LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PROCESO DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

por José M. Jácome
Asesor Regional en Administración Pública
adscrito a la Secretaría de la Comisión
Económica para América Latina

Santiago, Chile
Octubre de 1966

I N D I C E

I. INTRODUCCION

1. La experiencia de América Latina en materia de cambios administrativos vinculados al desarrollo económico y social es relativamente reciente, pues las iniciativas más importantes en este campo se han tomado sólo en los últimos veinte años.

2. Anteriormente, las decisiones en materia de reforma se traducían casi siempre en acciones aisladas destinadas a modificar segmentos del aparato estatal con el fin de resolver problemas manifiestos y de fácil identificación en gobiernos de estructura relativamente sencilla cuyos servicios eran los tradicionales del estado liberal. No existía gran presión por obtener bienes y servicios para el Estado, salvo los de policía, defensa nacional, relaciones exteriores, educación (en forma parcial) y determinadas obras públicas.

3. Pero en los dos decenios esta situación ha ido cambiando. Los países han tomado el camino del desarrollo, pasando el Estado a ser el motor de ese proceso y proveedor importante de bienes y servicios. Para desempeñar su nueva función, se ha ido transformando en un ente crecientemente complejo.

4. Las nuevas funciones y obligaciones que iba asumiendo el Estado no podían ser cumplidas de inmediato y sin tropiezos por un aparato estatal que no estaba preparado para ello. La transición de Estado tradicional a un Estado nuevo, dinámico y flexible, de acción directora, promotora y ejecutora del desarrollo, debía realizarse lentamente, por ser un cambio de proyecciones no sólo económicas sino también políticas y sociales. Todo cambio social toma tiempo porque implica un cambio de actitudes, usos y costumbres profundamente arraigados en la sociedad.

5. La evolución política y social hacia un Estado moderno, capaz de resolver los graves problemas del desarrollo latinoamericano, está en vías de realización. La sola elaboración de planes de desarrollo en la mayoría de los países de América Latina es prueba de ello, ya que esos planes no son sino la expresión coherente de políticas socioeconómicas. Además, la adopción de sistemas de planificación en casi todos los países latinoamericanos es un paso significativo hacia la modernización de la administración nacional.

6. En los últimos años la introducción de las nuevas ideas de planificación y la formulación de planes ha dado mayor actualidad al estudio de los problemas administrativos. Las primeras y más graves dificultades con que se ha tropezado en el funcionamiento de los sistemas de planificación latinoamericanos y en la ejecución de los programas de desarrollo han sido las deficiencias de la actual administración pública en cuanto a conceptos, tradiciones, estructura y funcionamiento que en muchos casos son incompatibles con el proceso de cambio económico y social. Por ese motivo, la planificación del desarrollo y la reforma administrativa se consideran actualmente como complementarias e interdependientes. En los círculos planificadores se expresa con mayor claridad que nunca la necesidad de que la maquinaria administrativa sea un elemento de importancia cardinal para lograr los objetivos del desarrollo económico y social.

7. En los países de la región puede observarse que la administración pública ha tendido a progresar a medida que avanzan y se consolidan los trabajos de planificación del desarrollo. La planificación, que es un factor ordenador y racionalizador de la acción gubernamental, ha creado la necesidad de modernizar la administración nacional.

8. A medida que la planificación ha pasado de las etapas de acopio de datos, estudios básicos y formulación del plan, a la de ejecución, se ha puesto a prueba la eficacia de la maquinaria estatal y se ha visto que existe la urgente necesidad de modificar radicalmente las estructuras y los sistemas y procedimientos administrativos tradicionales que no permiten logran un mayor bienestar para la colectividad.

II. FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO Y DE RESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA

1. Mecanismos de planificación

a) Antecedentes

9. Hasta hace pocos años, la formulación de la política pública era relativamente simple: el jefe del Estado, asesorado por sus ministros, actuaba directamente, contando a veces con el consejo de un funcionario que conocía determinados aspectos de un problema o celebrando previamente consultas con los partidos políticos de mayor influencia. La jefatura del gobierno sólo

estaba preparada, en un marco reducido, para ejercer la dirección política de la nación y para administrar un sector público eminentemente neutral.

10. Con la intervención del Estado en el logro de los objetivos de los planes de desarrollo, las decisiones de alta política en este campo se hicieron más complejas y la antigua estructura del vértice de la pirámide administrativa gubernamental se fue haciendo absolutamente inadecuada para adoptar políticas y decisiones acertadas en asuntos que necesitaban un análisis detenido y especializado de la realidad nacional. Las decisiones gubernamentales relacionadas con el desarrollo económico y social tienen hoy una honda repercusión en el progreso y bienestar de los países, pues los errores que se cometen son cada día más costosos, en función de un mal aprovechamiento de los recursos y del deterioro en el nivel de bienestar.

11. Para adoptar esa clase de decisiones no es suficiente el aparato administrativo tradicional. Se necesitan sistemas y organismos especializados, de carácter permanente, para identificar y cuantificar los problemas y conocer la realidad nacional; buscar formas de expresión coherentes y claras a la plataforma de acción del gobierno; establecer objetivos y metas y determinar los recursos disponibles para alcanzarlos; formular programas de acción de manera que todo el sector público oriente sus esfuerzos hacia ellos; vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y su expresión programática y evaluar los resultados cualitativos y cuantitativos de esas políticas en el desarrollo nacional. En suma, se requiere un sistema de planificación con instrumentos administrativos adecuados para formular los programas de desarrollo y controlar y evaluar su ejecución.

12. Sin embargo, en América Latina la planificación no ha logrado aún plena aceptación. En varios países ella tiene mucho de formulismo, tanto por ser un proceso de reciente adopción como por falta de experiencia de quienes trabajan en ella.

13. Con frecuencia se observa que la función de planificación está más o menos aislada de las demás funciones gubernamentales y ejerce poca o ninguna influencia en las decisiones de política pública. Este marginamiento es en algunos casos extremo y cuando se produce en el mismo centro de decisión política, disminuyen las posibilidades de que la planificación se acepte en los ministerios, en los organismos públicos descentralizados y en el sector privado cuya participación es esencial para la vigencia de un sistema de planificación nacional.

14. En muchos casos ese aislamiento ha sido impuesto por los sectores políticos y económicos tradicionales que han vislumbrado con temor los cambios que se producirían al ejecutarse los programas de desarrollo.

15. En otros es fruto de la concentración exagerada del personal especializado en planificación en el organismo central del sistema en países en que es muy escaso este tipo de técnico. El resto del sector público no ha podido, por lo tanto, participar activamente en el proceso por no contar con personal idóneo y también por falta de institucionalidad del proceso fuera del organismo central. En muchas ocasiones se ha producido el crecimiento exagerado de las oficinas centrales de planificación que, ante la debilidad de la acción programadora en el resto del gobierno, han tendido a asumir directamente la elaboración de planes de desarrollo generales, sectoriales y aún de proyectos, tratando de imponer su ejecución a los demás organismos públicos. Con ello se ha impedido una amplia participación de todos los niveles del gobierno en el proceso de planificación y se ha aislado al organismo central al que, en muchos casos, se le ha atribuido el monopolio de las ideas y de las soluciones a los problemas en materia de desarrollo nacional.

16. Como la planificación es un proceso nuevo en América Latina, la falta de experiencia impidió que se viera desde el comienzo la necesidad de dar a su operación un carácter interdisciplinario. Por ello, en casi todos los países se prestó mayor atención a los aspectos económicos y financieros del desarrollo que a los sociales y políticos, los que fueron relegados a planos secundarios o no se abordaron nunca. Esta es una de las causas de los graves obstáculos que se anteponen a la ejecución de planes de desarrollo cuyas metas son política o administrativamente irrealizables. Con todo, los progresos en materia de planificación han sido evidentes y así lo indica el creciente interés en adoptar esta técnica como método de gobierno.

b) La estructura administrativa para la planificación

17. i) Programación central. Las oficinas centrales de planificación han tenido una evolución variada según la aceptación que esa función ha encontrado dentro de la organización tradicional de gobierno. Varias de ellas se crearon como organismos independientes en mayor o menor grado del

gobierno central, autonomía que conservaron mientras estuvieron ocupadas en las fases preliminares del proceso, como las de acopio de datos y adiestramiento de personal. Durante esa etapa, algunos países recibieron considerable ayuda de los bancos centrales los que en ocasiones fueron sus auspiciadores. Posteriormente, a medida que varias de ellas tuvieron oportunidad de demostrar su utilidad y fueron logrando cierta aceptación en los círculos políticos, se produjo el acercamiento inevitable a la presidencia de la república, desde donde parecía ideal desempeñar esa función.

18. Ni siquiera como parte de la presidencia, las oficinas centrales de planificación de varios países han obtenido el respaldo político que necesitan. Se ha observado que la existencia de grupos políticos consistentes, que sustenten ideas favorables al desarrollo, es fundamental para el éxito. Se han registrado casos en que los cambios de gobierno han detenido la marcha de procesos fructuosos de planificación o bien han dado un nuevo impulso a otros que parecían estar próximos a desaparecer. Estos son ejemplos de cómo el apoyo del jefe de estado y de su gabinete es imprescindible para el adecuado funcionamiento de un proceso de planificación impulsado por un organismo central.

19. Para servir de nexo coordinador entre el presidente y su gabinete y analizar y discutir las decisiones de alta política económica y social, algunos países han colocado a la cabeza del sistema de planificación un consejo o junta adscrito a la presidencia de la república del cual depende directamente el organismo central de planificación en carácter de cuerpo técnico. Los consejos de desarrollo o juntas de planificación son presididos en algunos casos por el presidente de la república e integrados por todos los ministros además de otros miembros, inclusive del sector privado, designados por el presidente. En otros casos el presidente es representado por uno de sus ministros u otra persona de su elección. En algunos países las juntas o consejos están integrados solamente por los ministros del gabinete que tienen responsabilidad directa en los sectores más importantes del desarrollo económico y social, pero normalmente forman parte de ellos los gerentes de los bancos centrales, de las corporaciones de fomento y representantes de sectores financieros importantes. Se busca, así, la reunión de los organismos directamente interesados en el desarrollo económico y social con el fin

de que participen en la definición de la política de desarrollo nacional y coordinen sus esfuerzos para elaborar y ejecutar los planes de desarrollo. A pesar de que la coordinación así buscada suele obtenerse en el plano del consejo de desarrollo, ésta se pierde en el plano operativo por deficiencias de dirección y supervisión. Por ello es necesario establecer sistemas eficientes de coordinación sectorial e intersectorial, para evitar que la coordinación que se consiga en el centro del sistema se debilite o se pierda en los planos inferiores por deficiencias de organización y procedimientos.

20. Se observa en ciertos países la tendencia a dudar de la necesidad de un consejo de desarrollo cuando funciona activamente el gabinete presidencial o el Consejo de ministros. Se afirma que este último debería ocuparse de todos los aspectos de la política pública, inclusive del desarrollo económico y social, para evitar que esta parte de la acción de gobierno sea tratada aisladamente, fuera de la realidad política nacional. Algunos países prescinden de las juntas o consejos de desarrollo y emplean un sistema más sencillo y directo, nombrando un director o secretario de planificación que tiene acceso fácil al despacho presidencial y forma parte del consejo de ministros. Otros han creado ministerios de planeamiento buscando mayor respaldo político y autoridad para formular, controlar y evaluar planes y unos pocos han adoptado, para sus organismos centrales de planificación, estructuras radicalmente distintas a las indicadas más arriba.

21. Por último, en ciertos casos se ha encomendado la función de planificación central del desarrollo a organismos descentralizados o autónomos, como las corporaciones de fomento, con la idea de alejar al organismo central de planificación de las presiones políticas que se ejercen sobre el gobierno central y darle así mayor independencia política y técnica. Sin embargo, esta solución parecería contraria a los principios fundamentales de la teoría gubernamental ya que la política nacional de desarrollo económico y social es responsabilidad indelegable del gobierno central y, dentro de este último, de la presidencia de la república, que es el centro de las decisiones políticas y responsable ante la colectividad de los resultados de los programas de gobierno. No se puede pretender, tampoco, que un organismo autónomo o descentralizado ejerza funciones de coordinación, supervisión y evaluación de las entidades del gobierno central y del resto del sector público en el

proceso de planificación. Corresponde al gobierno central ejercer estas funciones sobre los organismos descentralizados o autónomos y nunca a éstos sobre aquél. La planificación desde un organismo autónomo no parece tener, entonces, posibilidades de éxito en los países latinoamericanos.

22. ii) Programación sectorial. Aunque casi todos los países latinoamericanos han logrado institucionalizar la planificación central no puede afirmarse lo mismo con respecto a la planificación sectorial e institucional. En todos los países se está tratando de establecer mecanismos de programación pero los resultados no son aún satisfactorios.

23. Los países han concedido suma importancia a la planificación global y han concentrado en las oficinas centrales de planeamiento sus escasos recursos técnicos. Esta ha sido una de las causas de la extrema debilidad de la planificación sectorial y con ello se ha impedido que las entidades ejecutoras sectoriales participen activamente en la elaboración de planes generales de desarrollo, disminuyendo así las posibilidades de su ejecución. La debilidad de la programación sectorial es causa generalmente de la escasez de programas operativos a corto plazo y de proyectos, a través de los cuales deben ejecutarse los planes generales a largo plazo.

24. Aunque en la región se está superando la etapa de las medidas de política o de los proyectos totalmente aislados, los programas sectoriales no tienen aún suficiente grado de integración. Sin embargo, a medida que comienzan a ejecutarse algunos programas importantes, se nota un marcado mejoramiento administrativo de las entidades públicas encargadas de llevarlos a cabo por la presión que las necesidades de ejecución ejercen sobre los organismos y los sectores responsables de esos programas. Este es un efecto multiplicador de la modernización administrativa que repercute a su vez en otros sectores.

2. Mecanismos presupuestarios

25. El presupuesto tradicional demostró su ineficacia para las nuevas necesidades del desarrollo planificado. El sistema de presupuesto por programas y actividades sirve, en cambio, como valioso instrumento de programación a corto plazo, esto es, para covertir los planes a largo plazo en programas de acción anual. Para ello, es fundamental que exista una unidad de acción entre los sistemas de planificación y de presupuesto.

26. El presupuesto por programas y actividades requiere personal especializado, datos estadísticos fidedignos, identificación de unidades ejecutoras, integración de los sistemas contables del sector público, medición de resultados y costos, canales de comunicación y coordinación entre las oficinas centrales de presupuesto y las oficinas sectoriales, etc., lo que aún no se ha obtenido plenamente en la región. Con todo, la mayoría de los países está trabajando en ese sentido y así muchos de ellos han logrado una mayor coordinación presupuesto-plan en la fase de programación presupuestaria y una presentación más racional del documento presupuestario. Las etapas de ejecución y evaluación presupuestaria se están ajustando al nuevo sistema y en algunos países se cuenta ya con mecanismos adecuados de contabilidad, costos y medición de resultados.

27. Se discute la conveniencia de introducir el nuevo sistema antes de contar con las herramientas contables, de información y de ejecución adecuadas. Se considera, sin embargo, que la aplicación de la nueva técnica ha creado la necesidad de dichas herramientas y con ello la dinámica para conseguirlas, lo que no habría ocurrido si se hubiera postergado la adopción del presupuesto-programa hasta después de contar con dichos elementos.

3. La planificación del desarrollo y la adecuación administrativa

28. Puede afirmarse que en América Latina la planificación del desarrollo fue factor decisivo para la iniciación de grandes cambios administrativos. Programas importantes de modernización administrativa se inspiraron en los últimos años en las oficinas de planificación nacional llegándose, en algunos casos aislados, a incluirlos como parte importante de los planes generales de desarrollo.

29. Con la creación de organismos de administración para el desarrollo, un reducido número de países ha logrado institucionalizar la función de organización y modernización del gobierno. Los programas de mayor éxito han tenido su origen en este tipo de organismos ya que han estado íntimamente ligados al sistema de planificación y las acciones de reforma han sido parte de la ejecución de planes y programas de desarrollo.

30. No ha ocurrido lo mismo cuando los programas de modernización administrativa se han considerado independientemente de las políticas del desarrollo económico. Es ya algo larga la historia de comisiones de reforma administrativa

que han intentado modernizar el sector público sin resultados alentadores. Esas comisiones casi siempre están integradas por figuras influyentes en la opinión pública pero en general no cuentan con organismos especializados que produzcan el material básico para estudiar y resolver los problemas administrativos nacionales.

31. Algunos países de la región han instalado oficinas centrales de organización y métodos en la presidencia de la república o en sus ministerios de hacienda, a las cuales se ha encargado la responsabilidad de la reforma administrativa. En muchos casos esas oficinas centrales no han tenido conexión con los organismos del sistema de planificación ni con los encargados de la administración de personal y de presupuesto, quedando así la acción de reforma totalmente desvinculada de las del desarrollo nacional.

32. En los casos en que el organismo responsable de la reforma administrativa funciona dentro del ministerio de hacienda, es corriente observar que su influencia no rebasa el ámbito de ese ministerio. En las demás entidades del sector público existe la tendencia a desconocer la autoridad funcional y a no aceptar la acción reformadora debido a la posición jerárquica que ocupan. En esos casos no se ha intentado, como hubiera sido conveniente, ejercer influencia reformadora a través del proceso presupuestario.

33. El personal adiestrado en administración para el desarrollo es sumamente escaso en América Latina. Cuando existe, está capacitado más bien para realizar análisis microadministrativos y para resolver problemas de sistemas y procedimientos. Hay muy poca preparación y experiencia en análisis macroadministrativos generales o sectoriales; sólo un reducido número de técnicos tiene alguna experiencia en formular políticas para la modernización administrativa integral del sector público. Este gran vacío se irá llenando a medida que el aparato administrativo se adecúe a las funciones de planificación y de presupuesto nacional, con el propósito de lograr el cabal cumplimiento de los planes generales de desarrollo.

4. La planificación del desarrollo y la administración de los recursos humanos

34. La administración de los recursos humanos en América Latina no ha logrado aún adoptar sistemas modernos ni se ha integrado al proceso de planificación del desarrollo nacional. Sólo en los últimos años las entidades responsables de la planificación han comenzado a interesarse en

estudiar los recursos humanos y determinar las necesidades de personal especializado para ejecutar los planes y programas elaborados. En esos estudios se concluye casi siempre por hacer un inventario de los recursos humanos y conocer sus déficits, pero generalmente no se prevé una estrategia para modificarlos, ya sea a través de programas de adiestramiento o de sistemas de selección o bien creando incentivos especiales para atraer al personal cuya escasa oferta se ha determinado previamente.

35. En varios países se ha logrado institucionalizar la administración del elemento humano al servicio del gobierno, mediante la creación de oficinas centrales de administración de personal y la sanción de leyes de carrera administrativa que rigen las relaciones entre el Estado y sus servidores. Al respecto, cabe señalar que esas instituciones se han preocupado más bien de los aspectos operativos y rutinarios de la administración de personal, como el establecimiento del itinerario de trámites, el diseño de formularios, la clasificación de puestos, el mantenimiento de registros, etc. no habiéndose dado igual importancia a la formulación de políticas de personal orientadas a resolver los problemas con que se enfrenta el desarrollo nacional en este campo, como formación de cuadros técnicos, motivación para el desarrollo, remuneraciones adecuadas a los distintos niveles de autoridad y responsabilidad.

36. Generalmente las funciones de administración del elemento humano y de planificación han estado totalmente desconectadas. No se ha trabajado en conjunto para identificar las necesidades de personal de los programas de desarrollo ni para orientar los programas de adiestramiento hacia esas necesidades.

5. Adiestramiento del personal de planificación y administración pública

37. En los cursos de capacitación organizados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se ha capacitado a muchos funcionarios encargados de las funciones de planificación y de presupuesto en el gobierno central. Sin embargo, el adiestramiento para la programación y los presupuestos sectoriales es aún restringido notándose, como consecuencia, una gran escasez de programadores y de administradores de presupuesto en los ministerios y en importantes organismos descentralizados encargados de ejecutar programas y proyectos de desarrollo.

38. El déficit de personal especializado en funciones de modernización administrativa, como organización y planeamiento administrativo o administración de personal, es más acentuado aún. Un apreciable número de países de la región simplemente carece de especialistas adiestrados en la preparación de políticas de reforma administrativa y con experiencia para dirigir programas de modernización del gobierno. La situación es más desalentadora aún cuando se observa que los programas de estudio en institutos de educación superior destinados a preparar ese personal son escasos y carecen de una adecuada orientación conforme a las necesidades nacionales. Los programas de adiestramiento en el servicio presentan también deficiencias graves. Suelen ser organizados sin tomar en cuenta los programas de desarrollo, se ocupan de generalidades y se dedica más bien hacia el adiestramiento del personal inferior, descuidando las esferas de dirección y supervisión.

39. Con suma frecuencia hay un desconocimiento total de la diferencia entre la preparación académica en la ciencia de la administración pública y la capacitación de personal público en el servicio. A pesar de que ambas son indispensables y complementarias, frecuentemente se pretende solucionar la escasez de recursos humanos para el desarrollo usando sólo el segundo tipo de adiestramiento. El entrenamiento en el servicio sólo en parte puede solucionar el problema de la escasez de administradores eficientes, pues por medio de este método se prepara el personal que ya está trabajando en la función pública, capacitándolo para el mejor cumplimiento de sus actuales funciones, o para una de aquellas nuevas y complejas actividades que implican los programas y proyectos de desarrollo.

40. Los países necesitan, además, contar con un personal hoy muy escaso en América Latina: el administrador profesional formado en instituciones universitarias, capaz de asesorar al gobierno en la formulación de una política de modernización administrativa como parte de los programas de desarrollo, y de ocupar posiciones ejecutivas en el sector público. Este personal debe tener una amplia comprensión de las nuevas ideas del desarrollo económico y social y saber relacionarlas con las concepciones políticas y administrativas de la conducción estatal. Deberá tener, además, amplios conocimientos de ciencias políticas y sociales, sólidas bases de teoría económica y un dominio completo de las técnicas administrativas modernas. Un personal como éste no puede formarse en cursillos aislados, sino mediante estudios superiores que le permitan ahondar en las disciplinas mencionadas.

41. A este respecto, ha existido en América Latina escasa coordinación entre los institutos de educación superior y los organismos encargados de la planificación del desarrollo y de la adecuación administrativa. Ello le ha restado posibilidades a la preparación universitaria en ciencias políticas, sociales, económicas y administrativas de satisfacer las necesidades del desarrollo económico y administrativo nacional. Sin embargo, algunos países han tenido éxito en la formación de personal, tanto en la Universidad como en el servicio, lo que permite prever perspectivas más halagüeñas para el futuro.

III. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION ESTATAL PARA EL DESARROLLO

42. Al contar con sistemas de planificación, presupuesto, personal y asesoramiento administrativo, se va haciendo posible el cumplimiento racional de los planes de desarrollo, pues la administración se transforma así en un órgano capaz de llevar a cabo las políticas globales, sectoriales y regionales.

43. Son notorias las fallas que presentan en la región organismos sectoriales del gobierno central como ministerios de industria, agricultura, transportes y educación; existen también graves problemas en los organismos descentralizados y autónomos encargados de la reforma agraria, la vivienda, la seguridad social, etc.

44. La ineficiencia de tales organismos muchas veces ha frustrado el cambio económico y social y en varios países ni siquiera existen organismos competentes para tomar a su cargo las nuevas responsabilidades que exige la planificación del desarrollo.

45. La maquinaria administrativa que se establezca para la transformación de las acciones programadas en realidades positivas debe hacer posible formular la política del área o sector y compatibilizarla con otras políticas sectoriales; planificar, normar, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar las acciones; lograr la participación activa de los grupos interesados; establecer y regular la producción de los bienes y servicios que requiera la comunidad con el máximo de eficiencia al mínimo de costo social.

IV. LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL PARA LA ADECUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1. Antecedentes generales

46. La cooperación técnica internacional ha sido un factor importante en la introducción de las nuevas ideas sobre el desarrollo nacional y la modernización administrativa en América Latina.

47. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos de cooperación técnica bilateral y multilateral han encontrado un campo fértil y dispuesto a recibir ayuda y nuevas ideas. Esta cooperación ha sido aportada en diferentes formas, siendo las más usuales las de provisión de expertos, becas de estudio y de observación, organización de cursos generales y seminarios especializados, y de reuniones internacionales convocadas para examinar la experiencia común e intercambiar ideas.

48. Desde su creación, la secretaría de la Comisión Económica para América Latina ha dado un gran impulso a la organización y puesta en marcha de los sistemas de planificación del desarrollo, ayudando a los países de la región a definir sus políticas y estrategias de acción y auspiciando, además, los principios de integración regional en América Central y del Sur. Ha colaborado en la adopción de sistemas complementarios a la planificación como el de presupuesto-programa y en la reorganización de sistemas de estadísticas básicas.

49. La CEPAL se ha dedicado a labores de adiestramiento, investigación y asesoramiento. Desde 1962, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, con sede en Santiago de Chile, se ha sumado a esta acción. La orientación de estos dos organismos de las Naciones Unidas es de decidido apoyo a la planificación latinoamericana, a la integración económica y a la estabilización del intercambio comercial en la región y entre ésta y las demás.

2. Asesoramiento para la modernización administrativa

50. Debido a la magnitud de los trabajos que emprendieran la CEPAL y el Instituto desde sus respectivas creaciones, solamente desde poco tiempo atrás han estado en posición de iniciar trabajos en el campo de la adecuación de la administración pública para la planificación del desarrollo. A este respecto, cabe señalar que solamente en el último quinquenio los países de la región han

mostrado una preocupación creciente por los obstáculos administrativos que fueron encontrándose en la fase de ejecución de los programas globales y sectoriales.

51. La cooperación de la CEPAL en materia de reforma administrativa se traduce fundamentalmente en la provisión de asesores regionales en administración pública quienes participan, a solicitud de los países, en misiones de asistencia técnica de corto y mediano plazo. Ellos han llevado a cabo también algunos estudios básicos aprovechando su conocimiento directo de la realidad latinoamericana. Esta acción ha tenido resultados favorables en varios países y ha complementado la acción de los expertos de asistencia técnica de las Naciones Unidas asignados a los programas por países.

52. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, abordó las reformas administrativas como parte de su programa de trabajo. Actualmente colabora con algunos países de la región en la preparación de estrategias de largo plazo para el desarrollo económico y social, cuyo objeto es enfocar la formulación de los planes respectivos en un marco más amplio y con una visión de más largo plazo. En ellas, están previstos los cambios necesarios en las administraciones estatales para hacer cumplir los programas de desarrollo.

53. Para acometer estos planteamientos de cambio administrativo, la CEPAL, por medio de sus asesores regionales en administración pública, ha aunado sus esfuerzos con los grupos de técnicos en presupuesto y en administración del Instituto. En Centroamérica, Paraguay y la República Dominicana se están elaborando estrategias de administración que abarcan períodos de veinte años.

3. Reformas presupuestarias

54. En la reforma presupuestaria, los resultados del asesoramiento de la CEPAL y del Instituto han sido alentadores si se tiene en cuenta que esta acción se viene desarrollando apenas en el último quinquenio y con un exiguo equipo técnico.

55. Los países de la región han abordado con interés la transformación de sus sistemas presupuestarios tradicionales en modernos mecanismos de formulación, ejecución, control y evaluación de presupuestos por programas. Muchos de ellos

cuentan con nuevas leyes orgánicas de presupuesto y algunos han aprobado reformas constitucionales a fin de hacer posible la aplicación de las nuevas técnicas.

56. Algunos países latinoamericanos pueden exhibir realizaciones tan concretas en aspectos de formulación, ejecución y control de presupuestos por programas como las logradas en los países donde esas ideas se ensayaron por primera vez.

4. El papel de la cooperación técnica en la evolución futura de la administración estatal

57. La modernización administrativa de los países de la región exige de las Naciones Unidas y otros organismos de cooperación técnica bilateral y multilateral, un esfuerzo ingente para que ella se traduzca en un verdadero impulso al desarrollo nacional.

58. La cooperación técnica debe estar estrechamente vinculada con las iniciativas de desarrollo en cada país, pues la reforma administrativa no es un fin en sí misma, sino uno de los medios que impulsan el proceso de desarrollo; por lo tanto, la modernización administrativa tiene que ser establecida dentro de los esquemas de desarrollo económico y social que se determinen para cada país.

59. El análisis de la situación administrativa y la determinación de objetivos, metas y recursos debe llevarse a cabo con la misma metodología que se utiliza en el establecimiento de planes de desarrollo económico y social. Debe iniciarse con la elaboración de diagnósticos de la situación administrativa general de cada país para pasar inmediatamente a diagnósticos más detallados, por sectores, hasta llegar en una tercera etapa a diagnósticos institucionales. Esto permitirá conocer y analizar a fondo los problemas administrativos generales de cada país, los que son privativos de cada sector y, en detalle, los de cada unidad participante en el proceso de planificación del desarrollo nacional.

60. Sobre la base de este diagnóstico y análisis detallados de la realidad administrativa, debe emprenderse el planeamiento administrativo global del sector público, el planeamiento administrativo sectorial, y la reforma administrativa institucional, siempre de acuerdo con las necesidades de la planificación económica y social de cada país.

61. De no emplearse un método como el descrito para analizar la administración, se corre el riesgo de seguir con reformas aisladas que no dan gran resultado, a juzgar por la magnitud de los problemas que subsisten.

62. De acuerdo con los planteamientos anteriores, para lograr una cooperación técnica fructuosa en materia de administración para el desarrollo, habría de cumplirse por lo menos las dos condiciones siguientes:

a) Que el asesoramiento esté estrechamente vinculado con los equipos que tengan la responsabilidad política y técnica de formular y ejecutar los programas de desarrollo y que responda a un programa general de asesoramiento previamente determinado;

b) Que el asesoramiento se preste por medio de un equipo compuesto de diferentes expertos a fin de abordar con amplitud y profundidad los extensos y complejos campos de la administración.

63. En lo que toca al primer punto, es condición indispensable que el asesoramiento en materia de administración para el desarrollo se preste en activa colaboración con los grupos que han tomado la decisión de introducir los cambios y que cuentan con el apoyo necesario para hacerlos efectivos.

64. El experto internacional que actúe aisladamente en el organismo público al cual está adscrito, sin contacto con los grupos que tienen en sus manos la decisión de desarrollo, sólo podría, después de grandes esfuerzos, realizar algunas reformas parciales o adiestrar un grupo reducido de personas. Hasta corre el albur de no tener posibilidad de actuar por falta de apoyo o de recomendar reformas que no guarden relación ni con la magnitud de los demás problemas ni con la inversión en capital humano realizada. Una cooperación técnica prestada a sectores gubernamentales aislados y en aspectos desconectados entre sí, significaría un mal aprovechamiento de los escasos recursos disponibles para los programas de asistencia técnica de organismos internacionales.

65. En conclusión, solamente será posible realizar una labor sustancial en materia administrativa si la reforma constituye un instrumento para programas de desarrollo debidamente formulados y aceptados por los grupos políticos responsables.

66. El segundo punto está estrechamente relacionado con el anterior. Los problemas de la administración para el desarrollo son muy complejos y

están muy relacionados entre sí; cuando se actúa en materia presupuestaria, por ejemplo, deben abordarse aspectos relacionados con la contabilidad, los costos, la administración, el personal, los suministros, etc. Lo propio sucede en otras ramas. De ahí que un experto aislado sólo puede alcanzar realizaciones parciales, en un radio de acción limitado, pues al no abordarse simultáneamente aspectos afines, pueden quedar sin solución problemas de fondo.

67. Es preciso, pues, encarar la reforma administrativa por medio de equipos de expertos para actuar en todos los campos y materias comprometidas en el logro de mejores niveles de eficiencia. Estos equipos asesores deberían estar coordinados por un administrador público-economista, con sólidos conocimientos y experiencia en la materia, e integrados por expertos en presupuesto, contabilidad pública, organización gubernamental, personal, suministros, computación de datos, etc. Deberían funcionar, como se ha indicado antes, en estrecha conexión con otros equipos que tengan la responsabilidad de formular y ejecutar los programas de desarrollo. Los equipos de expertos deberán, desde luego, formar personal nacional para dejar en los países grupos permanentes que desempeñen las funciones requeridas.

68. La modalidad descrita anteriormente presenta ventajas para el asesoramiento de tipo regional que presta la CEPAL y el Instituto, ya que se actuaría con los equipos de expertos internacionales y funcionarios nacionales dándoles todo el apoyo necesario para la consecución de sus objetivos.

69. Por último, es preciso formular algunas sugerencias en cuanto al papel de la cooperación técnica en la formación de personal para el desarrollo.

70. Como se ha establecido en párrafos anteriores, para lograr el buen funcionamiento de los programas es fundamental contar con personal capacitado y motivado para las grandes tareas que demanda el cambio económico y social. Este elemento humano debe estar preparado para crear, proyectar, ejecutar, coordinar y evaluar, en suma, para manejar grupos humanos y combinar recursos de manera tal de lograr en forma eficiente el cumplimiento de los objetivos y metas de bien común. Deben constituirse en los líderes del desarrollo en las unidades de programación o ejecución que tengan a su cargo.

71. Este es el sentido que debe darse a la cooperación técnica en cuanto a preparación de personal, es decir, la formación de dirigentes del desarrollo para los niveles superiores y medianos, que tengan amplios conocimientos de los principios y las técnicas de la administración además de la idoneidad para el trabajo específico que les corresponda.

72. Estos dirigentes irradiarán su acción a los demás niveles de la administración estatal y acelerarán el proceso de motivación para el logro del bienestar común, verdadera meta del cambio económico y social.