práctica, Centroamérica experimentó las tres posibilidades antes de llegar a la situación actual. Al principio se proclamó la anexión a Méjico, que duró sólo dos años. Siguió el período de la Federación, que se inició el 1 de julio de 1823, para acabar desintegrándose veintiún años después.

## 3. LA ÉPOCA MODERNA.

Los países de Centroamérica llegan a la época moderna como cinco Esta-

dos independientes. En su desarrollo económico y social pueden distinguirse dos períodos:

a) *De la disolución de la Federación a la segunda guerra mundial.* Los problemas con que se enfrentaron los nuevos países fueron básicamente: falta de comunicaciones, economía agraria de monocultivo, falta de capital para el desarrollo industrial, Administración pública inestable y poco competente, alto porcentaje de analfabetismo, etc.

b) *Desde la segunda guerra mundial a la actualidad.*—Se produce un despertar de la conciencia nacional en los cinco países tendente a un desarrollo económico más adecuado, a la industrialización y diversificación agrícola, y a lograr una Administración pública capacitada que permita realizar los proyectos anteriores.

## II. Organización administrativa

Todas las Constituciones de los países de la América Central proclaman el principio de la división de poderes. Aunque las Constituciones señalan que el Presidente comparte las responsabilidades ejecutivas con el Consejo de Ministros, en la práctica sólo el Jefe del ejecutivo asume esa responsabilidad, siendo los Ministros de libre nombramiento del Presidente y responsables sólo ante él.

La dirección política y administrativa corresponde en realidad al Presidente. Así, por ejemplo, la posibilidad de llevar a cabo reformas administrativas depende en último término del interés y esfuerzos personales del Jefe del ejecutivo.

Los Ministerios están organizados en forma tal que favorecen al desarrollo de los servicios gubernamentales en

las capitales, en detrimento de los de las demás regiones del país.

La Organización de estos países prevé una Oficina del Presupuesto, localizada en todos los casos en el Ministerio de Hacienda. La consideración de esta Oficina como dependencia de uno de los Ministerios reduce su importancia como órgano de *staff*, a diferencia de otros países en que está localizada en la Presidencia.

En Costa Rica y Honduras, dentro de la Oficina del Presupuesto existe una Oficina de Organización y Métodos. El Ministerio de Hacienda de El Salvador cuenta con una oficina de estudios administrativos que trabaja en colaboración con la Oficina del Presupuesto, en tanto que en Guatemala, en el seno de la Oficina del Presupuesto, un grupo de expertos realiza estudios sobre el servicio público. Además, el Gobierno guatemalteco prepara un proyecto de ley para la creación de una Oficina de Organización y Métodos en la Presidencia de la República.

### III. La carrera administrativa

#### 1. COSTA RICA.

Una ley de 1953 regula la selección de funcionarios, basada en el principio de la competencia, y contiene normas para la calificación y el ascenso de los mismos. Tanto la selección como la calificación de los funcionarios corresponde a la Dirección del Servicio Civil. La ley prevé además el funcionamiento de un Tribunal del Servicio Civil encargado de dirimir las diferencias entre el Estado y sus funcionarios.

#### 2. NICARAGUA.

No existe propiamente hablando un Servicio Civil. Ciertos organismos, como el Tribunal de Cuentas, la Recau-

dación de Aduanas, etc., tienen normas especiales para sus empleados, en las que se regulan la retribución, los ascensos, los permisos, etc., pero no existe un reglamento general para todos los funcionarios públicos.

#### 3. EL SALVADOR.

En 1949 se contrataron los servicios de varios expertos norteamericanos para preparar planes para el establecimiento de un sistema moderno de administración de personal. Se realizaron diversos estudios, y en 1950 se creó la Dirección General de Personal y se elaboró un sistema para la clasificación de puestos de trabajo, pero todavía no se ha dictado una ley de carácter general.

#### 4. HONDURAS Y GUATEMALA.

En estos dos países existen anteproyectos de ley del Servicio Civil.

### IV. Escuelas de Administración pública en América Central

Dentro de los esfuerzos para la mejora de la Administración pública centroamericana, cabe destacar la creación de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, como consecuencia de una recomendación del Comité de Cooperación Económica en 1952. El Comité solicitó ayuda a la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, y siguiendo las recomendaciones de un experto de esta organización se abrió la Escuela en 1954, con sede en San José de Costa Rica.

Desde 1954 hasta 1958, la Escuela organizó dos cursos por año, cada uno de ellos de cinco meses de duración: el curso de Administración pública general y cursos especiales sobre diversas materias (Administración pública y urbanismo, en 1954; Administración

de Aduanas, con estudio especial del Arancel N. A. U. C. A., en 1955; Administración e inspección escolar, en 1956, 1957 y 1958; Administración fiscal, en 1957). A partir de 1958 se ha dado solamente un curso de Administración pública general por año, y para sustituir los cursos especiales, la Escuela ha organizado una serie de seminarios especializados: Organización y Métodos, Administración censal, Estudio comparativo de términos y definiciones en asuntos municipales en Centroamérica, en 1959, y Administración y organización del bienestar social, en 1960.

Desde 1954 hasta el sexto curso general de 1959, 239 alumnos han seguido los cursos generales y especiales de la Escuela. Algunos de ellos ocupan puestos de responsabilidad en las administraciones de sus respectivos países. En otros casos, por medio de cursos, seminarios o reuniones de carácter nacional, comparten con otros funcionarios públicos los principios y prácticas aprendidos en la Escuela.

A principios de 1955, el Ministerio de Hacienda de El Salvador solicitó la asistencia técnica de la Escuela Superior de Administración Pública de la América Central para organizar una Escuela de Administración públi-

ca, que fué creada por Decreto de 3 de mayo de 1955, comenzando sus actividades el 15 de julio del mismo año. Desde entonces, la Escuela ha organizado dos veces por año un curso general y un curso elemental, con una duración de veinte semanas cada uno. En Honduras se creó en 1959 una Escuela nacional de Administración pública, pero, debido a dificultades presupuestarias, sólo pudo organizar un curso general y un cursillo especial para Secretarios municipales, cerrando sus puertas a principios de 1960.

#### V. Asistencia técnica

América Central ha participado en programas de asistencia técnica de distintas organizaciones: Naciones Unidas, Internacional Cooperation Administration (punto cuarto), Organización de Estados Americanos, etc. Para coordinar las múltiples negociaciones, controlar las peticiones y vigilar el desarrollo de los programas, los Gobiernos han establecido órganos especiales. En muchos casos, los Ministerios de Asuntos Exteriores han creado una Dirección para realizar estas funciones de control, que otras veces son desempeñadas por el Consejo de Planificación Económica.—M. J.