



DOCUMENTACION

C R O N I C A S

INFORME SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN IBEROAMERICA

Un reciente documento de la Organización de Estados Americanos (1) ofrece interesante información sobre la Administración pública en Iberoamérica. El documento ha sido elaborado por un grupo de estudios

(1) *La Administración Pública en América latina*. «Consulta sobre sus problemas actuales en relación con las necesidades del desarrollo económico y social del área.» Consejo Interamericano Económico y Social. Organización de Estados Americanos. Washington, 1963, 44. págs.

—constituido por tres misiones de especialistas—que examinó en 19 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) los problemas, obstáculos y limitaciones que impiden o retardan, en general, el desarrollo económico y social de todo el área, sin descender a la problemática específica de cada una de las Administraciones públicas contempladas.

I. Apreciación de conjunto

Con muy pocas excepciones, referidas sobre todo a aspectos especiales de Administración, como el bancario, el postal, etc., en la mayoría de los países iberoamericanos se observan las mismas o muy similares deficiencias. De modo que, aun cuando puede ser erróneo e inútil generalizar en esta materia, cabe destacar algunas apreciaciones de conjunto.

La más notable de las deficiencias generales se refiere al servicio civil o función pública (selección, retribución, obligaciones y derechos, etcétera, del personal), que, a pesar de las diferencias de país a país, constituye el denominador común más seguro para medir el progreso en materia de Administración.

Otra deficiencia general, con variantes locales típicas, concierne a los criterios de asignación de funciones entre los diferentes sectores de la estructura administrativa. Son muy contados los casos hasta ahora en que ha sido posible aplicar, por ejemplo, fórmulas satisfactorias de descentralización, sin afectar a la unidad de acción de los Gobiernos y a las necesarias funciones de supervisión y evaluación.

Un campo donde igualmente es notable la similitud entre los 19 países estudiados es el de la Administración presupuestaria y fiscal, sobre todo en lo que se relaciona con la traducción de los planes y programas de desarrollo, nacional o regional, en sistemas presupuestarios adecuados.

Destaca también el sinnúmero de formulismos legales o procesales, innecesarios o anticuados, que hacen evidente la conveniencia de una simplificación de requisitos y trámites.

El indudable adelanto en todo lo

que se refiere a Administración de Personal, no obstante las deficiencias que luego se indicarán, se ve frenado por un continuo drenaje de los mejores elementos de la Administración, que abandonan voluntariamente la función pública para dedicarse a la actividad privada o emigran al exterior en busca de mejores horizontes.

A pesar de la falta de información y la escasez de técnicos, no hay un solo país en Iberoamérica donde no esté en funcionamiento o haya sido proyectado un Instituto o Centro de adiestramiento en Administración pública. Sin embargo, en la mayoría de los casos es mucho lo que falta para alcanzar un grado satisfactorio en materia de enseñanza de la Administración.

II. Problemas, limitaciones y obstáculos más importantes

1. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN EN GENERAL

Se observa falta de unidad y cohesión en los altos niveles de la Administración y debilidad técnica de los equipos directivos superiores, principalmente por defectos de organización y coordinación, que afectan su capacidad de decisión y ejecución y, por tanto, la efectividad de la Administración pública en su conjunto.

No quiere decir esto que falte autoridad en manos del Poder ejecutivo. Existe, por el contrario, una extraordinaria riqueza de posibilidades de acción en manos del Presidente. Pero hay dificultades de orden técnico para la apropiada canalización de sus impulsos, que a menudo se

pierden o son enervados por deficiencias básicas de comunicación con o sin participación de los organismos operativos a todo lo largo de las estructuras administrativas. En la mayoría de los casos se ha procurado resolver este problema mediante el establecimiento de una plana mayor asesora del Presidente y de algunos órganos especializados anejos a la Presidencia, tales como las oficinas centrales de coordinación, planificación, presupuesto, personal, organización, métodos, etc. Sin embargo, estos esfuerzos, salvo muy contadas excepciones, no han dado frutos, y en algún caso hasta han sido contraproducentes, ya sea por constituirse dichas planas mayores en una suerte de «administración paralela» o por colocarse estos organismos en conflicto con los Ministerios y demás autoridades «legítimas» o tradicionales del Poder ejecutivo.

Este fenómeno, que constituye una de las secuelas del crecimiento del aparato administrativo, es típico de la presente etapa de evolución de las Administraciones públicas iberoamericanas. Su resultado inmediato más visible y quizá más grave—salvo excepciones—es la crisis de la capacidad de decisión a nivel departamental o ministerial; crisis todavía mayor en los casos en que el afán por resolver el problema de la eficacia y flexibilidad ha llevado a la creación casi ilimitada de entes autárquicos o «autónomos», con sus tendencias y efectos conocidos.

La debilidad del Poder legislativo, a menudo consecuencia de su propia desorganización o escaso interés por los problemas administrativos, es otro fenómeno que en ocasiones repercute negativamente en la efectividad de la Administración, que po-

cas veces cuenta con la participación constructiva y sistemática del legislativo.

Los Gabinetes o Consejos de Ministros son, en ocasiones, convocados muy raramente, siendo así que el acuerdo o decisión conjunta y solidaria de los jefes de Departamento debía ser el instrumento normativo y de dirección general más valioso para asegurar la ejecución de la política administrativa.

Esa falta de unidad y estabilidad es más una consecuencia que una causa de la crisis de la función ministerial, originada por exceso de personalismo y por falta de criterios adecuados de descentralización.

La Administración pública en algunos países ha perdido así «entidad y autoridad», como fruto del pesimismo general, a veces evidente hasta en los sectores de la empresa privada. La inestabilidad política genera en estos casos desconfianza, críticas demoledoras y falta de cooperación. Incluso se ha hecho observar la existencia de numerosos organismos que no tienen dirección y que se mantienen sólo por inercia.

En algunos sectores privados se señala la ineficacia de la maquinaria estatal, considerándola un serio impedimento en lo que concierne al desarrollo nacional. El ritmo de progreso no es acompañado por la función pública, la cual se mantiene a niveles bajos de adiestramiento y eficacia. La Administración, se dice, es «lenta, torpe, ineficiente y, en ocasiones, venal»; opera como una «pirámide azteca», gracias únicamente a los impulsos, directivas, etc., de «arriba abajo», pareciendo que no existe una clase profesional administrativa en los niveles ejecutivos inferiores. Sin embargo, aun en las

situaciones más extremas, se advierte un gran progreso en lo que concierne a la función pública y una saludable orientación o disposición para aceptar y promover reformas que logren su eficacia.

Para resumir la situación general se enumeran a continuación las principales limitaciones observadas, aun cuando es evidente que muchos de los problemas o «factores negativos» mencionados no existen o son de significación mínima en algunos países:

- Deficiente organización de la maquinaria administrativa en su conjunto y en sus partes componentes. Desconocimiento o indiferencia con respecto a la importancia de la función pública en el proceso de desarrollo.
- Excesiva centralización, basada a veces en personalismos.
- Legislación anticuada o inadecuada. Exceso de trámites, formulismos y requisitos innecesarios.
- Dirección deficiente. Definición defectuosa de objetivos, particularmente a nivel directivo. Planes incoherentes o simplemente declarativos.
- Excesiva cantidad de organismos y reparticiones o unidades administrativas en relación con las funciones a cumplir. Duplicación y superposición de autoridad.
- Descentralización deficiente y desorganizada. Debilidad de los gobiernos y/o autoridades locales, departamentales, municipales, etc.
- Fallos del sistema presupuestario y contable.
- Sistema defectuoso de administración y recaudación de recursos fiscales.
- Sistema de compras y suministros defectuoso o anticuado.
- Fallos de coordinación y comunicación.
- Deficiencias de supervisión y evaluación.
- Servicio civil desorganizado o prácticamente inexistente, aun en los casos en que existe legislación especial sobre esta materia.
- Elevado número de cambios de personal en la línea jerárquica. Falta de continuidad en la función directiva.
- Bajo nivel de preparación del personal.
- Excesiva cantidad de personal, particularmente en los niveles inferior y medio, con retribución y condiciones de trabajo insuficientes para atraer mejores individuos a la función pública.
- Falta de personal calificado en los niveles antes mencionados.
- Desperdicio o mal aprovechamiento del elemento humano local.
- Dificultades de comunicación entre el personal, por diferencias muy pronunciadas entre el nivel de preparación de los cuadros directivos y los subalternos.
- Desmoralización del personal, principalmente por fallos de los directivos.
- Falta de un plan de relaciones humanas y de relaciones públicas que contribuyan a mejorar tal situación.
- Falta o insuficiencia de los servicios de adiestramiento del personal. Las escuelas y cursos de Administración están todavía en la etapa experimental o no ha sabido atender hasta ahora los problemas prácticos (necesidades inmediatas del país, concentrando excesivamente sus preferencias en programas de carácter académico).

- Insuficiente aplicación de los principios de organización científica en la Administración pública.

2. ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO

La necesidad de promover el desarrollo y, por tanto, la eficaz utilización de los recursos, aconsejan poner el acento en ciertas funciones y organismos administrativos destinados justamente a sistematizar y coordinar los esfuerzos que produzcan el *take off*.

Las quejas más frecuentes destacan la debilidad de los organismos estatales de programación, por falta de recursos y elementos adecuados o por falta de autoridad y prestigio para ejercer las funciones de alta dirección que les corresponden.

La necesidad de adecuar la estructura y funcionamiento de la Administración pública al propósito de acelerar el desarrollo y dar solución a los más urgentes problemas económicos y sociales es generalmente reconocida como una cuestión puramente técnica, que debe abordarse con criterio científico y objetivo, aun en los sectores de actividad gubernamental que tradicionalmente se han considerado de carácter político.

3. DEFECTUOSA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PLANEAMIENTO

En diversas partes del Informe de la OEA, que se resume, se encuentran referencias a este problema. Puede afirmarse que, junto con el de la Administración de personal, constituye el denominador común de la ineficacia de las Administraciones públicas iberoamericanas.

La ya aludida crisis y la falta de unidad y cohesión de los órganos superiores de la Administración pública aparece acentuada por las dificultades con que tropiezan los organismos de planificación y programación (incluido el Gabinete) para elaborar o preparar las normas y programas y para realizar y coordinar las acciones necesarias para su ejecución.

En resumen, se observa que la debilidad de las estructuras administrativas de planificación no es sólo consecuencia de fallos en los órganos directivos superiores (Presidencia, Gabinete) ni del recelo y resistencia de algunos sectores para aceptar la metodología de la planificación del desarrollo. Muy principalmente, lo que influye es la desconexión de la función planificadora con el resto de la estructura política y social y, en particular, su divorcio con la Administración pública, con la maquinaria administrativa propiamente dicha, cuya importancia básica a estos efectos empieza a reconocerse.

4. DEFECTOS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN

En algún caso se señala como principal obstáculo al desarrollo la falta de comunicación, el aislamiento o la separación entre los distintos departamentos y órganos de la Administración pública en general. «Con la *casa dividida*—comentó uno de los numerosos funcionarios entrevistados por el grupo de estudios que elaboró el informe—es imposible mejorar.» Esta situación, que en no pocas ocasiones cabe denominar «subdesarrollo cívico», en la mayoría de los casos es simplemente Administración

defectuosa o insuficiente, que comienza por fallos evidentes en la información a la opinión pública, tema al que no siempre se presta la atención debida.

El apoyo o aceptación general a los planes de desarrollo o a las directrices de política económica y social de los Gobiernos es débil y discontinuo. No existen, sino por excepción, organizaciones de información y relaciones públicas que se ocupen, sistemáticamente, de este importante aspecto de la Administración pública moderna.

El problema principal de muchos países iberoamericanos es la vastedad del territorio y las dificultades consiguientes de orden físico para comunicar unas pocas grandes ciudades—generalmente sedes principales de la Administración—y el resto del país. Todo ello produce un índice muy bajo de «acción compartida», una limitación de las posibilidades de desarrollo armónico de la comunidad en su conjunto. Muchos de los sectores, generalmente los más atrasados y necesitados, no participan o tienen una participación mínima en el proceso de desarrollo.

Este defecto ha sido agravado en los últimos años en la mayoría de los países por una crisis continua y general de las Administraciones locales y municipales, y por las crecientes dificultades de las autoridades y órganos centrales para coordinar los esfuerzos necesarios.

La estructura de las Administraciones públicas iberoamericanas no responde ni a los principios de organización científica ni a un plan general de política administrativa, y menos aún a los actuales planes de desarrollo, en los que, salvo dos excepciones, no se han tenido en cuen-

ta adecuadamente los problemas de estructura y funcionamiento de la maquinaria administrativa que ha de ejecutarlos.

La división en departamentos, provincias, etc., tampoco suele corresponder a las necesidades actuales, hasta el punto que ha sido preciso formular nuevas divisiones de carácter regional y crear órganos y autoridades especiales para la coordinación. Esta circunstancia, que es evidente en los países muy extensos y particularmente en los de tipo federal, limita las posibilidades de la planificación global y dificulta, por un lado, la participación y la consulta de los grupos y autoridades locales o sectoriales, y, por otro, la orientación y supervisión de las actividades a cumplir por el conjunto. Fallan, en suma, los mecanismos de la Administración que deberían servir para facilitar y promover las relaciones de las partes y asegurar el papel de cada una en el proceso de elaboración de los planes y, sobre todo, en su ejecución.

Es unánime la opinión favorable a la creación de entes especializados (autónomos, regionales, mixtos, etc.), responsables de la realización de proyectos que, por su mayor dinamismo administrativo y financiero, operen eficazmente en los problemas del desarrollo.

Se señala, asimismo, la conveniencia de reforzar los órganos administrativos centrales, de coordinación y de control. La coordinación debería empezar al nivel del Gabinete, facilitando la interdependencia de los departamentos ministeriales entre sí y con la Oficina Central del Plan, que radica en la Presidencia, casi sin excepción.

Se reconoce, pues, la existencia de

un grave problema de atomización de la autoridad y de los recursos públicos, y, al mismo tiempo, la necesidad de atraer a la órbita del Gobierno a todos los organismos y sectores cuya participación en el proceso general de desarrollo es, de un modo u otro, indispensable.

5. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA;
TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS.
RACIONALIZACIÓN DE COMPRAS
Y SUMINISTROS PÚBLICOS

En todos los países iberoamericanos se advierte la urgencia e importancia de divulgar y aplicar las modernas técnicas de Administración financiera, especialmente en materia de presupuestos. Ello es necesario para facilitar la programación, para hacer posible una ejecución más racional de los planes de desarrollo, evitando los errores que se observan por doquier. Se hace imprescindible armonizar el presupuesto con los planes y programas, hacer del presupuesto la expresión viva y real del plan.

En muchos países iberoamericanos se han adoptado técnicas avanzadas de presupuesto, al menos en cuanto se refiere a su preparación y presentación. Pero en todos se tropieza con análogas dificultades de naturaleza administrativa, en relación con la puesta en práctica de dichas técnicas, que requieren la paralela modernización de las estructuras de la Administración pública en su conjunto.

El problema del presupuesto no es algo aislado que pueda resolverse con independencia. Entronca con otras muchas cuestiones referidas a la reforma administrativa en general: así, con la localización, funciones y autoridad de la propia Oficina de Presu-

puestos, su coordinación con la Oficina de Planificación, con la de Organización y Métodos, etc.

Entre otras dificultades, en casi todas partes se tropieza con la falta de datos ciertos en materia de costos, por ejemplo, y pocas veces las autoridades financieras están en condiciones de seguir paso a paso la realización de los proyectos y supervisar sus resultados.

Después del problema del personal, quizá sea el del presupuesto el que más preocupa. En todos los países iberoamericanos se nota la necesidad de una reforma en este sentido. Reforma que hasta se considera que debería ser previa a la elaboración de planes de inversión, incluyendo, junto con las técnicas presupuestarias, cuestiones tales como administración fiscal o impositiva, política monetaria y bancaria, etc., a fin de lograr una planificación financiera global que pueda hacer posible la ejecución posterior de los programas de desarrollo.

En resumen, y en términos generales, las necesidades de los planes no se reflejan actualmente en los presupuestos del Estado. A pesar de que existen en algunos países los llamados «presupuestos por programa», en la práctica todavía no se prevén los costos totales (actuales y futuros) de las obras, ni hay una adecuada y permanente coordinación de funciones entre la Oficina de Presupuesto y la de Planificación.

Otra cuestión, aún no resuelta, es la racionalización de las compras y suministros del Estado. En muchos países existen oficinas centrales o generales destinadas a cumplir esta función; pero, por razones diversas, no han tenido éxito y están en permanente conflicto con los Ministerios

y organismos administrativos, que pugnan por mantener su «independencia» en esta materia. A lo sumo se ha logrado en ciertos casos normalizar algunos artículos de uso común en los Ministerios civiles, escuelas, hospitales, etc., llegándose a establecer un control de calidades y precios. Pero no existen todavía dispositivos adecuados para encauzar los suministros conforme a las directrices de los planes.

6. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Como ya se advirtió, a pesar de los adelantos conseguidos en esta materia, la función pública sigue siendo la principal causa de ineficacia administrativa. Hay un gran déficit de administradores y economistas. La situación real se resume diciendo que en las Administraciones públicas iberoamericanas existe un exceso de personal sin preparación en los niveles subalternos e inferiores, escasez de elementos capacitados en las jefaturas de nivel medio y superior y, en todos los casos, mala retribución.

Es curioso que en algunos países se ha avanzado demasiado en la adopción de sistemas legales protectores de la estabilidad en el empleo público, descuidándose, en cambio, los aspectos referentes a la selección, clasificación, promoción, retribución, etcétera. El resultado ha sido el enquistamiento de los peores y un escaso atractivo para los más capaces, que abandonan poco a poco la función pública. Otras veces se ha adoptado el sistema de mérito, y la legislación ha previsto, perfectamente, los requisitos indispensables para el ingreso en el servicio civil o carrera administrativa. Pero las medidas adoptadas han sido demasiado

lentas y el porcentaje de «funcionarios de carrera» es mínimo: a lo sumo un 10 por 100 del total. En cambio, y felizmente, en el servicio civil de algunos países existen grupos especializados—como el diplomático, el bancario y el fiscal—que constituyen ejemplos de excelente Administración de personal.

En general, se expresa el convencimiento de que es necesario y urgente intensificar los esfuerzos encaminados a mejorar la preparación técnica de los funcionarios públicos en todos los niveles, y que en esto, más que en la promulgación de estatutos y obtención de garantías, radica la solución del problema.

7. LEGALIDAD Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN: GARANTÍAS JURÍDICAS Y SUPERVISIONES Y EVALUACIONES

Las garantías jurídicas (control de legalidad) están suficientemente reconocidas. Es más, con frecuencia se aplican de modo demasiado estricto o rígido, dando lugar a formalismos excesivos, que ocasionan efectos negativos, contrarios al dinamismo que requieren los procesos de desarrollo. Se expresa con toda franqueza la necesidad de poner remedio al excesivo «papeleo», creado principalmente con propósitos de protección frente a los propios funcionarios, en relación, sobre todo, al manejo de fondos públicos; pero sin consideración al eficaz resultado de las funciones cumplidas. Es en la Administración central donde las minucias del control meramente contable llegan al máximo. Y la reacción frente a estos defectos, de la que constituyen manifestación más importante la proli-

feración de empresas públicas, sociedades mixtas y entes u organismos autónomos, ha creado, a su vez, graves problemas de supervisión, de evaluación de resultados y de coordinación de actividades, tanto o más difíciles que la modernización y reforma de los órganos tradicionales de las Administraciones públicas.

Los fallos de las estadísticas, de la información y la comunicación son, asimismo, factores que contribuyen negativamente al establecimiento de las funciones de supervisión y evaluación de la actividad administrativa y que dificultan el logro del adecuado ritmo y eficacia de la maquinaria pública.

III. Conclusiones. La solución de los problemas administrativos, requisito previo para acelerar el proceso de desarrollo

A lo largo de todo el informe que se viene resumiendo hay abundantes consideraciones que se prestan a ser formuladas en forma de conclusión. Pero, además, en las últimas páginas del documento de la OEA hay párrafos que pueden considerarse como tales conclusiones. Estos son los que a continuación se resumen:

- Es necesario atender no sólo a la preparación de los planes y programas, sino principalmente a los factores conexos que son esenciales para su ejecución efectiva, es decir, todos los mecanismos y sistemas de trabajo de la Administración pública que, de una u otra forma, influyen en la determinación del ritmo y magnitud del progreso nacional.
- Hace diez años el «Informe Blandford» destacó en términos generales la misma conclusión, al resumir los resultados de su encuesta: «Las instituciones principales y las agencias vinculadas al desarrollo económico hacen constantemente hincapié en la importancia de contar con una buena Administración pública», y son los propios funcionarios responsables de la dirección y ejecución de los programas de desarrollo los primeros en reconocer que «sin Administración no hay plan, y sin plan no hay desarrollo».
- La solución no está en insertar o yuxtaponer una estructura u organización administrativa especial para el desarrollo económico—por ejemplo, una Corporación de Fomento o un Consejo de Desarrollo—sobre la estructura administrativa tradicional y formalista, sino en ajustar y perfeccionar todo el aparato e incluso las motivaciones de su personal. Hay países en los que, ante la imposibilidad que representaba la estructura de la Administración pública existente, se prefirió crear una organización administrativa específica para el desarrollo. Pero estas experiencias no han dado buenos resultados; a la larga se comprobó que no hacen sino complicar aún más el frondoso aparato de la Administración tradicional.
- El camino correcto es, sin duda, el más difícil y más largo, pero es evidente que ha llegado el momento de encarar la reforma administrativa, bruscamente o por etapas, según los casos, pero

evitando el socorrido arbitrio de los «parches y remiendos», que no modifican la sustancia de las cosas ni constituyen siquiera un paliativo.

- Existe la convicción de que la reforma no se cumple sencillamente por decreto o por acto alguno de poder, sino que requiere un largo proceso de estudio, de maduración y de aplicación, y que en el fondo la reforma es o debe ser parte del propio plan de desarrollo.
- En algunas partes no ha sido la falta de reformas, sino su exceso—cambios poco meditados o arbitrarios—la causa principal de la ineficacia o incapaci-

dad de la Administración pública.

- No se trata sólo de modificar estructuras, subdividir, fusionar o suprimir oficinas, mecanizar o racionalizar y hacer economía de presupuesto. Todo ello es necesario, pero sería insuficiente o de resultados muy precarios si no se tuvieren en cuenta, al mismo tiempo, todos los demás elementos y factores que dan vida a la Administración del Estado. La estrategia y el contenido de la reforma pueden y deben variar de país a país, conforme a las circunstancias; pero lo esencial es, evidentemente, la creación del clima propicio que la haga posible.—A. O. C.