

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.20
19 de febrero de 1968

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto II del temario provisional

PLAN DE ACCION PARA REFORMA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA PERUANA

Documento presentado por la
delegación del Perú al Seminario

PLAN DE ACCION

PARA REFORMA DE LA

ADMINISTRACION

PUBLICA PERUANA

**OFICINA NACIONAL DE RACIONALIZACION Y
CAPACITACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

INTRODUCCIÓN

La edad administrativa

Ha sido caracterizada nuestra época por algunos sociólogos -y con razón evidente- como "la edad administrativa". La centralización y el trabajo de equipo se imponen en todos los terrenos, sea en la industria, en el comercio, en la agricultura, en la medicina, en la distribución de noticias y hasta en la enseñanza. La empresa es uno de los fenómenos más representativos de nuestro tiempo en el campo de la producción y de los negocios. Los ejemplos podrían multiplicarse; las derivaciones y las consecuencias son numerosas, pero tan visibles que no es necesario insistir sobre esta observación.

Sólo nos falta por agregar que el Estado moderno no ha escapado a la regla, y que también sus actividades de servicio a la comunidad -considerablemente ensanchadas desde hace medio siglo- han transformado su naturaleza, hoy fuertemente administrativa en sus órganos, procedimientos y funciones.

Hay otro término paralelo que ha adquirido rápida importancia en nuestro tiempo: la planificación. El término ha invadido el funcionamiento de las grandes empresas industriales y comerciales, y se ha convertido igualmente en un proceso del que ningún Estado puede prescindir, y menos todavía en las naciones de economía subdesarrollada. Esta realidad respalda la afirmación hecha por el IPA de Nueva York en su estudio sobre "El problema administrativo en el Perú", al decir que "la planificación integral es ahora una nueva empresa, una nueva responsabilidad del gobierno, especialmente en aquellas naciones que se han decidido a acelerar el proceso de su desarrollo equilibrado."

Pero un plan nacional tiene escaso valor -como sigue diciendo el citado estudio del IPA/NY- si no existe "una maquinaria gubernamental suficientemente capacitada, en primer lugar, para formular los planes, y suficientemente fuerte, en segundo lugar, para poner en ejecución dichos planes".

En efecto, se hace cada día más urgente el eficaz cumplimiento de las atribuciones otorgadas al Estado para estimular el desarrollo económico y canalizar sus recursos, en una situación difícil en que sólo el hecho de mantener los niveles alcanzados representa un esfuerzo considerable. El desarrollo tropieza a veces con estructuras y sistemas administrativos que son anticuados o impropios y no corresponden a las características y necesidades de los problemas de nuestra época. La Administración tiene necesidad de ponerse al día en su estructura y en sus métodos. Hay que actuar, pero la acción administrativa requiere a su vez, como premisa indispensable, orden en los objetivos, es decir: programación; y orden en el instrumental de trabajo, es decir: organización.

"No es de extrañar -agrega el estudio que estamos citando- que a semejante panorama normativo corresponda una estructura administrativa complicada, en la que una misma atribución esté asignada a varias oficinas, o en la que se repiten tareas ya hechas y olvidadas por falta de registros, o que se hacen simultáneamente en otros organismos. La Administración ha perdido querellas judiciales por falta de archivos, y guarda en cambio toneladas de papeles innecesarios, para citar sólo un síntoma primario."

Más adelante, sigue diciendo el mismo documento de la CEPAL: "La Administración Pública, que ha recibido tantas nuevas atribuciones en las últimas décadas, ha crecido en organismos pero no en eficiencia, y se la compara con desventaja a la industria privada. La lentitud de los controles fiscales ha creado un número de institutos autónomos que, a su vez, no son todos eficientes, y que ciertamente justifican mayor control financiero. Estas y otras acusaciones parecidas asaltan cotidianamente al sector público en casi todos los países. Aunque no sería justo decir que los defectos administrativos son un fenómeno exclusivamente gubernamental, revelan la existencia de un grave y generalizado problema de falta de orden."

Este problema de falta de orden coincide con un momento en que nuestros países necesitan realizar urgentes cambios y en que han aumentado las responsabilidades de la Administración Pública en lo que concierne al bienestar nacional. Dichas responsabilidades son esenciales y el actuar de la Administración Pública debe hallarse directamente vinculado con las necesidades de la sociedad. El Estado de hoy no puede ser sólo una organización del Derecho y de la autoridad, una estructura de límites y condicionamientos jurídicos, dentro de los cuales la actividad positiva, hacedora, encaminada a promover el bienestar del país correspondería casi por completo al foro privado de los ciudadanos.

El camino del gobernante, del administrador público, no es el de evitar o rehuir los requerimientos de la vida práctica, sino el de hacer frente a las nuevas realidades y tomar a su cargo las responsabilidades nuevas. Es un problema de eficacia; como todos los que afectan a la esfera del Gobierno. Supone la división del trabajo, mecanismos complejos, tanto como sean complejos los objetivos que se han de realizar y la variedad de los mismos, de modo que cada servicio resulte inmediatamente atendido por un órgano adecuado. Supone: tecnificación; suplir la falta de adecuación técnica de los órganos políticos, determinada por su propio origen y su naturaleza, dando acceso a los profesionales a las funciones que requieren un conocimiento, una práctica y un oficio realmente profesional, teniendo en cuenta la naturaleza técnica de las modernas funciones estatales.

"estratégico" en el sentido de que influye en el éxito de todo el plan de desarrollo y lo determina. De donde se infiere -como leemos en un documento ecuatoriano- que "una política de desarrollo que busque el progreso económico, el mejoramiento y la dignidad del hombre, debe estar acompañada invariablemente de una política administrativa que permita la realización de la anterior". Y el informe añade: "Es sumamente estrecha la relación que existe entre el progreso económico de una nación y el grado de eficiencia de su Administración Pública, ya que éste es uno de los medios importantes para coordinar los esfuerzos dirigidos a la obtención de ese desarrollo".

"Si el proceso de planificación ha de ser exitoso -continúa el citado documento- es necesario que los proyectos presentados para el desarrollo económico y social sean acompañados de planes para el mejoramiento administrativo, reorganización del gobierno, preparación de personal para el servicio público, y dirección fiscal. En otra forma, los planes más promisorios serán perjudicados gravemente si se carece de una estructura administrativa que pueda afrontar con éxito la realización de sus obligaciones dentro de los planes".

Las fases de la reforma

Una idea ilustrativa de lo que debe ser un plan de acción de la necesaria reforma en gran escala de la Administración Pública, la encontramos en un documento de este mismo año 1967, elaborado por una comisión de expertos de las Naciones Unidas. La guía que ese documento proporciona habremos de tenerla en cuenta más adelante, al tratar de nuestro propio Plan de Acción; pero sus líneas generales las resumimos aquí, ya que revelan la importancia que para los especialistas de la citada organización mundial tiene el papel de la Administración Pública en cada país.

Estas son -según el documento- las cuatro fases de cualquier programa destinado a implantar la reforma administrativa. 1) Estudio preliminar o de reconocimiento, con dos objetivos: identificar los problemas críticos, elegir los métodos que han de emplearse y formular los principios a que ha de ajustarse el programa propuesto; y luego determinar la índole y la magnitud de los recursos que se requieran, incluso la asistencia técnica. 2) Reunir y analizar informaciones sobre los problemas pertinentes y formular medidas correctivas. 3) Aprobación de medidas de reforma por parte de las autoridades nacionales y fijación de un calendario para su aplicación. 4) Aplicación efectiva de las recomendaciones aceptadas, incluyendo la tarea de superar las dificultades que surjan en el proceso de modificar el sistema existente.

CAPITULO I - LA ADMINISTRACION PUBLICA PERUANA Y LA REFORMA

Hace dos años, ONRAP hizo público como "documento de trabajo" un amplio estudio titulado: "Diagnóstico Preliminar de la Administración Pública Peruana y Propuestas de Reforma", cuyo contenido confirma -en cuanto al Perú- las observaciones de carácter general que recogemos en las páginas anteriores. El "Diagnóstico" se complementa en cierta forma con otros estudios realizados también por esta Oficina, como los titulados "Institucionalización del Tesoro Público en el Perú" y "Criterios y Propuestas de Reforma para la Contraloría General de la República". Por añadidura, el análisis realizado y las conclusiones aportadas por los técnicos de ONRAP con motivo del desarrollo de nuestros programas aplicados, han permitido la profundización en el estudio y el señalamiento de orientaciones que pudieran generalizarse, en áreas tales como Educación, Sector Agrario, Tránsito, Junta de Obras Públicas del Callao, etc. Finalmente, han sido abordados los problemas fundamentales y se han ofrecido los criterios básicos de orden jurídico para la Reforma Administrativa en la Exposición de Motivos y en el articulado del "Anteproyecto de Ley de Bases de la Administración Pública" entregado por ONRAP al Presidente de la República y al Primer Ministro.

Cabe hacer aquí un resumen de nuestras principales observaciones:

1) FALTA DE NORMATIVIDAD

Falta de "una plantilla general de ordenamiento institucional". Necesidad de reformas legales, estructurales y metodológicas. Falta de "patrones y criterios de definición de cada tipo institucional" que, a través de una Ley de Bases, provean un marco de referencia a todas las instituciones públicas.

2) JERARQUIA DE LAS LEYES

Carecemos en el Perú de una doctrina constitucional que ofrezca un criterio de jerarquización de normas legislativas. Hemos planteado la necesidad de una "pirámide" que, comenzando con la Constitución en la cúspide, continúe con las Leyes de Bases de los Poderes del Estado en el rango siguiente, luego con las Leyes Ordinarias, y, por debajo de éstas, los Reglamentos y otras disposiciones administrativas. Para cada una de esas categorías de leyes se establecería un procedimiento y un quórum distinto como requisito de validez, de forma que las leyes de cada nivel de la "pirámide" sólo pudieran ser modificadas por leyes del mismo rango jerárquico.

de la República los asuntos de política general del Gobierno. Concorre a la Cámara de Diputados y al Senado al asumir sus funciones y siempre que lo estime conveniente o sea requerido por el Congreso o algunas de las ramas legislativas. En tales casos, asiste solo o acompañado de uno o de varios Ministros o del Consejo en pleno, conforme a los artículos 167 y 168 de la Constitución. El voto de censura contra el Presidente del Consejo de Ministros produce la crisis total del Gabinete. En concordancia con el artículo 48, el Primer Ministro tiene a su cargo, por función de Ley, el Ministerio de Hacienda". Queda por aclarar que esta atribución al Primer Ministro de las funciones integrantes del Ministerio de Hacienda está relacionada con la organización de los "Sistemas Administrativos" de que trata el Capítulo III del Título II del Anteproyecto, tema al que nos hemos de referir más adelante.

5) LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Dentro del mismo criterio conducente a fortalecer el Poder Ejecutivo y asegurar la unidad de su estructura y actividades, consideramos inadecuadamente restrictiva la fórmula del inciso 8° del artículo 154 de la Constitución y creemos que debe realizarse y precisarse el contenido de la potestad reglamentaria. Se deforma la naturaleza de esa potestad viéndola solamente en sus límites con relación a la Ley y no en su ámbito propio. El mismo principio de la división de Poderes exige que -en lo que es propio del Ejecutivo- no intervengan decisiones ajenas. El Reglamento, subordinado a la Ley en lo que es materia de la Ley; pero el Legislativo, absteniéndose de dictar normas que signifiquen una invasión en las prerrogativas del Ejecutivo. Sería deseable que en textos constitucionales ulteriores se estableciera con claridad lo que debe entenderse por materia reservada al Reglamento. En las varias veces citada Exposición de Motivos de la Ley de Bases, se hace referencia a la doctrina francesa que señala en la Constitución la existencia de "materias que por su naturaleza tienen carácter reglamentario", fortaleciéndose el principio al disponerse que "todas las materias distintas de las pertenecientes al dominio de la Ley tendrán carácter reglamentario" y -más todavía- que "los textos de forma legislativa referentes a dichas materias podrán ser modificados por decretos expedidos previo dictamen del Consejo de Estado" (artículo 37 de la Constitución de 1958).

6) LOS SECTORES

Tanto el "Diagnóstico" como otros estudios desarrollados por ONRAP han conducido a la configuración de dos grandes aspectos organizacionales, cuyo establecimiento en forma bien delimitada y característica debe contribuir a nuestro entender a la solidez del armazón de la Administración Pública y a su eficacia y coherencia. Son ellos: los Sectores de Actividad y los Sistemas Administrativos. La rama ejecutiva requiere una organización adecuada a su acción, no siendo suficiente la existencia de organismos que ejecuten la Ley, sino que estos respondan a una jerarquización de acuerdo a su relativa importancia dentro de la planificación total.

7) SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

A fin de facilitar la obtención de los insumos requeridos para la realización de las actividades públicas, deben organizarse adecuadamente los Sistemas Administrativos. Un Sistema Administrativo puede definirse como la actividad especializada que afecta a todas las instituciones del Sector Público en cuanto tales y cualquiera que sea la morfología, ámbito y funciones que a cada una de ellas corresponda cumplir. La actividad pública, como la de cualquier sujeto dinámico, se define, en última instancia, como una relación de insumo-producto. Los insumos que requiere la Administración para procurar a la comunidad los bienes y servicios públicos son heterogéneos: unos son reales, tales como los servicios personales, los financieros y las mercancías o los bienes de equipo. Otros son formales, como la adopción de planes de acción y de formas de trabajo, organización o registro, que permiten lograr el uso óptimo de aquellos recursos. Digamos también que los Sistemas Administrativos afectan tanto a las reparticiones del Gobierno Central y Local como a las entidades públicas independientes, tanto a las configuradas como agencias como a las que tiene carácter empresarial, tanto a las dedicadas a cumplir los Servicios Generales del Estado como los Sociales y los Económicos. Los Sistemas Administrativos reconocibles como tales en nuestra Administración Pública son: Personal, Abastecimientos, Financiero, Planificación y Racionalización. Pueden señalarse en ellos las siguientes características: a) el representar "insumos administrativos comunes" a toda la actividad pública para que ésta pueda obtener sus "productos especializados"; b) el estar regidos desde una Oficina Central que formula normas de procedimiento a las oficinas encargadas de administrar cada sistema en cada institución; c) la de constituir en cada una de las instituciones públicas, bien un organismo auxiliar bajo la dirección de una Oficina General de Administración (OGA), o bien un organismo de asesoría. Debe existir, por tanto, una OGA para cada institución pública, que abarque las funciones de personal, abastecimientos y financieras; así como Oficinas de Organización y Métodos y de Planeamiento.

A) EL SISTEMA DE PLANIFICACION

No obstante haber sido instalado hace años el Sistema Nacional de Planificación Económica y Social, sigue impreciso en el país el concepto mismo, cuanto más el objeto y alcance de la planificación nacional. La imprecisión, que es tanto académica como pragmática, se inicia en los mismos conceptos teóricos y en sus bases doctrinales y cobra efecto multiplicador al tratar de concertarse en las heterogéneas técnicas de su aplicación a los distintos niveles y sectores de actividad. Por otra parte, el fenómeno no es privativo del Perú, sino que puede verificarse su existencia en la mayor parte de los países latinoamericanos que han instalado, en los últimos años, sus sistemas nacionales de planificación. Puede decirse que, en buena parte, la imprecisión se originó en la confusión -bajo el mismo o los intercambiables

cios, sino que el actual sistema dificulta la determinación del valor de sus componentes, restringe sus oportunidades de capacitación y, por consiguiente, limita o impide el uso de su capacidad real o potencial. En todo caso, la solución del problema general de servicio civil no culmina, sino que comienza, con la implantación de un sistema de adiestramiento. Es necesario contemplar simultáneamente aspectos como los de selección, clasificación, permanencia, seguridad social y normas de trabajo del personal público. También es conveniente llamar la atención sobre la necesidad de articular la política de servicio civil con la política general de programación-ejecución, sin dejar de advertir que un trastorno del orden de relaciones puede traer, por ejemplo, la estabilización legal de una vasta e inadecuada burocracia, o el establecimiento de un costoso sistema de jubilaciones y pensiones en discordancia con los recursos del país y su uso racional, con la óptima utilización del potencial humano -como cuando se jubilan hombres experimentados y todavía útiles- y con las necesidades técnicas de la Administración, pues todavía se desconoce el modo de reemplazar a un ingeniero, un médico o un estadígrafo por dos, tres o más empleados subalternos no especialistas, pero inamovibles por ser de carrera. En un trabajo de ONRAP titulado: "Estudio de bases normativas de remuneraciones, pensiones y clasificación de cargos en la Administración Pública" se analizan estos problemas, señalándose soluciones inmediatas y de orden mediato. Entre sus recomendaciones, destaca la necesidad de contar con una Oficina Central de Personal como eje del Sistema Administrativo y Normativo de las oficinas institucionales "única forma de desarrollar y mantener todos sus procesos entre los cuales se encuentran la clasificación de puestos, el sistema de remuneraciones y el registro base para las pensiones". El artículo 53 de nuestro Anteproyecto de Ley de Bases de la Administración Pública señala los cometidos de dicha Oficina, que consisten en síntesis en: "reglamentar y controlar el cumplimiento de las normas orgánicas que aseguren una correcta administración de personal por parte de las oficinas que tienen esta tarea específica en las distintas entidades públicas, en particular en lo que se refiere a la clasificación de cargos y remuneraciones, procesos de reclutamiento y entrenamiento, evaluación de méritos; tramitación de nombramientos, promociones y retiros; control disciplinario y acciones de bienestar, así como las demás normas o criterios establecidos por las leyes y reglamentos en el Servicio Civil".

C) EL SISTEMA FINANCIERO

Una característica del sistema financiero en nuestro país es la carencia de legislación sistematizada y coherente. Dicha insuficiencia contrasta con la abundante proliferación de leyes, decretos y reglamentos -dictados generalmente para enfrentar situaciones concretas y necesidades específicas- que se superponen e interfieren unas con otras sin crear un esquema general de principios normativos interconectados a los que referir la legislación financiera. El sistema acusa graves deficiencias institucionales, operativas y de procedimientos, cuyo reordenamiento completo y sistemático no se ha intentado todavía. Pese a los muchos esfuerzos parciales por remediar o mejorar aspectos concretos, se ha carecido hasta ahora de

Artículo 59: El Banco de la Nación es el banquero del Sector Público Nacional. En tal carácter le corresponde:

1. Ser depositario de todos los fondos públicos.
2. Pagar los cheques girados contra sus respectivas cuentas por el Ministerio de Hacienda a favor de los acreedores del Gobierno Central y por los titulares de las demás entidades públicas a favor de sus respectivos acreedores.
3. Actuar como Agente financiero del Gobierno Central y de las demás entidades públicas que así se lo encarguen.
4. Conceder créditos a las entidades públicas, dentro de su propia capacidad y de las regulaciones del encaje bancario.

Artículo 60: La Institución bancaria central nacional para la emisión monetaria a que se refiere el artículo 12 de la Constitución es el Banco Central de Reserva del Perú.

Además de esa función esencial, el Banco tendrá la responsabilidad de preservar -con el apoyo de políticas fiscales y económicas adecuadas- la estabilidad monetaria y promover las condiciones crediticias y cambiarias que conduzcan al desarrollo ordenado de la economía nacional. También serán cometidos fundamentales de esta entidad pública bancaria: regular el volumen del crédito bancario y administrar las reservas internacionales oficiales del país.

D) SISTEMA DE ABASTECIMIENTO

Bajo el rubro de administración de abastecimientos consideramos la totalidad de servicios que el Estado requiere para el eficiente soporte logístico de sus operaciones y -teniendo en cuenta que los gastos para la adquisición de materiales, equipo y de servicios no personales son parte muy importante en los presupuestos anuales- se requieren reformas sustanciales e inmediatas que hagan funcionar en condiciones óptimas la administración de abastecimientos, contribuyendo al equilibrio de los presupuestos, reduciendo la inversión de fondos públicos, mejorando la utilización de la propiedad estatal y el aprovechamiento del potencial adquisitivo del Estado. Debemos pensar, entre otras ventajas de una adecuada administración de abastecimientos, que ésta tiene mucho que ver en la implantación de políticas nacionales tales como las de promoción de la industria, el mejoramiento de la capacidad nacional para la exportación y el soporte de nuevas industrias. La organización de este Sistema Administrativo requiere una gran variedad de servicios especializados: servicios de administradores de alto nivel; de peritos en leyes (para la preparación de leyes, reglamentos y contratos); de contadores (para establecer y mantener una contabilidad uniforme, constante y al día de los bienes nacionales); de químicos y físicos (para establecer normas de calidad, inspeccionar material y equipo en fabricación y al momento de su recepción); de expertos en diversos ramos industriales (para dar al Estado la seguridad de obtener materiales requeridos, en tiempo y en las condiciones más favorables); de técnicos en mantenimiento, almacenaje y transporte; personas con capacitación en estadística, programación y presupuestos, etc. En el "Diagnóstico" de ONRAP fueron señaladas las funciones normales de una administración de abastecimientos: objetivo; establecimiento de necesidades; requerimientos; compras; control de calidad; transporte; recepción; clasificación; registros; comprobantes; inventario; almacenaje; conservación; utilización; disposición; publicaciones; pagos; calificación de personal. Más adelante, el mismo estudio contiene amplias observaciones y comentarios sobre medidas tomadas recientemente para mejorar la administración de abastecimientos, concluyendo con tres grupos de importantes recomendaciones que incluyen en sus acápites desarrollados: propuestas en organización, programas de acción inmediata, mejor utilización de la propiedad mobiliaria del gobierno, del potencial adquisitivo estatal y de las facilidades de almacenaje; establecimiento de un centro nacional de inspección y laboratorios; y un programa de capacitación dirigido a diversos niveles para preparar técnicos y administradores.

E) EL SISTEMA DE RACIONALIZACION

De acuerdo con el Decreto Supremo de su creación (10 de abril de 1964), la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP) tiene por finalidad el mejoramiento de la Administración Pública, asegurando la continuidad de un proceso de investigación, elaboración y ejecución de planes coordinados de reordenamiento de los organismos del Sector Público Nacional y la capacitación del personal del mismo. Sus organismos integrantes son:

un documento independiente de la cuenta y dirigido por el Contralor al Congreso bajo su propia responsabilidad (lo que avalaría su carácter de control externo) o si el Ministro lo hace suyo al ser él quien remite al Congreso el informe producido por un "funcionario de un departamento" nombrado por el Ejecutivo. El articulado del Anteproyecto de ONRAP responde a una necesidad jurídica, recoge una experiencia y aclara el valor auténtico de la institución.

9) LAS SECRETARIAS GENERALES EJECUTIVAS

La otra función aludida en el apartado que precede es la de las Secretarías Generales Ejecutivas. La dirección política de los Ministerios se ve afectada en su eficacia por reposar en una sola persona las labores de determinación de la política a seguir en el ramo, las de mantener las relaciones externas de éste y dirigir las funciones ejecutivas, tanto técnicas como administrativas. La complejidad de estas actividades ha venido acentuándose por el incremento de las funciones propias de cada Ministerio y agudizadas por el inicio de un proceso de desarrollo económico y social acelerado que obliga al Ministro a participar activamente en las deliberaciones de organismos interministeriales, tanto de política interna como externa -tal como sucede con el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social y otros- y a una mayor participación del Estado a través de sus órganos ejecutivos para lograr más altos niveles de desarrollo. Por las razones expuestas, es necesario establecer una función inmediata a la del Ministro que asuma por delegación las labores ejecutivas, administrativas internas, con las atribuciones de tomar, dentro del marco de la política que dicte el Ministro, las decisiones ejecutivas pertinentes, suscribiendo las disposiciones que no estén exclusivamente reservadas al Ministro por mandato legal expreso. Es ésta la función del Secretario General Ejecutivo que tiende a garantizar la continuidad de la gestión ministerial, por cuanto dicho funcionario no estaría afecto a responsabilidad ante el Parlamento, no obstante participar estrechamente en la formulación de la política del portafolio; y al relevar al Ministro de las actividades ejecutivas y de detalle permite a éste orientar su gestión hacia los campos de formulación de política general y de relaciones externas del portafolio, asegurándose, a su vez, el conocimiento integral de la marcha del Ramo. El establecimiento de esta función ejecutiva político-administrativa constituye un primer paso para definir el nivel bajo el cual son exigibles las condiciones de carrera administrativa, y, sobre este nivel, las condiciones políticas y de confianza para el desempeño del cargo.

10) REORGANIZACION DEL MINISTERIO DE HACIENDA

ONRAP ha señalado la necesidad de operar una serie de reajustes institucionales, trasladando funciones entre varias entidades públicas de distintos niveles y jurisdicción, a efectos de configurar un Ministerio de Hacienda investido de todas y solas las funciones que deben corresponderle como órgano central del sistema finan

11) EL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL

La Administración -como hemos dicho más arriba- debe estructurarse como un sistema de desconcentración y de descentralización que, sin romper la unidad, y asegurando la coordinación necesaria, facilite el cumplimiento más eficaz posible de los fines que le son propios. Uno de los problemas sin resolver de la descentralización es el referente al status de los Concejos Departamentales, que están actualmente sin funcionar, discutiéndose que los límites actuales departamentales no reflejan la realidad de secciones geográficas, sociales y económicas y que deberán ser nuevamente trazados de acuerdo a márgenes regionales, existiendo aún desacuerdo sobre cuáles habrán de ser las regiones. En todo caso, se hace ineludible y urgente establecer los principios básicos para la demarcación y división del territorio nacional, y fijar con precisión las atribuciones y funciones de las autoridades encargadas de los diferentes niveles de acción de gobierno. Es un clamor de la población provinciana ante las necesidades del desarrollo, la constitución de un nivel de gobierno que sea una instancia intermedia entre el municipal y el central, que no ha sido solucionado en forma satisfactoria por las llamadas Corporaciones.

La fórmula del Anteproyecto de Ley de Bases de ONRAP es la siguiente: No se resucitan los Concejos Departamentales tal como se configuran en el Título X de la Constitución. En cambio, se ha estimado conveniente reforzar la autoridad de los Prefectos y ampliar sus atribuciones, haciendo de ellos verdaderos delegados del Gobierno Central como un todo, lo que equivale a decir que serán representantes directos de cada una de los Ministros, quedando situados bajo su jerarquía los Jefes de los Servicios estatales departamentales. Tal concentración de poderes cabría combinarla con la fórmula de delegaciones de autoridad de los Prefectos a los Jefes de cada uno de dichos servicios. Pero quedaría esclarecida legalmente la relación administrativa regular entre los Prefectos y los delegados ministeriales. El órgano de gobierno de la región sería el Consejo Administrativo Regional, descrito en los artículos 75 a 78 del Anteproyecto de Ley de Bases. Su organización absorbería, evidentemente, las actuales Corporaciones de Desarrollo, asumiendo lo esencial de sus funciones. Sin perjuicio de la necesaria y deseable uniformidad del sistema, la reforma propuesta tiende a tomar en cuenta la originalidad de algunas regiones y las modalidades que en cada circunscripción hayan venido practicándose con éxito. El espíritu de la reforma es el de dar movilidad a la función pública, buscar modelos de organismos administrativos sumamente ágiles, considerando que la política de desarrollo no corresponde a una acción aparte, sino que está llamada a tener la influencia determinante (y de hecho ya la tiene) en la evolución de todo lo que es Administración Pública y, que puede contribuir a descubrir e inventar fórmulas permanentes de gestión administrativa. El Consejo Administrativo Regional, instituido bajo la presidencia del Prefecto, según el Anteproyecto de Ley de Bases, estará integrado por no más de 20 miembros. La cuarta parte del número de miembros del Consejo estará constituida por delegados de los Concejos Municipi-

lidad de los gobiernos locales depende en parte de los esfuerzos de las mismas Municipalidades para cooperar en el intercambio de información, en el estudio comparativo de problemas comunes, y de su habilidad para promover sus propios intereses mediante sus relaciones con el gobierno central. Estas son las líneas directrices incluidas en el Anteproyecto de Ley de Bases de ONRAP: Los Municipios tienen autonomía, será principio jurídico de rigurosa observancia que ningún poder público ni autoridad podrá interferir en la elección de los Concejos Municipales ni en su separación, salvo el caso de sentencia judicial, ni en el cumplimiento de sus ordenanzas, acuerdos y resoluciones, ni en la recaudación y aplicación de sus rentas, debidamente aprobadas conforme a Ley. Los concejos serán elegidos por sufragio directo y secreto. Las Comunidades de indígenas tendrán representación en las Municipalidades. La Ley señalará los servicios municipales obligatorios, de acuerdo con los distintos tipos de Municipalidades, así como las materias de exclusiva competencia municipal, sin descartar la participación del Estado o de otras corporaciones públicas en la organización y sostenimiento de algunos servicios. Los vecinos participarán en el gobierno comunal mediante el ejercicio del derecho de iniciativa y como miembros de los organismos auxiliares del Concejo Municipal. Las Municipalidades podrán crear arbitrios e impuestos locales, dentro de las clases y límites de los mismos que la Ley señale.

13) LAS ENTIDADES AUTONOMAS

Al referirse a las "Entidades Autónomas", el "Diagnóstico" de ONRAP pone de relieve que estas instituciones se crearon como consecuencia de una fuerte expansión de la demanda de servicios públicos que no pudo ser asumida por la estructura clásica de la Administración Central. Y que así proliferaron entidades con distintos matices de autonomía, muchas veces respondiendo a plataformas de partidos políticos o intereses particulares. Añade el citado estudio que, con el proceso de descentralización que se inicia en el decenio anterior, cuando aún al Gobierno Central correspondía la mayor inversión pública, se observa un rápido crecimiento de estas entidades que, en base a los impuestos destinados, asumen nuevas responsabilidades y realizan inversiones directas que ya en 1961 superarían a las del Gobierno Central, hasta llegar a representar en la actualidad más de las dos terceras partes del impulso inversor del Sector Público. Los artículos relativos a la "descentralización funcional" en el Anteproyecto de Ley de Bases de ONRAP tienden "a poner freno a las improvisaciones y desbarajustes" en esta materia, señalando reglas y límites. La regla es que "la descentralización funcional será aplicable en la gestión administrativa con el fin de aprovechar mejor todos los recursos, capacidades e iniciativas del país, haciendo compatibles la unidad de acción del Estado con la distribución racional de los cometidos públicos, y también como un modo de ofrecer canales efectivos a la colaboración del sector privado en las responsabilidades de la Administración estatal, regional o local" (artículo 85).

La falta de una delimitación específica de responsabilidades y de una clara definición de funciones ocasiona que el estudio y la solución de un caso, se retarde indebidamente, a veces indefinidamente y, como no existen manuales administrativos que contengan con claridad y precisión las responsabilidades que deben asumir los distintos niveles administrativos, ni existe delegación de autoridad en forma paralela a las responsabilidades asignadas, las decisiones aparecen ubicadas en los niveles administrativos más altos y, en consecuencia, procesos administrativos que deberían terminar en niveles intermedios, por ser de tipo rutinario y tener el carácter de delegables, se unen a aquellos de carácter indelegable y llegan hasta los despachos de los administradores que ostentan niveles más altos, quedando a la decisión de una sola persona, infinidad de actos administrativos, los que unas veces por su envergadura y otras por su volumen, impiden el logro de soluciones bien examinadas y oportunas, produciéndose los llamados "cuellos de botellas", que interrumpen innecesariamente la acción del Estado, paralizando los servicios administrativos o postergando las decisiones para un futuro incierto.

La circulación excesiva de documentos deriva en un uso irracional de los recursos disponibles, porque los trámites se realizan con mayor lentitud, se emplea más material, interviene mayor personal, y consecuentemente, se reduce el espacio disponible; de modo que el volumen extra de trabajo que se produce, así como la tramitación incoherente e indiscriminada de los procedimientos administrativos, crean un efecto multiplicador negativo que en proporción geométrica genera mayor gasto.

Dada la situación actual en que los procedimientos van tomando cuerpo en la medida que cada empleado o funcionario, a su discrecional criterio, va añadiendo pasos adicionales, inspecciones, verificaciones, firmas, etc., al flujo de la documentación, se observa la conveniencia de proceder a hacer análisis administrativos, identificando racionalmente cuáles son las fases que debe seguir cada solicitud, o cada acto administrativo, y procederse a publicar las normas establecidas, una vez que hayan sido aprobadas.

La circulación de la documentación no se ajusta a trámites racionales, principalmente porque estos no han sido debidamente fijados, agigantándose excesivamente su circulación y dilatándose el tiempo requerido para la decisión sobre un acto administrativo.

Son varias las razones que contribuyen a esta anomalía; una de ellas es que el personal, para justificar su cargo, agrega pasos innecesarios; otra es la referente a no quererse aceptar la responsabilidad en la decisión, sino compartirla con el mayor número de personas.

Por último, el artículo 97 abre el camino a la regulación en leyes posteriores del recurso contencioso objetivo y del recurso por desviación de poder. La virtualidad de estos dispositivos jurídicos consiste en hacer posible, no sólo la defensa de los derechos administrativos, sino también la de los intereses legítimos, ya evocados en el artículo 4 del Anteproyecto, y, por otro lado, garantizar, por medio de acciones legales ante una jurisdicción competente, que "la acción de cada órgano administrativo responda a la finalidad de la función que tiene a su cargo".

16) REFORMAS INSTITUCIONALES

La unidad del Sector como ámbito de la política de Gobierno ha de compatibilizarse con la pluralidad institucional, que supone la existencia de múltiples entidades públicas vinculadas, en mayor o menor medida, a la ejecución de los fines para los que fueron creadas como instrumentos de administración del quehacer público. Y es precisamente la determinación de los fines, objetivos, autoridad, responsabilidad, y medios que corresponden al binomio "gobierno del sector" y "administración de las entidades públicas que lo forman", una de las condiciones fundamentales de la eficiencia del aparato administrativo. A dichas entidades públicas les corresponde llevar a cabo hasta su culminación los procesos materiales (normativos, reguladores, productivos, financieros y de toda índole) en los que se concreta la acción pública; la normatividad que rige la actividad de éstas entidades públicas es específica para cada una de ellas y guarda relación con los medios y fines que les han sido señalados; la autoridad que las rige se reviste de carácter gerencial, circunscrita, a los procesos técnicos, financieros o materiales de operabilidad de cada entidad. Analizando los servicios gubernamentales, se puede descubrir que muchas veces lo existente no corresponde a lo deseable. Sucede a menudo que determinados servicios previstos por la Ley no han sido creados realmente o resultan inapropiados para la ejecución de la política o del plan; o bien que ciertos órganos han asumido en el curso del tiempo responsabilidades o funciones que no le fueron adscritas; o han perdido actualidad por ceñirse a los dictados de su creación; o que el rendimiento de algunas funciones es menor del que debiera, porque quizás necesitarían que se mejorara su legislación o se perfeccionara su organización administrativa. Hay casos, como vimos al principio en las generalizaciones relativas a América Latina, en que una misma atribución está asignada a varias oficinas o en que se repiten tareas y se despilfarran esfuerzos por una diversidad de motivos, siendo en principio la causa de ello, la falta de planeamiento y en consecuencia: de coordinación y de una institucionalidad adecuada. Hay que plantearse, por un lado, la reorganización interna de los Ministerios, pensando en la necesidad de que sus distintas dependencias constituyan un organismo racionalmente integrado desde el punto de vista de la jerarquía y la división del trabajo. Los distintos servicios técnicos de un Ministerio deben tener unidad en su administración, hasta donde ello sea posible, con el fin de que su prestación sea económica para el Fisco y expeditiva para el público. In-

CAPITULO II - PLAN DE ACCION

Objetivos y Limitaciones . -

La estrategia de la reforma administrativa debe precisar las acciones sucesivas del proceso y las condicionantes que pueden llevarnos hacia las metas fijadas. Esas metas deben establecerse en cuanto al tiempo en que se cumplen y también en lo que concierne a su magnitud o cuantificación. El "Diagnóstico" de ONRAP señaló los objetivos de la reforma en términos generales, indicando la urgencia de iniciar el correspondiente proceso; pero no incluía un Plan de Acción. Esa laguna es la que nos hemos propuesto llenar ahora con este nuevo documento, cuyo contenido pretendemos que sea un camino o cauce seguro y continuado, junto con el compromiso de seguirlo sin apartar de él nuestro interés.

ONRAP es desde luego, el organismo central de la acción, pero no el único; ello determina que nuestro Plan tenga que ser cuidadosamente establecido a fin de que sirva, no sólo para guiarnos a nosotros, sino para que ONRAP actúe como motor que movilice los esfuerzos de todo orden que la reforma requiere. Metas inmediatas de impacto debe comprender el Plan de Acción; pero de poco sirve desarrollar proyectos de impacto aislados o no enlazados en un Plan

La primera decisión se plantea al extrapolar la curva de crecimiento del gasto público y la que gráfica estimativamente el incremento de la Administración. Si mantenemos la tesis desarrollada en el "Diagnóstico" sobre los momentos de reforma que se jalonan en la historia de la República por períodos de 30 años, deberemos concluir que estamos viviendo esa hora crítica en que se acumula la presión interna susceptible de forzar la convulsión reformista que ha caracterizado los cambios de nuestra administración en las cinco etapas que el "Diagnóstico" distingue. Entendemos que hoy nos encontramos en todo caso, no frente a un fatalismo histórico o frente al determinismo de una ley más o menos misteriosa, sino ante una hora de decisión estimulada por los hechos y por la consciente influencia de factores dirigentes del país que quieren sinceramente revestir al cuerpo social de una organización administrativa madura.

Pero ¿qué se entiende por "madurez" administrativa, y bajo qué condiciones puede alcanzarla nuestro cuerpo social? A esas preguntas trató de darles respuesta el mencionado "Diagnóstico" planteando: reforma del Gobierno Central y de la institucionalización de la Presidencia, "ministerialización" de la Industria, el Transporte, el Comercio y la Vivienda, reordenación del llamado Sub-Sector Público Independiente, reforma del régimen municipal, del Servicio Civil, de la administración financiera, etc. Aunque, como se dijo en aquel documento, la "ma-

menos completa requiere. La implantación de los sistemas y la ejecución de las diversas medidas tendría que ser gradual.

En tales condiciones, el programa de modernización administrativa comprendería las siguientes cuatro etapas de diversa duración que en cada caso señalaremos:

Primera Etapa: Distribución de funciones de la Rama Ejecutiva del Estado

Esta etapa incluiría el estudio y reorganización de los Sectores de Actividad, comenzando por consolidar y fijar claramente los cometidos constitucionales del Primer Ministro, tanto en lo que se refiere a las funciones políticas como a las administrativas, teniendo en cuenta entre estas últimas la titularidad del Ministerio de Hacienda, como Ministerio extrasectorial a cargo de los Sistemas Administrativos, y la presidencia de las Comisiones Interministeriales que define el artículo 22 del Anteproyecto de Ley de Bases.

Habría que llevar a cabo un amplio y detenido examen de las entidades y servicios correspondientes a cada Sector de Actividad, lo mismo si se desenvuelven dentro de la estructura de un Ministerio o fuera de él. Este examen inicial permitiría discernir el ámbito respectivo del Ministerio y de las entidades autónomas en cada Sector, así como el grado y condiciones de la autonomía de esas entidades. De ahí se pasaría entonces al análisis de las estructuras, funciones, procedimientos y personal de cada Ministerio de Estado, procediendo después a la redistribución de funciones entre los Ministerios de acuerdo con los criterios, asignación de competencias y nomenclaturas que señalan los artículos 33 y siguientes del Anteproyecto de ONRAP. Esos textos serían tan sólo como hipótesis de trabajo, susceptibles de alterarse en forma adecuada según los resultados del análisis. Los Ministerios tentativos serían: 1- Relaciones Exteriores y Culto; 2- Defensa; 3- Interior; 4- Educación; 5- Salud Pública; 6- Hacienda; 7- Trabajo y Previsión Social; 8- Agricultura; 9- Industria, Comercio y Turismo; 10- Transportes y Comunicaciones. El actual Ministerio de Justicia y Culto desaparecería, pasando parte de sus funciones a Relaciones Exteriores (Culto), otras al nuevo Ministerio del Interior (Penales) y otras (el Servicio Civil) al Ministerio de Hacienda, en la nueva configuración que se le viene dando a éste en los estudios de ONRAP. La reorganización del Ministerio de Hacienda correspondería a la segunda etapa del Plan de Acción.

Entrarían después en la creación de las Comisiones Interministeriales, comenzando por las tres que prevé el Artículo 22 del Anteproyecto: las de Defensa Nacional; Asuntos Económicos y Financieros; y Salud Pública y Asuntos Sociales. Podría llegarse a crear otras de acuerdo con las conclusiones de este estudio. La presidencia de las Comisiones Interministeriales incumbiría al Primer Ministro, con facultad de delegar en alguno de los Ministros integrantes.

Partiendo de lo establecido en el Anteproyecto de Ley de Bases, los Sistemas Administrativos serían los siguientes: Planificación y Racionalización, Personal, Financieros y Abastecimientos.

Habría que reestructurar, por consiguiente, el Ministerio de Hacienda, despojando ya de los servicios que ONRAP considera totalmente ajenos, tanto al carácter que hasta ahora ha tenido esa repartición pública, como a su nueva concepción de Ministerio de Sistemas. Es decir: los servicios de Comercio y de Puertos, que en la primera etapa deben haber quedado redistribuidos. El éxito de la operación consiste en lograr que los sistemas, reunidos bajo una sola autoridad, realicen su integración coherente.

Al igual que en el caso de los Sectores, deberá señalarse con claridad y sentido de eficiencia el ámbito del nuevo Ministerio de Hacienda y el de las entidades que por razones constitucionales u otras deben funcionar con autonomía administrativa y legal. El caso más complejo es quizás el de la Contraloría General de la República, cuyas características orgánicas y contenido de funciones deberán ser nitidamente establecidas, incluyendo la aprobación de los dispositivos jurídicos que la reforma requiera.

En esta segunda etapa deberán analizarse igualmente la situación actual y reajustes que eventualmente sean necesarios en relación con instituciones tales como la Superintendencia de Bancos, el Banco de la Nación y el Banco Central de Reserva del Perú.

La duración de esta etapa sería de seis meses.

Tercera Etapa: Organización de los Gobiernos Locales

El Gobierno Municipal se incluye en el Plan de Acción antes que el análisis de los niveles intermedios de gobierno, por constituir el Municipio un factor de fijez a en el señalamiento de los ámbitos de servicios y competencias y también un factor condicionante de la amplitud que deba atribuirse a los organismos de nivel intermedio. Fijadas las competencias y áreas de servicios nacionales y municipales, se entraría entonces en el problema del gobierno regional, materia de la cuarta etapa.

Habría que analizar el estado actual de los Municipios en el doble aspecto de su organización y de sus funciones, y con ello la posibilidad o conveniencia de introducir cambios en ambos terrenos. El comienzo del estudio quizás sería ver hasta dónde las funciones que cumplen de hecho las instituciones locales corresponden a las que la Ley les asigna, si algunas de aquellas invaden competencias que no son propias de los Municipios, si las funciones establecidas en la Ley se cumplen o no, bien o mal y en qué medida; y finalmente, si éstas deben ser revisadas y, en

Cuarta Etapa: Organización del Nivel Intermedio de Gobierno

Una de las finalidades más complejas y características de la reforma administrativa se relaciona con el reparto racional de los cometidos estatales a través de los diversos escalones de acción, y a su vez con la necesidad y también la conveniencia de que ciertos servicios de ámbito regional sean asumidos por organismos más o menos autónomos propios de la región. En esta etapa del Plan, habrá que examinar el funcionamiento de las diversas delegaciones del Gobierno Central, así como las experiencias que ofrezca el desempeño de entidades del llamado Sub-Sector Público Independiente en escala regional; y particularmente las Corporaciones departamentales de Desarrollo. Una de las metas del Plan consiste en facilitar y guiar el proceso que debería conducir a la absorción de dichas Corporaciones por los propuestos Consejos Administrativos Regionales. Otro aspecto del estudio se proyectaría sobre la adecuación de las actuales demarcaciones territoriales con miras a orientar con criterio realista una nueva departamentalización de la República. Debería investigarse en torno a la idea contenida en el dispositivo del Anteproyecto de Ley de Bases que prevé la creación en el marco de la acción para el desarrollo de organismos con autonomía económica y administrativa adaptados a las peculiares características de determinadas zonas geo-económicas.

Atento estudio deberá hacerse sobre la función del Prefecto como autoridad política y como órgano administrativo. Destácase entre las metas del Plan -en esta etapa- la de precisar las competencias y fortalecer la figura de ese importante funcionario, comenzando por restituirle la integridad de su condición de delegado del Gobierno central como un todo. Es decir, el papel de los Prefectos como representantes directos de cada uno de los Ministerios, estando bajo su jerarquía los Jefes de los servicios estatales departamentales.

Los objetivos de la reforma en esta área de aplicación serían: 1) simplificar y coordinar la acción administrativa para el desarrollo de todo el país; 2) hacer compatible la unidad de acción del Estado con la distribución adecuada de los cometidos estatales a través de los diversos escalones, trasladando en toda la extensión posible la autoridad y responsabilidad del centro administrativo a los niveles intermedios; 3) estimular el aporte de las bases locales a la obra del desarrollo dando participación a las autoridades de los Municipios en el plano regional; y 4) ofrecer canales efectivos en el engranaje de la Administración Pública a la colaboración del sector privado.

Otros objetivos serían: definir la autoridad del Estado en los diferentes escalones, suprimir los dobles empleos, acercar la Administración a los administrados, activar la toma de decisiones, flexibilizar los procedimientos administrativos y en particular las técnicas presupuestarias y, en suma, hacer de la Administración Pública en todos los niveles orgánicos un elemento, no sólo planificador sino impulsor del desarrollo económico.

social distinta de la que nuestro plan pretende y necesita. Y que cuando las aspiraciones del desarrollo y de la reforma administrativa tratan de introducir en un país los instrumentos necesarios para la superación de sus dificultades y el despliegue de sus potencialidades, lo que hacen es insertar factores de cambio de una institución, que sólo pueden operar con éxito completo si los demás componentes de la estructura social se modifican en una dirección paralela.

En la lista de limitaciones observadas o de factores negativos para la reforma que encontramos en el estudio sobre América Latina del IPA de Nueva York, figuran los siguientes: "desmoralización del personal, principalmente por fallas de tipo directivo"; "falta de un plan de relaciones humanas y de relaciones públicas que contribuyan a mejorar tal situación". En otro lugar del mismo trabajo se insiste en señalar como uno de los obstáculos a la reforma "la falta de comunicación, el aislamiento o la separación entre las partes". Suele destacarse en los informes elaborados por instituciones diversas que en ciertos países se ha avanzado demasiado en la adopción de sistemas legales protectores de la estabilidad en el cargo, descuidándose los aspectos relativos a la selección, clasificación, promoción, retribución, etc., dando como resultado el enquistamiento de los peores y un escaso atractivo para los elementos más capaces, que abandonan poco a poco la función pública en busca, no sólo de un mayor ingreso o prestigio social, sino también de mejores perspectivas para hacer algo constructivo y obtener satisfacciones de tipo espiritual y profesional que la función pública raramente ofrece en estas condiciones.

Debemos insistir en nuestras reiteradas recomendaciones en lo relativo a "motivar" al personal para hacer posible la reforma en las mejores condiciones de éxito. Esto significa un cambio total de actitud en todos los niveles y la aceptación y reconocimiento definitivo de que la Administración debe ser sobre todo y, ante todo, objetiva y estable. La reforma exige una eficaz capacidad rectora, tanto en los altos dirigentes políticos como en los altos funcionarios de la carrera administrativa. La función rectora política es indispensable cuando se trata de reformas administrativas que requieren la promulgación de nuevas leyes, sin excluir determinadas enmiendas a la Carta Constitucional. En el plano político es necesario el apoyo activo del Jefe del Poder Ejecutivo para atenuar la ingerencia de la política partidista y fomentar la comprensión y respaldo en pro de una mejor administración. Como hemos dicho al comienzo, los progresos permanentes de la Administración Pública sólo pueden ser realizados en una atmósfera de democracia política, estabilidad de gobierno, constante apoyo oficial y alto concepto de responsabilidad.

Todo esto vale decirlo porque la reforma no debe hacerse con el solo propósito de realizar economías de presupuesto o reducir el personal, sino fundamentalmente para mejorar el grado de eficiencia del aparato administrativo. Como dice el ya citado informe sobre "La Administración Pública en América Latina" del IPA de Nueva York, "ni siquiera la adopción de una nueva constitución, conteniendo

Pero la eficacia del aparato administrativo no depende exclusivamente del entrenamiento o de la capacidad del personal, sino que se hace necesaria una adecuada redistribución de funciones para evitar duplicaciones de esfuerzos y recursos eliminando las entidades superfluas o ineficientes y organizando nuevas si fuese necesario. Habrá que presentar proyectos de estructuración interna, manuales de procedimientos, mejoramiento y simplificación del trabajo y otras iniciativas del mismo orden. No es posible prescindir de un programa de clasificación de puestos, buena y clara descripción de tareas, sistema de reclutamiento de acuerdo al mérito de los aspirantes, sistema de control de productividad y evaluación del trabajo, y otras normas modernas de administración de personal, a fin de evitar que haya empleados que, percibiendo igual remuneración para igual trabajo, rindan menos que el promedio aceptado, mientras otros se hallan sobrecargados de labor.

Una organización en un medio favorable. -

Aspiramos a vivir en un Estado administrativo, y ello supone cierto modo de conducta, cierto estilo de vida colectiva. Tenemos que acostumbrarnos a la Administración, tenemos que acostumbrar al país a conocer lo que es una Administración Pública en todas sus proyecciones, y a que tenga respecto a ella la conducta que le corresponde. Porque la eficacia de la Administración Pública no termina en la acción de sus servidores, sino que debe estar acompañada de un clima, de una comprensión, de una acogida, y de una "colaboración externa", que hagan posibles los últimos resultados de lo que la Administración se propone cumplir. Administrar no es sólo realizar prácticamente ciertos servicios; la administración debe ser una organización en un medio favorable que facilite su funcionamiento. Su sola existencia y su actuar no pueden producir los resultados necesarios sin un clima organizativa especial. La programación no sólo se produce cuando se han creado órganos adecuados para llevarla a efecto. Toda ejecución presupone un planeamiento, y lo esencial es que existan normas y una costumbre de programar. La "colaboración externa" de que antes hablamos debe ser una formación para los ciudadanos y una costumbre en el seno de la comunidad.

En lo que concierne a la Administración misma, debemos calcular con el máximo cuidado dónde procede un reajuste total de los órganos administrativos y de su funcionamiento, y dónde podemos partir de instituciones arraigadas y con tradición, cuya adaptación razonable puede ser de mayor eficacia que la creación prematura de cierto tipo de entidades totalmente nuevas. Nuestro criterio es ir a la "reforma integral" tal como se plantea en la introducción al "Diagnóstico" de ONRAP, pero pensando en utilizar hasta donde sea posible los instrumentos ya existentes, teniendo en cuenta que es necesario concordar los proyectos de reorganización con otros factores, como la disponibilidad de personal adecuado, por ejemplo.

esencialmente el resorte de la "toma de conciencia" personal y colectiva respecto a los elementos del desarrollo nacional percibidos en cada nivel. Esa toma de conciencia es lo que permite desencadenar la fuerza de trabajo, el dinamismo de los hombres y hacer que éstos se entreguen a la obra del desarrollo. Tales medios pudieran utilizarse con éxito en el terreno de la reforma administrativa, venciendo lo que algunos han llamado el "subdesarrollo cívico" que unas veces se debe a fallas de información o de relaciones públicas y otras a la ausencia de un buen planteamiento en el nivel de la "filosofía de gobierno". El resultado es lo que en algunos informes se describe como un "índice muy bajo de acción compartida". Esto es: una limitación de las posibilidades de desarrollo armónico de la comunidad en su conjunto.

No hay que dudar tampoco que la reforma administrativa tiene que destruir cosas hechas, herir intereses creados y también enfrentarse con prejuicios y modelos culturales. En todos esos casos, el apoyo de un "clima administrativo" - como en otro lugar hemos dicho- que respalde la operación, será siempre un recurso insustituible. A veces es posible realizar algo importante en un momento psicológico bien escogido, contando con esas horas de entusiasmo o de emoción que nunca faltan en la vida de los pueblos. Pero la reforma administrativa -como sabemos- tiene que ser "permanente", más una evolución continuada que una serie de impulsos a saltos, más una obra de arraigo y de conciencia que un plan de urgencia realizado para salir de un aprieto. De ahí que la solidaridad cívica y la armonía de esfuerzos que pueden lograrse con un buen programa de "animación" merezcan considerarse, no ya como un auxiliar sino como una condición básica del éxito de la reforma. Y de ahí, también, que las tareas que hemos reseñado bajo el epígrafe de "acción complementaria" deban concebirse y proyectarse con más perspectiva de permanencia, inherente al carácter mismo de la reforma administrativa.