

INT-1079

LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO  
EN AMERICA LATINA

José María Jácome

1965



Los países latinoamericanos forman un conjunto sumamente heterogéneo en cuanto se refiere a la acción de reforma administrativa para el desarrollo económico. Por algunos años se ha venido discutiendo la importancia de la administración como factor estratégico en el proceso de modernización de estos países. Sin embargo, aún no se ha llegado a definir un sistema que pudiera servir de base para desarrollar una estrategia común destinada a afrontar este difícil proceso en forma ordenada y coherente.

Prácticamente todos los países del continente, de acuerdo al compromiso contraído por ellos al suscribir la Carta de Punta del Este, han emprendido tareas de mejoramiento de sus mecanismos administrativos. Se nota un movimiento constante en esa dirección. Se han creado institutos de adiestramiento para el personal del servicio público, se realizan estudios sobre las estructuras y funciones de los organismos administrativos, se pide constantemente asistencia técnica de organismos internacionales para modificar sistemas anticuados de administración financiera y contable; en fin, se puede afirmar que Latinoamérica se halla ya en marcha por el largo y difícil camino de la reforma administrativa y que ésta es considerada como una de las bases indispensables para el desarrollo de los pueblos del Continente.

Durante los últimos años se han organizado misiones de consulta, grupos de trabajo, conferencias y seminarios con el fin de identificar los principales problemas administrativos en los países latinoamericanos. Este trabajo no se halla aún terminado, no sólo porque el campo geográfico de investigación es tan amplio, sino también por lo complicado del tema y la deficiencia en los datos estadísticos y estudios básicos que es característica en países de insuficiente desarrollo. Con todo, se pueden anotar en forma general algunos de los obstáculos administrativos que se han observado con más frecuencia en un buen número de países de América Latina, enfocándolos desde el punto de vista de su importancia con relación a la planificación del desarrollo, proceso en el cual se encuentran trabajando la mayoría de los países del área.

#### LA ADMINISTRACION GENERAL DEL PLANEAMIENTO ECONOMICO 1/

El Proceso de Planificación Económica requiere una estructura administrativa que se encargue de cada una de sus fases, que generalmente son las siguientes:

1. Formulación de las bases y los fines de la política económica o la declaración de los principios del programa económico del Gobierno, que está a cargo del Presidente de la República, como primera autoridad y representante del mismo;

---

1/ Plan General de Desarrollo Económico y Social de Ecuador, Tomo I, Cap. IV, pp. 291-292.

2. De acuerdo a la declaración de los principios anteriores, se elaboran los planes generales de desarrollo económico, de los cuales es responsable el Organismo Central de Planificación;
3. Una vez elaborados los planes, éstos son aprobados por el Presidente de la República y adoptados como plan de acción del Gobierno;
4. La preparación de los programas sectoriales de acuerdo al Plan General, debería estar a cargo de las oficinas de programación de cada uno de los Ministerios de Estado en sus respectivos campos de actividad;
5. La elaboración de los proyectos específicos dentro de los programas sectoriales debería ser preparada en detalle por los Ministerios en cada uno de los sectores, ya que ellos están en posesión de todos los datos especializados;
6. La fase de ejecución está bajo la responsabilidad de los Ministerios y entidades especializadas, teniendo en el Presupuesto del Estado el instrumento que traduce los planes a términos financieros y administrativos;
7. La supervisión directa de la ejecución de los proyectos, programas y plan, corresponde a los Ministerios de Estado, dentro de su sector correspondiente. La supervisión general o de alto nivel de todo el plan está bajo la responsabilidad de la entidad central de planificación;
8. La evaluación de resultados se realiza también en forma directa y a nivel superior, igual que en la supervisión. Tanto la supervisión como la evaluación permiten conocer el grado de eficiencia de las entidades en la ejecución de los proyectos, programas y planes, por medio de un sistema de comunicación de doble vía entre el organismo central de planificación y las entidades encargadas de la ejecución. Esta información sirve para realizar constantes ajustes institucionales y del plan general, para adaptarlos a las condiciones cambiantes y a las circunstancias del momento, logrando así una pronta, eficaz y económica ejecución;
9. La coordinación técnica y administrativa debería estar siempre presente en todas las fases del proceso de planificación económica y generalmente se realizan por medio de oficinas Centrales de Planeamiento y Administración respectivamente.

Dentro de este amplio marco de referencia del proceso de planificación económica, que en general se aplica con las necesarias variaciones de acuerdo a las características estructurales propias de cada uno de los países del Continente, se pueden anotar algunos de los problemas administrativos más comunes que obstaculizan la acción de desarrollo de las naciones latinoamericanas.

/1. PRESIDENCIA

## 1. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Generalmente en América Latina la Oficina de la Presidencia de la República es el centro del ejercicio del poder político y administrativo en cada país. Allí usualmente se toman decisiones trascendentales en el campo económico y social, y es allí donde radica el principal punto de apoyo para cualquier movimiento de reforma administrativa.

Sin embargo, no siempre se ejerce el liderato presidencial buscando un impacto positivo en este campo. En ciertas oportunidades movimientos de reforma administrativa perfectamente encaminados han llegado prácticamente a detenerse cuando el liderato presidencial, por cambio de gobierno o por otras circunstancias, ha dejado de ejercitar su estímulo en esa dirección.

Es general la falta de una coordinación adecuada para que los impulsos de ese liderato sean ordenadamente transmitidos a lo largo de canales administrativos perfectamente establecidos. Esto da como resultado una acción dislocada de los organismos encargados de la ejecución de las disposiciones emanadas del Ejecutivo máximo. No se da atención suficiente a la acción del Gabinete Presidencial o Consejo de Ministros que podría constituir un válido sistema coordinador en el Gobierno.

En ciertos casos se puede observar que el liderato presidencial no es canalizado en forma sistemática y a menudo se pierde a causa de deficiencias de comunicación a todo lo largo de las estructuras administrativas de los países, y es que las necesidades de un gobierno moderno, con su amplia intervención en actividades económicas y sociales, no pueden ser satisfechas por las anticuadas estructuras tradicionales que en la Presidencia de la República solamente estaban capacitadas para desempeñar funciones políticas y de rutina diaria. La época actual exige la búsqueda de soluciones que provean los organismos administrativos necesarios para que el Primer Ejecutivo de cada nación pueda desempeñar las difíciles tareas a él encomendadas en el campo del desarrollo nacional. Sin mecanismos de asesoría especializada, la Presidencia debe afrontar gravísimas dificultades en la fijación y ejecución de su política de gobierno.

Para solucionar este problema se han tratado de establecer en algunos países oficinas especializadas dentro de la Presidencia de la República, encargadas de desempeñar las funciones de planificación y administración del desarrollo.

### 1.1 Secretaría de Planificación y Administración

Se nota un gran interés en América Latina por el establecimiento de este tipo de organismos destinados a impulsar el desarrollo. Ya en 1938 el Gobierno del Brasil organizó su Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP) como secretaría de la Presidencia de la República, encargado de desarrollar funciones de organización administrativa, presupuestaria y de personal.

/En 1961

En 1961 Panamá organizaba su Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, para realizar funciones de planificación, organización administrativa, presupuesto y administración de personal.

Ecuador ha contado desde 1954 con una secretaría de Planificación y Coordinación Económica en la Presidencia de la República. En 1963, como uno de los pasos importantes para la ejecución de su Plan General de Desarrollo, organizó una Secretaría Técnica al mismo nivel, encargada de las funciones de organización administrativa, administración presupuestaria y de personal.

De la misma manera, varios otros países del área han puesto en funcionamiento organismos encargados de desarrollar individualmente una o más de esas funciones, ya sea como organismos más o menos relacionados con la Presidencia de la República, ya como dependencias ministeriales.

La suerte corrida por estas dependencias ha sido variada. En algunos países han permitido a la Presidencia de la República ejercer un liderazgo dinámico en el campo del desarrollo y se han logrado afirmar sólidamente dentro de la estructura administrativa gubernamental, gracias a la importancia y la alta calidad de sus servicios. En otros países el éxito ha sido relativo, sea por dificultades de organización, coordinación y comunicación con la Presidencia y los demás organismos estatales, como también por circunstancias políticas adversas a la acción de esta clase de organismos.

Las Secretarías de Planificación, de Administración y las demás entidades encargadas de funciones de Plana Mayor de la Presidencia han encontrado generalmente varias dificultades que han obstaculizado su acción tanto en la planificación como en la ejecución de planes y programas de desarrollo, entre otras las siguientes:

1.1.1. En el campo de la Planificación Económica

- a) La inexistencia o insuficiencia de investigación y datos básicos que permitan determinar con claridad la estructura económica de los países y las relaciones de las diversas variables económicas. Esta insuficiencia se debe suplir con un profundo análisis práctico que demanda tiempo y experiencia del personal planificador;
- b) La carencia o insuficiencia de información sectorial que obliga a las oficinas centrales de planificación a distraer parte de su tiempo y personal en investigaciones complementarias de aquellas básicas;
- c) La carencia o el número insuficiente, y las deficiencias de preparación técnica del personal para trabajos de planificación, programación y elaboración de proyectos, tanto en las entidades centrales de planificación, como en las oficinas sectoriales de los Ministerios de Estado y más aun en las entidades descentralizadas, no han permitido la elaboración de programas de acción y proyectos coordinados con las líneas básicas de la política del desarrollo;

/d) En

- d) En general no se han logrado establecer sistemas formales de coordinación entre las instituciones encargadas de la planificación, y aquellas encargadas de la programación y de la ejecución del desarrollo;
- e) Sin existir sistemas de comunicación entre las entidades centrales de planificación y aquellas encargadas de la ejecución de los programas y proyectos no se ha podido contar con bases ciertas para realizar la evaluación periódica de logros obtenidos en la ejecución de los planes. Por ello no se pueden realizar ajustes oportunos a los mismos de acuerdo a circunstancias cambiantes de la economía;
- f) No se ha logrado frecuentemente establecer una coordinación estrecha entre las Secretarías de Planificación y los organismos encargados de la Administración presupuestaria, especialmente cuando estas entidades se encuentran a nivel distinto en las estructuras administrativas de los países. Ello da como resultado gravísimas dificultades en la ejecución de los planes generales de desarrollo pues el presupuesto nacional no incluye en muchos casos los fondos necesarios para ejecutar los planes de inversión;
- g) La falta de entidades regionales y locales de programación y de información estadística hace muy difícil planificar eficientemente la economía de las diferentes regiones de cada país. A veces cuando estas entidades existen, tienen tendencias a una acción más o menos autónoma y su coordinación dentro de la planificación global se complica;
- h) En varios países de América Latina los organismos de planificación central se han mantenido en un relativo o total aislamiento del resto de entidades de los sectores público y privado de la economía. En este caso no hay amplia participación de estos sectores en la elaboración de los planes globales de desarrollo. Esto ha causado generalmente desinterés y desconfianza en los organismos encargados de la ejecución de los planes;
- i) No se han hecho suficientes esfuerzos para crear en Latinoamérica una "mística del desarrollo" que produzca una amplia participación de la comunidad en el esfuerzo que se está realizando. En varios países la planificación y ejecución de los Planes Globales ha sido la preocupación de reducidos grupos de personas especializadas que no han logrado transmitir al pueblo su entusiasmo.

1.1.2. En el campo de la Organización Administrativa

- a) Como en la planificación económica, en el campo de la organización administrativa existe una marcada escasez de personal especializado que pueda realizar eficientemente las difíciles tareas de análisis administrativo. Esta deficiencia es grave a nivel Presidencial, pero alcanza contornos dramáticos a nivel Ministerial, Regional y Local, donde en varios países y por mucho tiempo no se podrá contar con este tipo de profesional para corregir las graves deficiencias administrativas que existen y que no permiten una ejecución económica y eficiente de los planes de desarrollo;
- b) Tanto los Ministerios de Estado como los entes descentralizados y los demás niveles de gobierno resienten la coordinación de las oficinas centrales de organización administrativa cuando éstas realizan la revisión de sus disposiciones referentes a reforma, para encausarlas dentro de planes generales de reforma administrativa, cuando fijan niveles de rendimiento o estándares de eficiencia;
- c) Las entidades descentralizadas y autónomas, que en muchos casos representan poderosos intereses políticos y financieros, resienten la acción de este tipo de organismos cuando se trata de establecer sistemas formales de coordinación, comunicación y control del gobierno central en los programas y administración de los fondos de estas entidades, para encausarlos dentro de los lineamientos de los planes generales de desarrollo.

1.1.3. En el campo de la Administración de Personal

- a) Las Oficinas Centrales de Administración de Personal o Servicio Civil son aquellas encargadas de realizar una de las reformas administrativas fundamentales para la ejecución del desarrollo, y al mismo tiempo regulan uno de los campos de mayor controversia en la administración pública: la administración del elemento humano. La implantación de una ley de carrera administrativa presupone la lucha con los grupos políticos que usan la libre distribución de los cargos públicos bajo el sistema de botín político;
- b) No siempre los entes centrales encargados de administrar las Leyes de Personal han logrado el apoyo de la más alta autoridad estatal, por lo cual en ocasiones los grupos de intereses creados han logrado prácticamente paralizar cualquier acción de estas oficinas centrales;
- c) Las leyes de Servicio Civil bien orientadas prevén la protección exclusivamente del personal capacitado dentro de las instituciones estatales. En algunos países latinoamericanos se ha

/decretado la



decretado la Ley de Carrera Administrativa protegiendo indiscriminadamente a todo el personal del servicio público esté o no capacitado para realizar sus tareas;

- d) En otros países se ha caído en el extremo opuesto, colocando barreras casi infranqueables para el ingreso a la Carrera, dando como resultado un número muy reducido de ingresos en varios años, constituyendo entonces pequeños grupos de funcionarios que tienen importancia muy relativa dentro de la organización administrativa general de esos países;
- e) Las Oficinas de Servicio Civil administran también los sistemas de clasificación de cargos, las escalas de salarios, las disposiciones disciplinarias, etc., que también constituyen por su naturaleza sectores de controversia; en algunos países de Latinoamérica las Oficinas Centrales de Personal manifiestan una extrema debilidad para afrontar la administración de este tipo de funciones;
- f) Aunque en este campo se ha puesto mayor énfasis en los países latinoamericanos, el número y la calidad de especialistas en esta disciplina es todavía muy limitado, dificultándose la expansión de los programas a todos los niveles de gobierno.

#### 1.1.4. En el campo de la Administración Presupuestaria

- a) Es conveniente para la ejecución de un plan general de desarrollo contar con un presupuesto por programas para que la administración financiera sea coherente con los fines del desarrollo. El presupuesto-programa es de reciente introducción en varios países latinoamericanos; otros aún no han logrado adoptarlo y se encuentran todavía operando en base al presupuesto tradicional. El presupuesto por programas y actividades requiere personal especializado, datos estadísticos confiables, y canales de comunicación y coordinación de doble vía entre las oficinas centrales de presupuesto y las oficinas sectoriales. Todos estos factores necesitan tiempo para ser desarrollados. Latinoamérica todavía se encuentra dando sus primeros pasos en esa dirección;
- b) Varios de los países latinoamericanos han logrado presentar sus presupuestos en forma de presupuestos por programas y actividades; sin embargo, por deficiencias graves en los factores anotados en el numeral anterior, no han podido todavía ejecutar sus presupuestos por programas y lo siguen haciendo como presupuestos tradicionales;
- c) Por deficiencias en la información estadística no se han podido desarrollar sistemas de medición de logros que puedan permitir la evaluación de los resultados en la ejecución de los

/presupuestos por

presupuestos por programas. Esto dificulta naturalmente cualquier intento de evaluación periódica de logros de los planes globales de desarrollo;

- d) Cuando las funciones de planificación, organización administrativa, administración presupuestaria y de personal son ejecutadas por organismos situados en niveles diferentes de la estructura administrativa de los países, las dificultades de coordinación y comunicación entre ellas son a veces tan grandes que se dificulta aún más el ya difícil proceso de desarrollo. En algunas ocasiones tienen la tendencia a competir entre sí y no cooperar y coordinar su acción. Sin una coordinación estrecha entre los organismos encargados de estas funciones se hace problemática la ejecución de un plan general de desarrollo.

## 2. MINISTERIOS DE ESTADO

En la mayoría de los países latinoamericanos la elaboración de los programas sectoriales, de acuerdo a la estructura general del plan, está a cargo de los Ministerios de Estado en cada uno de sus sectores. Además tienen a su cargo la elaboración en detalle de los proyectos específicos en cada uno de los programas, tanto en su aspecto técnico como administrativo. Son entonces, en general, los Ministerios de Estado las entidades programadoras y ejecutoras de los planes de desarrollo.

En Latinoamérica se nota una deficiencia muy grande en la tarea ministerial de programación sectorial, de elaboración de proyectos, ejecución, supervisión y evaluación directa, de acuerdo a los planes globales. Esto se debe a varios factores entre los cuales se podrían citar:

- a) Con relación a la programación y elaboración de proyectos:
- 1) La débil y defectuosa estructura administrativa ministerial, que en muchos casos no cuenta con mecanismos y procedimientos adecuados para la programación y elaboración de proyectos;
  - 2) La falta de unidades administrativas exclusivamente encargadas de la preparación de programas sectoriales con sus respectivos proyectos, de acuerdo a la política nacional de desarrollo;
  - 3) Cuando existen dependencias dedicadas a programación, muchas de ellas no cuentan con el personal especializado para realizar este trabajo, ni con la jerarquía necesaria dentro de la estructura ministerial pues muchas veces se encuentran mal ubicadas dentro de los niveles administrativos ministeriales;

/4) Se

- 4) Se nota una mala distribución de funciones y responsabilidades entre las diferentes unidades administrativas ministeriales. No hay fijación de responsabilidades sobre qué parte de la programación y elaboración de proyectos corresponde a cual unidad ministerial. No existe una acción de conjunto entre todas las dependencias ministeriales, a pesar de que la programación y elaboración de proyectos no debe ser una labor aislada de la oficina programadora de cada Ministerio;
  - 5) Hay una pronunciada escasez de personal especializado en las técnicas de programación y elaboración de proyectos;
  - 6) En algunas oportunidades cuando las oficinas de programación ministerial han contado con personal capacitado, por carencia de mecanismos y procedimientos de dirección y coordinación no han podido utilizar este personal técnico, el mismo que ha sido ocupado en trabajos de rutina no relacionados con su especialización;
  - 7) La programación sectorial necesita un diagnóstico distinto a la planificación general. Es usual que en Latinoamérica los datos estadísticos e investigación para la programación sectorial sean escasos e inexistentes.
- b) En la ejecución:
- 1) Los Ministerios de Estado en Latinoamérica ejecutan obras y prestan servicios públicos pero en muchas oportunidades esta ejecución no es parte de proyectos y programas sectoriales sino más bien de la iniciativa diaria y desordenada de sus ejecutivos;
  - 2) Los ministerios generalmente carecen del personal capacitado para esta fase del sistema de planificación, y en general no pueden atraerlo pues los recursos fiscales son limitados por la desfinanciación acentuada de los presupuestos de los países latinoamericanos. La ejecución de programas y proyectos se ve entonces severamente disminuida por falta de talento ejecutivo;
  - 3) El trámite administrativo es lento y complicado; por lo tanto, la ejecución de obras y prestación de servicios carece de oportunidad y las necesidades públicas no son satisfechas a su debido tiempo;
  - 4) Las responsabilidades del gobierno moderno se han ido ampliando constantemente pero los Ministerios de Estado no han podido responder eficientemente a estas necesidades. La tendencia actual en Latinoamérica es la de crear nuevas

/entidades autónomas

entidades autónomas o descentralizadas para prestar los servicios que los Ministerios no han podido asumir. Eso da como resultado la pérdida paulatina de funciones por parte de los Ministerios y el drenaje continuo de sus fondos que son destinados a entidades autónomas que poseen mayor libertad de acción y pueden responder más prontamente a las crecientes necesidades de la comunidad;

c) En la Supervisión y Evaluación:

- 1) Generalmente no existen sistemas adecuados de supervisión y evaluación continua en las diferentes etapas de ejecución de proyectos y programas;
- 2) Las dependencias ministeriales se preocupan poco por las funciones de supervisión y menos por la de evaluación de resultados. Sin existir coordinación interna en los Ministerios es muy difícil que puedan realizar tareas de supervisión y evaluación;
- 3) Sin supervisión y evaluación internas los Ministerios de Estado generalmente están incapacitados para conocer los logros y el progreso en la marcha de los programas y proyectos. Por tanto no pueden comunicar estos datos a la entidad central de planeación que tampoco puede entonces conocer a ciencia cierta el grado de avance del plan general.

3. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTONOMAS

Prácticamente todos los países latinoamericanos en mayor o menor grado han venido practicando en los últimos años la descentralización administrativa y la creación de entidades autónomas para la ejecución de sus programas de gobierno. La mayoría han logrado mantenerlos en un número limitado, muchos de ellos realizando una acción notable en el progreso de esas naciones. Sin embargo, en uno que otro país estos entes han ido aumentando rápidamente hasta convertirse en uno de los obstáculos administrativos de mayor gravedad para su desarrollo. En estos últimos países se han podido observar las siguientes características:

- a) Los Ministerios de Estado han ido perdiendo paulatinamente sus funciones y recursos que han sido asumidos por gran número de entidades con mayor o menor grado de autonomía. Esta descentralización no ha sido realizada poniendo en práctica sistemas administrativos adecuados por lo cual ha dado como resultado un gran desorden administrativo en el sector público;
- b) En estos casos el gobierno central y sus Ministerios no han conservado la capacidad de dictar la política administrativa pública en cada uno de los campos de la economía, con lo cual han perdido la capacidad de ejecución de cualquier plan general de desarrollo;

/c) Los

- c) Los Ministerios de Estado han perdido la capacidad de establecer cualquier sistema de coordinación formal con los entes descentralizados y autónomos;
- d) En casos extremos el Gobierno ha llegado a perder la capacidad de fijar los niveles de ingreso de esas entidades habiéndose adoptado sistemas de fondos con destino especial provenientes de porcentajes a impuestos aduaneros, etc. En esa forma los ingresos de estos entes tienen muy poca relación con sus necesidades y su capacidad de ejecución de programas;
- e) En algunos casos el Gobierno Central tampoco tiene la posibilidad de orientar el uso de los recursos de esas entidades hacia programas y proyectos contemplados en un plan general de desarrollo por no tener la autoridad de coordinar y de orientar los programas de este tipo de organismos;
- f) Sin que el Gobierno Central pueda supervisar los presupuestos de los entes autónomos, éstos muchas veces dedican elevados porcentajes de sus ingresos a gastos de operación disminuyendo así la posibilidad de inversiones de verdadero aliento. Dentro de estos gastos de operación, se nota la tendencia de las entidades autónomas a pagar salarios considerablemente mayores que aquellos en el gobierno central drenando así el escaso personal especializado de este último. En ciertas oportunidades se ha podido observar que los niveles de salarios en entes descentralizados exceden todo límite razonable de acuerdo a la realidad del mercado de mano de obra de sus países;
- g) En muchas oportunidades las entidades descentralizadas duplican las funciones y los recursos de los Ministerios de Estado y de otras entidades descentralizadas;
- h) En ciertos países es común la práctica de crear un nuevo ente autónomo para cualquier nueva función que el gobierno decide emprender, en vez de fortalecer la acción de los Ministerios de Estado y capacitarlos para desarrollar esa misma función;
- i) Se observa también a veces que los entes autónomos no son una excepción en cuanto a eficiencia administrativa. En general también adolecen de muchas de las dificultades administrativas anotadas con respecto a los Ministerios de Estado, en cuanto a su estructura, sistemas de trabajo y personal;
- j) Hay ocasiones en las cuales los entes descentralizados o autónomos se convierten en representantes de poderosos grupos políticos y financieros que resisten cualquier acción del gobierno encaminada a un ordenamiento de las funciones y recursos del sector público como paso esencial para la programación y ejecución de planes globales de desarrollo.

#### 4. GOBIERNO PROVINCIAL O ESTATAL Y LOCAL

Es difícil una visión general de estos organismos en América Latina por tener variaciones apreciables cuando se trata de países unitarios y federales. Sin embargo, generalmente no han tenido una participación muy activa, sistemática y ordenada en el proceso de desarrollo económico, por varias razones, entre las cuales:

1. La tradición de autonomía que estos organismos tienen en un buen número de países del continente hace que en general resientan la acción del Gobierno Central para establecer sistemas de coordinación y control de logros en la ejecución de programas;
2. La delimitación de la circunscripción territorial en la que actúan casi siempre se basa exclusivamente en consideraciones políticas y no económicas;
3. Generalmente los organismos provinciales han demostrado poca habilidad para coordinar la acción de los gobiernos locales en su jurisdicción;
4. Los gobiernos provinciales y locales adolecen, con pocas excepciones, de casi todos los defectos administrativos descritos en el Gobierno Central, como: carencia de personal especializado para la ejecución de las funciones de desarrollo, insuficiencia crónica de medios financieros para ejecutar sus proyectos, estructuras y sistemas administrativos anticuados e ineficientes. Estas dificultades son aún más graves por el creciente movimiento de la población rural latinoamericana hacia los centros urbanos, creando problemas de administración municipal que a veces son de muy difícil solución.

#### 5. LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS COMPLEMENTARIOS A LA PLANIFICACION

##### 5.1. Organización y métodos

Dentro del esquema de la planificación económica la organización administrativa es un factor de primera importancia pues prevé la maquinaria administrativa necesaria y los sistemas y procedimientos adecuados para una eficiente ejecución de los planes y programas de desarrollo. En América Latina el progreso en cuanto a organización administrativa ha sido hasta ahora bastante restringido. Algunos gobiernos han tratado con mayor o menor éxito de instalar oficinas encargadas de esta función como secretarías de la Presidencia de la República, otros han intentado colocarlas como un Departamento de algún Ministerio de Estado y otros por fin las han hecho parte de la oficina del presupuesto nacional.

/Este tipo

Este tipo de organismos han podido desarrollarse solamente cuando han contado con el apoyo decidido del ejecutivo máximo del gobierno en aquellas circunstancias en las cuales éste estaba interesado en implantar programas de reforma administrativa de alguna importancia. Sin embargo, en la mayoría de los casos han encontrado dificultades y obstáculos que les han impedido realizar una tarea de vasto alcance porque:

- a) Los trabajos de reforma estructural de sistemas y procedimientos significan la introducción de cambios sustanciales en los organismos gubernamentales. En general se necesita una estrategia especial para introducir reformas, esta estrategia no ha sido aún suficientemente desarrollada en Latinoamérica;
- b) El personal con entrenamiento especializado en técnicas de macro y micro-organización es muy escaso en los países del Continente;
- c) Cuando las oficinas centrales de Organización y Métodos son colocadas a nivel ministerial no tienen la jerarquía ni el prestigio para sugerir reformas a otros organismos de su mismo nivel en el gobierno;
- d) Cuando las oficinas centrales de Organización y Métodos han sido establecidas como parte de la oficina central de presupuesto, dentro de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, esta función no ha podido desarrollarse en forma amplia, por carecer este tipo de oficinas de Organización y Métodos de una visión global del sector público. En esos casos su acción no abarca la racionalización de otras funciones que no sean aquellas presupuestarias. En estos casos las oficinas centrales de Organización y Métodos han manifestado la tendencia a dedicarse a trabajos de micro-organización y de procedimientos, manifestándose incapaces de afrontar responsabilidades en el campo de la macro-organización, que son aquellos de mayor importancia en la organización para el desarrollo;
- e) En ciertos casos las oficinas centrales de Organización y Métodos han tenido la tendencia a abandonar su papel de asesoras para convertirse en ejecutoras de la implantación de sus recomendaciones. Este proceso casi siempre ha conducido a fricciones con los organismos ministeriales y a la resistencia a las reformas sugeridas por la oficina central de Organización y Métodos;
- f) En otros casos las oficinas centrales han manifestado más bien tendencia legalistas, poniendo énfasis más en la preparación de decretos conteniendo sugerencias de reformas de estructura y procedimientos y descuidando desarrollar las capacidades administrativas para la implantación de esas reformas. Por ello muchas veces las reformas han quedado reducidas a leyes o decretos que no tienen ningún resultado práctico.

/En resumen

En resumen se puede afirmar que en Latinoamérica la función de organización administrativa para el desarrollo aún no ha sido aceptada plenamente, ni usada en forma que pudiera prestar una contribución importante como la que está llamada a dar en el proceso de desarrollo.

#### 5.2. Administración de Personal

Los países de América Latina casi sin excepción han comprendido la importancia capital que tiene el factor humano en el proceso de planificación del desarrollo, tanto en su fase de elaboración de planes como en la ejecución de los mismos. Es por ello que se han venido preocupando desde hace varios años del desarrollo de personal, especialmente en aquellos campos de conocimiento que tienen relación directa con el proceso de planificación. Con todo, la labor por realizarse es de tales proporciones que lo hecho hasta ahora no se puede considerar sino como una pequeña parte de la tarea total. En relación con la planificación del desarrollo los países latinoamericanos han encontrado los siguientes obstáculos en el campo de la administración de personal:

- a) El número insuficiente de especialistas para trabajos de planificación. Es difícil encontrar profesionales que tengan las cualidades necesarias para este trabajo que requiere no sólo una preparación técnica de alto nivel sino también cualidades de imaginación y de pensamiento sistematizado;
- b) Si en las oficinas centrales de planificación se halla dificultad en encontrar personal especializado, esta dificultad aumenta en los otros niveles encargados de la programación y de la elaboración de proyectos, convirtiéndose en uno de los problemas más graves que deben afrontar los países del continente en el proceso de desarrollo. Especialmente a nivel provincial y local esta insuficiencia reviste caracteres alarmantes;
- c) En la fase de ejecución del desarrollo la carencia de personal preparado es también evidente. Los Ministerios de Estado y otros entes importantes carecen generalmente de talento directivo que sea capaz de una acción gerencial eficiente para ejecutar los programas y proyectos de desarrollo. Generalmente los ejecutivos públicos no están suficientemente preparados para afrontar este tipo de tareas, no conocen los principios de gerencia moderna, no tienen habilidad supervisora, no conocen la forma de delegar autoridad. En otras oportunidades carecen del liderato suficiente para conseguir que el organismo a su mando realice su trabajo con prontitud y eficiencia;
- d) No solamente hay deficiencia en los niveles directivos en la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo sino que ésta se proyecta usualmente hacia todos los cuadros de personal

/en los



en los organismos públicos. Con pocas excepciones esta situación ha sido el fruto de uno o varios de los siguientes factores adversos:

- 1) Ingreso al servicio público sin exigencia de requisitos mínimos de educación y experiencia, sino sólo a base de influencia política;
- 2) Remuneración injusta, que no tiene relación con las destrezas utilizadas y responsabilidades asumidas;
- 3) Sistema de ascensos y remuneraciones sin tener en cuenta méritos y calificaciones personales;
- 4) Inestabilidad en el desempeño del cargo. Despido intempestivo, sin fórmula de juicio;
- 5) Inexistencia de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos capacitados para desempeñar los cargos técnicos;
- 6) Ausencia de clasificación de cargos, base para un sistema de remuneración justa;
- 7) En muchos países aún no existe un estatuto legal de servicio civil y carrera administrativa que regule las relaciones del personal con el gobierno. En otros países este estatuto existe, más en el papel que en la realidad;
- 8) En algunos países el estatuto legal de servicio civil contiene disposiciones que prácticamente le quitan toda validez, para cumplir su propósito;
- 9) En algunos países el estatuto de servicio civil se ha elaborado más como uno de protección social que como una disposición legal que permita seleccionar y retener sólo a los más capaces para el servicio del Estado.

En resumen se puede afirmar que éste es uno de los campos administrativos que ha despertado más preocupación en los países de América Latina, pero debido a la magnitud de la acción requerida para obtener la elevación integral de la calidad de vastos grupos humanos que están al servicio del gobierno, hay todavía un largo camino por recorrer.

### 5.3. La Administración Presupuestaria

El presupuesto es el instrumento por medio del cual se ejecutan los planes de desarrollo nacional; por ello tiene una importancia definitiva en el proceso de la planificación del desarrollo.

/Los países

Los países latinoamericanos han venido trabajando activamente en la modernización de sus sistemas presupuestarios. Sin embargo, se han encontrado algunos obstáculos para que los sistemas presupuestarios puedan desempeñar debidamente su papel, entre ellos:

- a) Sistemas presupuestarios anticuados que no permiten conocer con claridad cuales son los programas que está realizando el gobierno sino solamente los bienes y servicios que adquiere;
- b) Para solucionar el problema anterior en varios países se está tratando de establecer sistemas presupuestarios por programas y actividades. El personal a cargo de la programación, ejecución, control y evaluación del presupuesto por programas es insuficiente y a veces carece de la preparación especializada suficiente. Este déficit de personal preparado que es grave en las oficinas centrales de presupuesto se acentúa notablemente en los otros niveles de gobierno;
- c) La estructura administrativa para un presupuesto por programas muchas veces no ha sido bien desarrollada. Las oficinas centrales de presupuesto están frecuentemente mal ubicadas, no tienen la jerarquía que necesitan en el proceso presupuestario para ejercitar control y supervisión sobre las finanzas de los demás organismos estatales;
- d) Las oficinas centrales de presupuesto no han desarrollado plenamente sistemas válidos de comunicación de doble vía con las oficinas presupuestarias, sectoriales y los demás organismos encargados de la ejecución del presupuesto en otras entidades del Estado. En esos casos la programación presupuestaria se realiza sin la participación de quienes van a administrar los fondos sectoriales, ni corresponde a las necesidades reales de los organismos en cada uno de los sectores económicos. La inexistencia de canales de comunicación y coordinación entre las oficinas centrales y sectoriales dificulta notablemente todo el proceso presupuestario;
- e) La estrecha relación y similitud entre el control fiscal (o auditoría a priori) con la auditoría a posteriori en la ejecución del presupuesto ha creado problemas de énfasis y jurisdicción entre dichas oficinas y las Contralorías o Tribunales de Cuentas;
- f) La jerarquía administrativa de segundo nivel de las oficinas centrales de presupuesto cuando se hallan dentro del Ministerio de Hacienda, no ha permitido que éstas adquieran la suficiente autoridad y prestigio para ejercer adecuadamente el control y la coordinación en la elaboración y ejecución del presupuesto en todos los niveles del gobierno;

/g) El

- g) El ejercicio del control fiscal por medio de la contabilidad presupuestaria a veces ha creado duplicación de tareas con aquellas de la Oficina Central de Contabilidad, o con la Contraloría o Tribunal de Cuentas;
- h) En algunos países se concibe como funciones propias de la Oficina Central de Presupuesto solamente aquellas relacionadas con el control financiero de las apropiaciones o partidas de las dependencias, considerándose en cambio a esta oficina ajena a los aspectos de política fiscal o de eficiencia administrativa de los programas del gobierno;
- i) Es frecuente encontrar problemas de coordinación y jurisdicción en el planeamiento y ejecución de los programas de desarrollo entre la oficina de planificación del gobierno y la de presupuesto. Es difícil encontrar sistemas bien desarrollados de coordinación entre estas dos oficinas centrales, lo cual crea graves problemas en la provisión de fondos para la ejecución de los planes generales de desarrollo;
- j) Los datos estadísticos y contables generalmente son escasos y poco confiables. Por ello ha sido difícil desarrollar sistemas para definir unidades de trabajo y de medición de resultados, lo cual dificulta la evaluación en el presupuesto por programas.

En resumen, los países latinoamericanos han demostrado interés en la modernización de sus sistemas presupuestarios. Varios de ellos han adoptado el sistema presupuestario por programas y actividades. Sin embargo, los nuevos sistemas requieren el desarrollo de varios factores componentes que no son fáciles de obtener en corto tiempo.

#### 5.4. Las estadísticas

Las estadísticas y datos básicos tienen también una gran importancia para el proceso de planeamiento económico y social. Los países latinoamericanos producen estadísticas básicas, pero en general éstas no están suficientemente elaboradas ni su producción es coordinada. Por esta razón se producen problemas para el proceso de planeamiento y ejecución del desarrollo. Entre los principales problemas se pueden anotar los siguientes:

- a) La producción estadística no es suficientemente coordinada. En un mismo país varios organismos producen las mismas estadísticas, con gran duplicación de recursos humanos y financieros;
- b) Los sistemas de procesamiento de datos no se han estandarizado. Con frecuencia varias entidades producen las mismas estadísticas con resultados que varían notablemente. Ello produce desconfianza en los usuarios, especialmente cuando las estadísticas deben ser usadas en la planificación y en la administración presupuestaria;

/c) Generalmente

- c) Generalmente no existen sistemas de coordinación estrecha entre las oficinas que producen estadísticas y la de planificación. Las estadísticas que se producen generalmente no pueden ser usadas directamente por las Oficinas de Planeamiento y cuando se usan deben ser sometidas a ulterior elaboración por el personal planificador antes de que puedan ser lo suficientemente válidas para este proceso;
- d) Cuando las oficinas centrales de estadística tienen un amplio grado de autonomía dentro de la estructura gubernamental, la coordinación de su trabajo con las oficinas centrales de planeamiento o presupuesto se dificulta; generalmente tienen la tendencia de producir estadísticas que no tienen importancia fundamental para el desarrollo, descuidando aquellas otras que son básicas.

En resumen, en el campo estadístico se encuentra una producción que presenta muchas duplicaciones, con un notable desperdicio de recursos y del escaso personal especializado que poseen los países latinoamericanos en este campo.

#### 5.5. Auditoría y sistemas contables

Los países latinoamericanos en general han tenido serios problemas en relación con sus sistemas de auditoría y contabilidad en el sector público; se nota una marcada ausencia de sistemas especializados de contabilidad pública que sirvan como mecanismos de control financiero y que reflejen la situación económica del sector. Entre los obstáculos más notables en este campo se pueden anotar los siguientes:

- a) La multiplicidad de formatos y forma de presentación de balances financieros usados por los organismos públicos;
- b) La organización administrativa inadecuada de las unidades que realizan funciones contables;
- c) La inexistencia de coordinación entre las funciones contables financieras y presupuestarias dentro de cada una de las entidades, así como entre las oficinas centrales de contabilidad, de presupuesto y aquellas encargadas de las finanzas públicas. Por ello en muchos países se ha complicado enormemente la tarea de consolidación en la contabilidad nacional de los resultados económicos y financieros anuales del sector público. También resulta difícil utilizar la información contable como medida real de resultados de la actividad sectorial ni se puede conocer con precisión a través de ellos las realizaciones de cada sector;

/d) Pocas

- d) Pocas oficinas centrales de Contabilidad Gubernamental y las Contralorías o Tribunales de Cuentas han adoptado sistemas de contabilidad modernos que permitan un control flexible y dinámico en el proceso de desarrollo. Es usual encontrar en el Continente que los organismos de contabilidad continúan usando sistemas anticuados, lentos e ineficientes. Ello se hace mucho más grave en los niveles provincial y local, donde es difícil encontrar datos contables actualizados que tengan alguna utilidad para el proceso de desarrollo;
- e) En algunos países la contabilidad fiscal se duplica innecesariamente entre los organismos del Poder Ejecutivo y las Contralorías o Tribunales de Cuentas, especialmente cuando estos últimos tienen funciones de control a priori de los gastos públicos.

En resumen, éste es uno de los campos más críticos, y requiere una acción decidida para una modernización amplia de sistemas con el fin de convertir a la contabilidad y auditoría pública en valioso auxiliar para el proceso de desarrollo de las naciones latinoamericanas.

#### 5.6. Suministros de Estado

La importancia de la provisión de equipo y servicios necesarios para las actividades de los organismos estatales es conocido y aceptado por todos. Sin embargo, es uno de los aspectos que necesita la atención de los países latinoamericanos para la ejecución de sus programas y proyectos de desarrollo, pues es necesario que los organismos estatales puedan contar con los medios necesarios en el sitio preciso y en el momento preciso si es que se aspira a una ejecución eficiente y oportuna de los programas. Algunos de los problemas administrativos en Latinoamérica en cuanto a suministros estatales son los siguientes:

- a) Las disposiciones legales con respecto a suministros del Estado generalmente son anticuados, dando como resultado un exceso de controles que dificultan una acción rápida y flexible de los organismos encargados de la provisión. Los trámites son complicados y lentos en la compra y en el despacho de pedidos;
- b) Es raro encontrar sistemas modernos que permitan conocer las necesidades de provisión de materiales y útiles de oficina, estadísticas de consumo de los mismos; ello hace que se realicen compras de volumen reducido al momento de recibir los pedidos, procedimiento que eleva los precios de los útiles y equipo;
- c) Generalmente los almacenes y bodegas estatales disponen de grandes reservas de materiales y equipo que no se necesita, o su calidad es muy inferior a aquella de los mismos artículos en el mercado, a precios equivalentes;

/d) No

- d) No existiendo estadística sobre consumo las oficinas de suministro generalmente actúan a ciegas y es frecuente que no estén preparadas para suministrar los artículos necesarios en el momento que reciben los pedidos, ocasionando largas demoras en la entrega;
- e) En muchos casos las oficinas de suministros no tienen un programa de compras anuales ni mantienen un registro de proveedores en el mercado interior y exterior y tienen un proceso pasivo en cuanto a selección de fuentes de aprovisionamiento;
- f) Es común que el personal encargado de esta función no haya recibido el entrenamiento necesario en este tipo de funciones que en muchos países no se considera de suficiente importancia para la buena administración de los negocios públicos;
- g) Es también raro encontrar que se hayan tomado medidas para la estandarización del equipo que usan las entidades públicas. Ello aumenta el costo del mantenimiento del mismo y crea problemas en los servicios de reparación.

En resumen, en cuanto a suministros estatales, no se ha dado aún en Latinoamérica suficiente atención para resolver problemas de importancia.