



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.12
7 de octubre de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Santiago de Chile, del 16 al 21 de noviembre de 1970

CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA:
DIAGNOSTICO GENERAL Y MEDIDAS PARA FORTALECERLA

por la

Unidad de Administración Pública de la CEPAL

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. DIAGNOSTICO GENERAL DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA	3
1. Deficiencias administrativas relacionadas con las prácticas tradicionales y la evolución histórica del sector público	3
a) Obstáculos de tipo estructural y operativo	3
b) Obstáculos relacionados con el personal	8
c) Obstáculos relacionados con el financiamiento	9
2. Deficiencias administrativas que se han originado en la preparación y ejecución de planes nacionales de desarrollo o que han adquirido importancia con ellas..	11
a) Escasa factibilidad administrativa de los planes .	11
b) Desconocimiento de los planes	11
c) Criterios inadecuados para mejorar la adminis- tración pública	12
II. REFORMA ADMINISTRATIVA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA	13
1. Reformas administrativas anteriores a la planificación	13
2. Reformas administrativas posteriores	16
III. MEDIDAS DESTINADAS A FORTALECER LA CAPACIDAD ADMINISTRA- TIVA PARA EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA	21
1. Formulación y ejecución de la reforma administrativa .	21
a) Aspectos generales a tener en cuenta	21
b) Organización para la reforma administrativa	23
2. Necesidades de mejoramiento administrativo planteadas por los planes de integración económica	27

INTRODUCCION

En sus términos más simples, la capacidad administrativa es la capacidad para obtener resultados mediante la organización. En la esfera nacional eso depende en gran parte de la capacidad administrativa de las distintas organizaciones y de los varios sectores, redes y regiones geográficas del país ... Los resultados que influyen directamente en la vida de la mayoría de las personas son reflejo de la actuación - de las actividades corrientes - de las organizaciones. Pero esa actuación está vitalmente afectada por la estructura interna y por el medio en que dichas organizaciones actúan... La capacidad administrativa influye en todo el proceso de formulación, activación, evaluación y reajuste de los planes de desarrollo, tanto nacionales como locales, ^{públicos,} mixtos o privados.^{1/}

Partiendo de ese concepto, se efectúa en la primera parte de este documento un diagnóstico general de la capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina.

Podría haber sido más científico determinar en qué medida la administración pública no ha respondido a las exigencias del proceso de desarrollo y las causas de esa situación. Sin embargo, este enfoque es difícil de desarrollar, pues muchos aspectos no pueden cuantificarse, tanto más cuanto que el objeto era conocer la situación del mayor número posible de los países latinoamericanos. Por razones prácticas, entonces el diagnóstico se basa en la descripción de los obstáculos, problemas o deficiencias de que adolece la administración pública de los países de la región, en la esperanza que el conocimiento de esas deficiencias pueda ayudarles a definir algunas posibilidades de mejoramiento de la capacidad administrativa estatal, una vez que hayan sido considerados por esta Reunión.

1/ División de Administración Pública, La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.69.II.H.2, pág. 71.

Los problemas se han clasificado en dos grupos: aquellos ligados a la tradición y evolución histórica del sector público, y las que se han originado en la preparación y ejecución de planes de desarrollo. Se ha intentado además una subclasificación por tipo de problemas en cada uno de los grupos.

Huelga señalar que la clasificación es totalmente arbitraria por cuanto los problemas, sus causas y sus consecuencias están íntimamente relacionados entre sí.

En la segunda parte del informe se pasa revista a los intentos que han hecho los países latinoamericanos por mejorar el aparato administrativo del sector público. También aquí se hace una separación arbitraria de las reformas administrativas distinguiendo entre aquellas que preceden a los esfuerzos de planificación y las que son posteriores.

Sobre la base de los antecedentes reunidos en la primera y la segunda parte, se esbozan en la tercera algunas medidas tendientes a fortalecer la capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina, sin pretender llegar sobre el asunto a conclusiones definitivas pues éstas habrán de surgir de un análisis más amplio y profundo relacionado con las condiciones que prevalezcan en cada país.

I. DIAGNOSTICO GENERAL DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA
PARA EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Desde que las naciones latinoamericanas lograron su independencia política, uno de los aspectos de su vida institucional que más ha cambiado ha sido la participación del sector público en la economía. Aunque hay diferencias entre los países en cuanto a la importancia que ha asumido el sector público en general, ha habido una evolución paralela del papel que éste desempeña y la del medio económico y social de las naciones latinoamericanas.

Al asumir el Estado obligaciones mayores y más complejas no progresó en forma concomitante el aparato administrativo. Este fue creciendo en forma inorgánica, creándose nuevas instituciones o ampliándose las existentes para satisfacer necesidades inmediatas, sin una visión más o menos integral o con proyecciones hacia el futuro.

Esta deficiencia se ha visto agudizada por la necesidad que ha tenido el sector público de absorber el desempleo, debido en gran parte al desarrollo económico insuficiente alcanzado por los países de la región. Hoy, en su propósito de elevar sus niveles de desarrollo económico y social, los países de América Latina se encuentran con serias dificultades, entre ellas la escasa capacidad de su administración pública para cumplir las tareas del desarrollo.

1. Deficiencias administrativas relacionadas con las prácticas tradicionales y la evolución histórica del sector público

a) Obstáculos de tipo estructural y operativo

Son muchos los problemas que pueden englobarse en esta categoría y muy variada la importancia que cada uno tiene en los diferentes países.

En primer lugar, cabría destacar el excesivo centralismo, que se señala a menudo como deficiencia del sector público de estos países. Se opina al respecto que "... la eficacia de una administración pública moderna no depende solamente de las normas y los métodos establecidos en

/los órganos

los órganos centrales, sino también de la forma y la medida en que se llevan los servicios del Estado a cada zona y a cada localidad, en que llegan a cada ciudadano del país".^{2/}

Los intentos de descentralizar las facultades y funciones de gobierno pueden traducirse en delegación de atribuciones y autoridad del gobierno central en favor de sus oficinas regionales y locales con límites geográficos definidos, o bien, en el traspaso de facultades y funciones a manos de las autoridades estatales u otras autoridades locales debidamente constituidas.

No es fácil dirimir la disyuntiva entre centralización y descentralización pues la distribución de poderes entre los distintos estratos del gobierno tiene repercusiones político-constitucionales, económicas y sociales, además de las puramente administrativas.

En algunos países se ha destacado la necesidad de terminar con el centralismo mucho antes que esa situación hiciera crisis. En efecto el artículo 107 de la Constitución Política de Chile, dispuso ya en 1925: "... las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones o facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior". Sin embargo, lejos de cumplir esta disposición, el centralismo se fue agudizando al asumir el sector público nuevas funciones, que generalmente se encargaron a organismos centrales de gobierno ubicados en la capital.

En julio de 1968, el Presidente de Chile, decía en parte de su exposición sobre la política de su gobierno frente a la administración pública: "... en el proyecto de reforma constitucional enviado al Congreso en el año 1964 se incorporan a nuestra Carta Fundamental las normas y principios básicos que deben regir la organización de la administración pública. Allí se hace una clara distinción entre los servicios que deberán conformar la administración nacional, regional y comunal. También

^{2/} Naciones Unidas, Manual de administración pública, (N° de venta: 61.II.H.2) Nueva York, 1962, pág. 76.

se contempla la distinción entre los servicios centralizados y descentralizados y se establecen sus características fundamentales y las normas para hacer efectiva una desconcentración de las facultades decisorias que permita operar con eficacia a las autoridades regionales".^{3/}

En los países del Istmo Centroamericano ha habido similar preocupación; en 1960, E.P. Laberge, Director de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), decía: "La centralización administrativa en Centroamérica es, pues, un hecho reconocido que influye directa o indirectamente en todas las ramas de las actividades gubernamentales"; en otro acápite agrega: "Encontramos, entonces, frecuentemente en América Central, organizaciones de los gobiernos centrales donde las actividades tienen lugar en una forma exageradamente centralizada porque la delegación de autoridad y de funciones no se puede hacer a causa de falta de unidades de distrito".^{4/}

En un informe posterior se señalaba, como respuesta a la exagerada centralización: "Se hace necesario un esfuerzo nacional intenso y combinado para dotar a las comunidades periféricas de vida propia, de manera que exista una mayor diversidad de manifestaciones económicas, sociales, políticas y culturales equilibradas, para coadyuvar en el proceso general de desarrollo".^{5/}

-
- 3/ Presidente Eduardo Frei, fragmento de su discurso publicado con el título "No podrá haber un buen Gobierno sin adecuado aparato administrativo", diario La Nación, Santiago de Chile, 12 de julio de 1968.
- 4/ E.P. Laberge, "El desarrollo de la administración pública en América Central desde la 2a. guerra mundial", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1960, pág. 171.
- 5/ ESAPAC, "Diagnóstico y macro análisis administrativos del sector público del Istmo Centroamericano". San José, Costa Rica, abril de 1964, pág. 51.

El aumento de las responsabilidades y la imposibilidad de que los organismos tradicionales del Estado las asumieran con efectividad fue originando instituciones descentralizadas que gozan de cierto grado de autonomía en su gestión, rigiéndose por complicados sistemas legales, administrativos y financieros.

Hoy día, el proceso de desarrollo económico y social requiere del esfuerzo conjunto de todas las entidades de cada nación, de modo que a quienes dirigen u orientan este proceso - políticos, planificadores y administradores - les cabe la importante misión de encontrar los medios que permitan unificar los criterios, compatibilizar los objetivos y coordinar las acciones con miras a alcanzar las grandes metas del desarrollo.

En tanto más alto el grado de autonomía, más difícil se hace la tarea anteriormente señalada. Por consiguiente, al igual que con la descentralización geográfica, antes de adoptar una decisión es menester tener presente las ventajas y desventajas que, a la luz de objetivos claros, reportaría un proceso de descentralización funcional.

Otro problema vastamente reconocido, es el de la duplicación de funciones, causado por el proceso de crecimiento por agregación del aparato administrativo. La duplicación de funciones, que es común en la administración del sector público de los países latinoamericanos, y los vacíos en el aparato administrativo, es decir funciones o actividades esenciales que no se realizan, se citan con frecuencia en forma conjunta, lo que en realidad es lógico ya que ambos son obstáculos serios a las iniciativas para establecer coordinación entre las instituciones del sector público.

Los esfuerzos por coordinar u orientar las acciones de todos los organismos públicos también se ven entrabados por otros factores. Indudablemente, uno de ellos es la existencia del "criterio feudalista" o estructuras de poder en la administración pública. Con el término "criterio feudalista" se designa una actitud de los ejecutivos de organismos públicos que los lleva a ignorar o menospreciar la existencia de un todo, al cual pertenece y debe estar integrada la entidad a su cargo. Generalmente adoptan una actitud de rechazo hacia cualquier medida externa a su institución, que de uno u otro modo la afecta.

Un factor que influye en la escasa agilidad administrativa de las oficinas públicas para cumplir con sus funciones es el excesivo formalismo o legalismo mediante el cual se rigen, que se ha entronizado en el mecanismo administrativo de todos los países de la región. Hay tendencia a legislar con profusión, llegando incluso a detalles innecesarios y dando origen a multitud de instituciones, que en la práctica no cumplen funciones efectivas, pero que sí distraen recursos. El exceso de legislación crea complejos sistemas de leyes, decretos, jurisprudencia, disposiciones, etc., que a veces llegan a instituir verdaderas contradicciones.

La hipertrofia de los organismos de control de legalidad de gastos e ingresos públicos ha obedecido a ese criterio legalista, pero también a otras razones, como el objetivo de precaverse de la posible falta de probidad funcionaria y la modalidad tradicional de los presupuestos que, más que instrumentos que fiscalicen la ejecución (como es hoy el presupuesto por programas), han sido instrumentos de control financiero.

Un ejemplo tomado del Uruguay ilustra esta deficiencia:^{6/}

" - Administración financiera lenta y excesivamente documental, con múltiples intervenciones previas de los organismos de contralor, con trámites complicados en materia de liquidaciones, sin facilidades para el uso de fondos permanentes y con habituales atrasos en los pagos, culminando con rendiciones de cuentas que no son objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal de Cuentas.

" - Contabilidades analíticas repetitivas en las Contadurías y en la Contaduría General de la Nación que no permiten formar oportunamente los balances y estados de situación.

" - Contralores internos y externos repetitivos y dilatorios, que no posibilitan una evaluación de la eficiencia en función de los rendimientos y costos."

6/ Ernesto Lamas, "La reforma administrativa", Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Montevideo, mayo de 1966, págs. 7 y 8.

"- Rendiciones de cuentas anuales no definidas con precisión, que hacen que el Poder Ejecutivo y los Concejos Departamentales se limiten a presentar los balances de ejecución de los pertinentes presupuestos".

Podrían exponerse otros casos particulares que conducen a la misma conclusión: existencia de una gran maquinaria fiscalizadora de ingresos y gastos del sector público sin que signifique un control que, en forma clara y precisa, contribuya a un proceso a favor del desarrollo.

Otro importante problema en la organización y funcionamiento de la administración pública de los países latinoamericanos es el desprestigio o ausencia de estructuras que ayuden a mejorar las decisiones. La planificación es hoy considerada en América Latina como un importante método que permite perfeccionar decisiones; no obstante, existen estructuras de planificación insuficientes o incompletas y además, por sus actuaciones y resultados, su prestigio se ha visto menoscabado. Un interesante análisis sobre esta situación hacen Ricardo Cibotti y Oscar J. Bardeci en "Un enfoque crítico de la planificación en América Latina", documento presentado a esta reunión.

Por último habría que mencionar los procedimientos ineficientes utilizados en el cumplimiento de las actividades públicas, que se explican en buena medida por las deficiencias comentadas anteriormente. Pese a que los procedimientos y métodos han merecido, tradicionalmente, la mayor atención en el mejoramiento de la administración pública y que se han creado numerosas oficinas de organización y métodos (O y M) en los países de la región, el problema subsiste, pues esas oficinas se han dedicado a estudiar un sector específico o instituciones y actividades especiales.

b) Obstáculos relacionados con el personal

La idoneidad, la probidad, la motivación y una acertada dirección, parecen ser los elementos necesarios para obtener un eficiente desempeño del personal. En todos estos aspectos la administración pública de América Latina presenta agudas deficiencias.

En cuanto a la idoneidad, cabría señalar en primer lugar que gran proporción del personal ocupado en el sector público, no tiene la preparación adecuada. Suele haber demasiados funcionarios públicos, ya sea

/por falta

por falta de oportunidades de trabajo en otros sectores, por la no determinación de las necesidades reales de incorporación de nuevo personal o porque se aplica un criterio político en la contratación, e incluso en el ascenso. Esta falta de personal idóneo es también patente en los niveles superiores, porque el sector público no logra atraerlos, y prefieren el sector privado o trabajar en el extranjero. Ello quizá se deba a las bajas remuneraciones del sector. La falta de personal calificado atenta también contra el adecuado cumplimiento del proceso de formulación y ejecución de planes.^{7/}

De estas deficiencias derivan otras, por ejemplo la inexistencia de mecanismos racionales de selección y formación de personal, que han dado origen en reiteradas ocasiones a una baja moral o falta de probidad funcionaria.

Un elemento también importante es la actitud paternalista, muy difundida en la dirección del personal público, que ha limitado la iniciativa y participación que amplios estratos de este personal podrían haber tenido en el cumplimiento de muchas actividades.

Algunas de las deficiencias señaladas y la práctica tradicional de la administración en gran parte del sector público, han derivado en un apego a la rutina, o en la falta de flexibilidad de muchos funcionarios frente a los cambios que se propugnan para mejorar la administración pública al servicio del desarrollo.

c) Obstáculos relacionados con el financiamiento

En el concepto actual del sector público, como motor del desarrollo, o del Estado como productor de bienes y servicios, la distribución de sus recursos financieros adquiere particular importancia.

Aunque no hay duda de que la distribución de los recursos financieros depende de las medidas de política económica que se establezcan, hay factores que limitan la flexibilidad de manejo de estos recursos con propósitos de política económica, como el aumento constante de los pagos de remuneraciones por efecto del incremento continuo del personal público y la existencia de un proceso inflacionario.

^{7/} Véase Naciones Unidas, "Organización y técnicas de planificación de Trinidad-Tabago" (Víctor Williams), Aspectos administrativos de la planificación. Documentos de un Seminario, diciembre de 1968, N° de venta 69.II.G.2, pág. 177.

Estas y otras circunstancias contribuyen a que en la generalidad de los países de la región, los gastos corrientes constituyen una alta proporción del gasto total del sector público. En consecuencia, se reducen las posibilidades de inversión, sobre todo en infraestructura, y se producen muchos casos de financiación inflacionaria.

Otro problema es la existencia de recursos con destino específico. "Estos ingresos públicos comprenden impuestos cuyos rendimientos se destinan a usos preestablecidos; créditos internos y externos que generalmente se obtienen para financiar determinadas actividades, proyectos o entidades; parte o la totalidad de los recursos propios de las empresas públicas que por reglamento deben destinarlos a sus gastos de operación e inversiones; y donaciones que habitualmente tienen destinos muy definidos. A esta lista deben agregarse las proporciones de los recursos totales del sector que, por la legislación se asignan a actividades determinadas".^{8/}

Además, las empresas públicas frecuentemente muestran déficit en sus balances periódicos, porque los precios de los bienes y servicios que producen, fijados con un criterio social o político (subsidio al consumo), no les permite solventar los gastos. Para evitar su descapitalización, se desvían hacia esas empresas ingresos provenientes de otra fuente, lo que afecta la asignación de recursos y las acciones del sector público. Todo ello, junto a la alta carga tributaria que existe en muchos casos, atenta contra la flexibilidad en la asignación de recursos para hacer frente a los cambios que propugnan los planes, lo que se suma a la relativa rigidez de los ingresos del sector frente a los mayores gastos que demanda su condición de propulsor del desarrollo.

En resumen, la amplitud actual de las acciones del sector público ha determinado una vasta y compleja estructura administrativa acerca de la cual se ha señalado una serie de deficiencias que, a su vez, se ven reforzadas por problemas de tipo financiero.

8/ Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, op. cit., pág. 122. De acuerdo con la terminología de los autores constituyen esto un "factor de rigidez" en las nuevas orientaciones que se quiera dar al sector público.

2. Deficiencias administrativas que se han originado en la preparación y ejecución de planes nacionales de desarrollo o que han adquirido importancia con ella

A pesar de la relación estrecha que existe entre la planificación y la administración pública, se ha producido en la práctica una separación entre ambas.

Siendo la planificación un instrumento de cambio en los países en desarrollo, los planes deberían prever las modificaciones necesarias en la estructura y la gestión administrativa. Sin embargo, ha sucedido que o los planes no contienen previsión alguna sobre la administración pública, o que los proyectos de reforma administrativa, formulados separadamente, no tienen en cuenta las orientaciones del plan. Esta ya no es la situación más común y en la actualidad las orientaciones para la reforma del aparato administrativo suelen formar parte del plan general. Así sucede en Costa Rica, Ecuador y Perú, por ejemplo.

a) Escasa factibilidad administrativa de los planes

Muy a menudo se expresa que no pueden alcanzarse los objetivos de un plan de desarrollo porque la administración pública no es capaz de superar sus propias limitaciones. Sin embargo, en la etapa del diagnóstico - en donde corresponde hacer los estudios para determinar la factibilidad de un plan - no se ha prestado debida atención a la evaluación de las condiciones de la administración pública, la que hubiera revelado los obstáculos que es necesario remover o los que no son manejables desde el punto de vista administrativo. Un diagnóstico más acabado ayuda a preparar planes más realistas, que, de acuerdo con el régimen económico, social y político imperante, no impongan exigencias desmedidas al aparato administrativo ni le atribuyan una responsabilidad que le es ajena.

b) Desconocimiento de los planes

Es también frecuente en América Latina que los planes no definan con suficiente exactitud las responsabilidades de la administración pública. Aunque desde el punto de vista técnico no sea estrictamente necesario publicar el plan, puede haber una comunicación deficiente de sus orientaciones y objetivos pertinentes a los distintos niveles de ejecución.

/En muchos

En muchos casos sólo la Oficina Central de Planificación y en cierto grado las oficinas sectoriales conocen y manejan los planes. Es preciso crear mecanismos adecuados de participación de todos los sectores y niveles en la formulación y ejecución de los planes so riesgo de que la planificación sea inoperante o se convierta en un ejercicio teórico.^{9/}

c) Criterios inadecuados para mejorar la administración pública

El vínculo esencial entre los planes y la administración pública está constituido por los objetivos, metas y orientaciones de política económica, en función de los cuales la administración pública debe considerar sus posibilidades de acción y decidirse por las más adecuadas. Ello podría dar origen a reformas administrativas que estarían encuadradas en el sistema de prioridades establecido por la planificación.

En la práctica, sin embargo, las estrategias para el mejoramiento de la administración pública no han tomado debidamente en cuenta los sectores o entidades prioritarios establecidos en los planes. Entre otras causas de esta situación, aparte la desvinculación señalada, podría mencionarse el hecho de que se ha prestado atención exagerada a la racionalización para obtener mayor eficiencia, rendimiento o productividad de los servicios o entidades sin dar la atención suficiente a su eficacia, es decir, a la mayor, menor o ninguna utilidad que ellos pudieran tener en el medio económico y social. Asimismo se pretende a veces emprender el mejoramiento de toda la administración pública y en forma acelerada, desatendiendo las condiciones o posibilidades reales.

Las medidas de reforma o mejoramiento administrativo deberían derivar de las condiciones reales existentes y de las exigencias del plan.^{10/} Este problema tendrá que irse resolviendo a medida que progrese la planificación y haya coherencia y continuidad en la preparación de planes, aspecto que depende a su vez de la estabilidad política.

^{9/} Véase Roque G. Carranza, "Requisitos técnicos y organizativos para la planificación efectiva", informe presentado al Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 18-29 de marzo de 1968, párrafo 61 (ISDP.3/A/R.3).

^{10/} Véase Naciones Unidas, "Aspectos administrativos de la planificación - Documento de un Seminario", diciembre de 1968, N° de venta S69.II. G.2, pág. 41.

II. REFORMA ADMINISTRATIVA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Las reformas administrativas han sido frecuentes en los países de la región y se ha acentuado últimamente la preocupación por los aspectos administrativos del sector público, sobre todo para evaluar el contenido y efectividad de las reformas.

La aparición formal de la planificación del desarrollo permite diferenciar dos etapas en la historia reciente de la reforma administrativa. La primera podría hacerse coincidir arbitrariamente con el decenio que empieza en 1950. La segunda puede considerarse que comienza alrededor de 1960, con la formalización de los primeros planes nacionales de desarrollo, que después se generalizan en casi todos los países de la región. Como se ha hecho notar en la primera parte de este documento, las deficiencias administrativas surgidas de las prácticas tradicionales son diferentes de las que se originan en la preparación y ejecución de planes nacionales de desarrollo. Esta distinción se mantiene al estudiar la reforma administrativa y otras medidas o estrategias adoptadas en los países de la región.

1. Reformas administrativas anteriores a la planificación

Aunque las reformas administrativas tienen una larga trayectoria en América Latina, a las anteriores a la planificación se les ha atribuido, en general, la característica de haber sido motivadas por objetivos limitados y no vinculados directamente con el desarrollo económico y social, así como por su utilización político-partidista por parte de gobiernos de corta o larga duración, de facto o elegidos. En efecto, la reforma administrativa fue en muchos casos ofrecida, por presidentes y aspirantes a la presidencia, como panacea para curar los males nacionales, cada vez que convenía por razones electorales o de otra índole, para ser olvidadas o desnaturalizadas poco más tarde, ya sea por conveniencias políticas o por la imposibilidad práctica de realizarlas. De este modo fue ocurriendo que cada nuevo gobierno ofrecía una reforma administrativa mejor que la del anterior y cuya elaboración demandaba tiempo considerable, si es que llegaba a convertirse en ley. En algunos casos, se prometía reducir el exceso de empleados públicos

/pero no

pero no era extraño observar, como efecto de la reforma ofrecida, un aumento considerable de la burocracia o la sustitución de las clientelas políticas.

Con mucha razón, algunos autores han atribuido principal importancia a las causas económicas, sociales e históricas en la no operatividad de las medidas de modernización administrativa en América Latina. Otros consideran que las reformas administrativas anteriores a la planificación trataron de seguir modelos de países que ya habían alcanzado niveles económicos importantes, los que fueron afectados por la segunda guerra mundial, y que estaban preocupados casi exclusivamente por la descentralización administrativa y el mejoramiento de las políticas de personal.

La ineficacia de las reformas administrativas anteriores a la planificación puede ser ilustrada con la experiencia de los servicios estadísticos nacionales a partir de 1950. Desde ese año empezó en América Latina un vigoroso movimiento de modernización de los servicios encargados del levantamiento, elaboración y publicación de los censos nacionales de población, vivienda, agropecuarios y de otras ramas económicas, así como de los servicios encargados de las estadísticas continuas de carácter demográfico, económico y social. Este movimiento tuvo el apoyo decidido de organismos internacionales, principalmente de las Naciones Unidas, la FAO y el Instituto Interamericano de Estadística en América Latina, a través de la convocatoria de conferencias, la formulación de recomendaciones internacionales, la preparación de manuales y la organización de cursos. Se esperaba que los censos nacionales fueran institucionalizados, es decir, que se efectuarían periódicamente y que se elaborarían, publicarían y utilizarían con criterio técnico. Asimismo se confiaba en que las oficinas centrales de estadística y las sectoriales fueran fortalecidas para, en conjunto con el sistema de censos, hacer posible el estudio de la realidad económico-social de los países de la región. Estas expectativas se desvanecieron gradualmente cuando se comprobó que los servicios nacionales de estadística de varios países de la región no lograban mantener el buen nivel de eficiencia logrado.

Brasil, país con una larga historia de reformas administrativas y el más grande de la región, ha sido uno de los más estudiados desde el punto de vista de la efectividad de las estrategias adoptadas para llevarlas a cabo.

/Kleber Nascimento

Kleber Nascimento sostiene que el modelo brasileño habría sido inadecuado porque en lo ideológico (creencias, preferencias, actitudes) ha supuesto un comportamiento de los funcionarios públicos que no prevalece en la realidad. Ello ha llevado a la burocracia a rechazar los aspectos de la reforma que entran en conflicto con sus orientaciones predominantes (los aspectos funcionales) y a aceptar aquellos aspectos compatibles con estas orientaciones (los aspectos disfuncionales). En la medida en que esto se verifica, la reforma tiende a desvirtuarse como un instrumento de cambio y a constituir, al revés, un instrumento de preservación y fortalecimiento del statu quo. Tampoco habría sido satisfactorio en lo sustantivo (contenido) porque adoptó una finalidad globalista e inmediatista (reforma en profundidad de toda la administración y en plazo relativamente breve) y por su orientación diagnóstica (el cognotivismo), o sea, el supuesto de que la administración no cambia porque no sabe cambiar, y no porque no quiera transformarse. Por último, en lo operativo (forma de acción de los agentes de la reforma), la ineficacia de la acción reformista se habría debido a la concentración de esfuerzos en los aspectos formales (estructuras orgánicas, normas de procedimientos, etc.), al estilo impositivo y al aislamiento de la élite reformista, Gilbert Siegel destaca el carácter arbitrario de la reforma administrativa brasileña y el aislamiento de sus autores como las principales causas de su inoperatividad. García-Zamor, por su parte, tras revisar aspectos pertinentes como el crecimiento incontrolado del servicio civil, el bajo nivel de remuneraciones, la fuerza de la tradición y el "papeleo", las deficiencias educativas, el crecimiento de la población urbana, la rigidez de la estructura social, la mano de obra pública redundante, etc., cree que deben buscarse en los factores ambientales las causas de ineffectividad de las reformas administrativas brasileña y no solamente en el estudio de la capacitación de personal o de la estrategia de las reformas.

Diversos estudios llegan a conclusiones igualmente pesimistas en cuanto a la efectividad de las reformas administrativas en los demás países de América Latina durante el decenio anterior al inicio, con carácter más formal, de la planificación económica y social.

2. Reformas administrativas posteriores

Ya se ha visto que la reforma administrativa anterior a la planificación no estuvo, en esencia, vinculada al propósito de desarrollo económico y social ni demostró suficiente efectividad pese a las exageradas y siempre renovadas esperanzas que se pusieron en ella en los países de la región.

No deja de extrañar que, una vez que se perdió el temor a la planificación y que ésta fue aceptada por los gobiernos, en la Reunión de Punta del Este de 1961 se dejara implícito que la formulación y ejecución de los primeros planes nacionales de desarrollo quedaría al cuidado de la maquinaria administrativa estatal, que en los diferentes países había mostrado ya diverso grado de ineficacia. Es difícil pensar que tanto los gobernantes como los planificadores hubieran creído que tal ineficacia pudiera obviarse a base de la esforzada labor de algunos funcionarios nacionales y el asesoramiento técnico extranjero. Diferentes evaluaciones de la experiencia planificadora latinoamericana demuestran, sin embargo, una clara sobreestimación, por parte de los gobiernos, de su capacidad administrativa para el desarrollo.

Entre lo mucho que se ha escrito sobre la planificación en América Latina, conviene ahora extraer las referencias, relativamente escasas, a la vinculación que existió durante el último decenio entre la capacidad administrativa y la planificación del desarrollo. Algunas de las inquietudes que aparecen en este período fueron recogidas, al nivel regional, por los informes de dos reuniones organizadas bajo la égida de la CEPAL.^{11/}

En relación con la formulación de los planes de desarrollo y su vinculación con los aspectos administrativos, es interesante tener en cuenta las críticas expresadas por Raúl Prebisch al dejar el cargo de Secretario Ejecutivo de la CEPAL en 1963:

^{11/} IIPES, Discusiones sobre planificación. (Informe de un Seminario, Santiago de Chile, 6 a 14 de julio de 1965). Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Siglo XXI editores S.A., México, D.F., 1966; CEPAL, Aspectos administrativos de la planificación. Documentos de un Seminario. Naciones Unidas, Nueva York, 1968 N° de venta S69.II.G.2.

"... los planes, por la premura de las circunstancias, han tenido a menudo que formularse por un pequeño grupo de personas que no pudieron aprovechar la experiencia fragmentaria de los múltiples compartimientos de la administración, la experiencia de un vasto número de personas que tendrán que ejecutar el plan sin haber tenido oportunidad de colaborar en la determinación de sus objetivos. En otros términos, el órgano formulador del plan se ha superpuesto a menudo a la organización administrativa existente sin penetrarla en modo alguno. Hay que hacer un esfuerzo de integración, siguiendo este principio básico: que el plan no se hace solamente desde arriba, y tiene que venir desde abajo, a través de todos los niveles responsables de la administración... Todas estas fallas son muy comprensibles y no amenguan el gran mérito de los gobiernos que iniciaron la formulación de planes; sin ello no se hubieran puesto de manifiesto. Se requiere ahora realizar la tarea, nada fácil, de adecuar la maquinaria administrativa a la planificación. Y esta tarea continua, incesante, sólo podrá acometerse si a la firme decisión de arriba se acompaña la adhesión de los hombres dirigentes de la administración, pues todos ellos deberán participar activamente en la tarea planificadora".^{12/}

Las opiniones de personas de reconocido prestigio y experiencia, como la citada, confirman planteamientos ya hechos en la primera parte de este documento.

Como una ratificación más, captada de la experiencia en los países de la región, es importante citar las apreciaciones más recientes de la CEPAL, en que, en forma más explícita, se plantea el problema de la desvinculación entre planificación y reforma administrativa:

"Las resistencias que obviamente habrían de encontrarse en las modalidades tradicionales de acción, tanto en las autoridades políticas como en el conjunto de la administración nacional, requerirían una cierta "estrategia" para la instauración de los mecanismos de planificación, que soslayara en lo posible esos roces y permitiera su integración progresiva en la estructura y procedimientos

^{12/} Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1963, pág. 71.

administrativos... En este aspecto la planificación latinoamericana ha adolecido de graves fallas; ... el plan elaborado no ha sido con frecuencia suficientemente discutido por los distintos órganos gubernamentales de decisión política o ejecutivos, lo que crea luego ... resistencia en los ministerios y en los organismos descentralizados ... los organismos de planificación han venido, en general, a superponerse a una estructura administrativa que no se ha adecuado a las exigencias que envuelve la aplicación de una política planificada de desarrollo ... En los últimos años, varios países han instalado oficinas centrales de organización y métodos, a las cuales se les ha encargado la responsabilidad de la reforma administrativa. En muchos casos, estas oficinas centrales no han tenido conexión con los organismos del sistema de planificación, ni con aquellos de la administración de personal y de presupuestos, quedando así la acción de reforma totalmente aislada de aquellas del desarrollo nacional. Así pues, si bien indirectamente los esfuerzos generales de planificación han concentrado la preocupación por las tareas de modernización administrativa, éstas han tendido a emprenderse en forma aislada de las políticas de desarrollo económico".^{13/}

La somera revisión aquí efectuada revela que, seguramente debido al aislamiento antes mencionado entre los planificadores y los funcionarios responsables de la modernización de la administración pública, no se logró una adecuada vinculación entre los planes de desarrollo y la reforma administrativa.

El considerable optimismo que se había puesto en la viabilidad y efectividad de la planificación empezó a declinar en los primeros años del decenio anterior. Los obstáculos para la formulación y ejecución de los planes de desarrollo fueron grandes y de naturaleza diversa. Los expertos en economía y en administración pública coincidían - todavía desde tiendas separadas - en su preocupación por lo que ya desde 1965 empezaban a denominar "crisis de la planificación". A esta preocupación responde la aparición

^{13/} CEPAL, El pensamiento de la CEPAL. Editorial Universitaria S.A., Santiago de Chile, 1969, págs. 121 a 123.

de dos libros de ensayos de varios autores, editados por el estudioso chileno Claudio Véliz: Obstacles to change in Latin America y The politics of conformity in Latin America, publicados bajo los auspicios del Royal Institute of International Affairs, por Oxford University Press, en 1965 y 1967, respectivamente. Esas y otras publicaciones posteriores,^{14/} contienen tanto la búsqueda de las causas de la persistencia del subdesarrollo latinoamericano como una cierta sensación de frustración, sobre todo entre los profesionales de la región.

El ILPES, institución que desde 1962 viene, bajo la égida de la CEPAL, difundiendo la planificación a través de estudios, de cursos de capacitación y de servicios de asesoramiento a los gobiernos de la región, ha efectuado y continúa efectuando interesantes evaluaciones sobre la experiencia planificadora en América Latina. Una de estas últimas, como ya se ha señalado, ha sido sometida a la consideración de la presente reunión de expertos, bajo el título de "Un enfoque crítico de la planificación en América Latina" (ST/ECLA/Conf.38/L.1), cuyos autores son los economistas Ricardo Cibotti, y Oscar Julián Bardeci.

La planificación ha tenido dificultades serias, que pudieron ser en gran parte previsibles y que se ninguna manera pueden considerarse insuperables. Tuvo que imponerse a una fuerte oposición de varios años. Se inició en países insuficientemente diagnosticados y cuantificados. Por su novedad y complejidad tuvo que ser manejada por grupos muy pequeños de planificadores - nacionales o extranjeros - que en muchos casos ganaron así sus primeras experiencias con la dura realidad latinoamericana. En la mayoría de los países, los planes no obtuvieron, tanto para su formulación como para su ejecución, el apoyo indispensable de los gobernantes ni la participación decidida de la administración pública y de otros sectores de la sociedad. En algunos casos los planes adolecieron de

^{14/} Por ejemplo: Marcos Kaplán y Raúl O. Basaldúa, Problemas estructurales y planificación para el desarrollo, Bibliografía OMEBA, Buenos Aires, 1968; Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Editorial Siglo XXI, México D.F. 1970; Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, El sector público en la planificación del desarrollo (en proceso de impresión).

fallas técnicas, tales como no especificar las medidas operativas que se requieren para su instrumentación u omitir los proyectos. Cuando los planes fueron técnica y políticamente viables, los recursos financieros internos o externos fueron insuficientes o no se entregaron oportunamente.

Este balance plantea serias interrogantes en cuanto a la viabilidad y efectividad de la reforma administrativa y de la planificación del desarrollo latinoamericano en los próximos años. Es posible que algunos piensen que las dificultades experimentadas por la planificación latinoamericana justificarían que ella fuera abandonada totalmente. Así la solución de los graves problemas económicos y sociales de América Latina dependería de decisiones de corto plazo o sólo se enfrentarían los problemas coyunturales, perpetuando y aun agudizando, de esa manera, el estado de subdesarrollo de los países de la región. Pero la misma gravedad y complejidad de los problemas no parece que pueda permitir ese camino y se tendrá, por tanto, que reconocer al Estado y a la planificación su papel de promotores activos del desarrollo económico y social. A medida que esto suceda la racionalidad de la reforma administrativa y de la planificación del desarrollo reafirmarán su validez y su influencia.

III. MEDIDAS DESTINADAS A FORTALECER LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

1. Formulación y ejecución de la reforma administrativa

a) Aspectos generales a tener en cuenta

Así como la planificación se considera un proceso continuo, la reforma administrativa - cualquiera sea el criterio con que se intente: globalista o gradual - debe concebirse como una preocupación de tipo permanente, más aún si se estima que ella debe formar parte de la preparación y ejecución de planes nacionales de desarrollo.

El estudio de la realidad deberá traducirse en un diagnóstico de la administración pública en el marco social, cultural, económico y político del país. Será así posible determinar el papel que representa actualmente la administración pública y el que debiera representar en el futuro, así como las transformaciones necesarias, para satisfacer las exigencias que plantean las nuevas orientaciones.

Los reformadores deben tener conciencia de las dificultades que presumiblemente se presentarán en su labor. Entre ellas puede señalarse la oposición - sobre todo en la etapa de ejecución - de muchos funcionarios y ejecutivos de la administración pública; unos, porque los cambios recomendados afectan su trabajo de rutina y otros, porque la adopción - ya sea de planes o reformas administrativas - les significa compartir la orientación, si no las decisiones, del organismo a su cargo. Es decir, ni los planes ni las reformas administrativas se concilian con el carácter "feudal" de muchos ejecutivos en la administración de la entidad a su cargo.

Asimismo, las reformas administrativas son demorosas, pues media un plazo relativamente largo entre la formulación y la ejecución de las recomendaciones, y más todavía hasta llegar al funcionamiento óptimo. Esta demora puede obedecer a la tramitación política o la dificultad para obtener la aprobación del proyecto de reforma, la falta de financiamiento o demora en la asignación de esos recursos, la necesidad de formación y capacitación adecuada del elemento humano, etc. Otra dificultad podría ser la necesidad de trabajar en equipos interdisciplinarios, no sólo porque el funcionamiento de la administración pública tiene repercusiones económicas, sociales y políticas, sino porque al relacionarse con el proceso de planificación, son fundamentales los estudios, proyecciones y alternativas de los economistas y las decisiones de los políticos.

/Los "reformadores"

Los "reformadores" tampoco deben descuidar la vinculación con el nivel ejecutivo o "línea". No es conveniente usurpar o invadir las funciones ejecutivas, ya que se producen roces que muchas veces agudizan el problema de rechazo. Debe tenerse en cuenta que la línea es la que debe ejecutar su acción en conformidad con las decisiones del poder político; más aún los altos ejecutivos de la administración pública a menudo son depositarios de la confianza de las fuerzas políticas que dirigen el país. Este problema podría ser obviado con la participación adecuada de representantes de la "línea" en la reforma administrativa.

Un aspecto que es de suma importancia es el apoyo del Jefe del Ejecutivo a la reforma administrativa ya sea directamente o a través de los funcionarios superiores de la jerarquía ejecutiva. No puede concebirse este apoyo como mera aceptación o manifestación de propósito del gobierno, sino que debe reflejarse en órdenes o disposiciones para que se asignen los recursos financieros, materiales y de personal requeridos y para que colaboren en la forma más efectiva las diversas entidades del sector público; también debe reflejarse en la dictación o promoción de leyes, normas y reglamentos que den un marco jurídico proporcionado a la importancia que tenga la reforma en el proceso de desarrollo del país.

La experiencia enseña que toda reforma que no cuente con el respaldo de la máxima autoridad política implicará una disipación de esfuerzos y pérdida de recursos. Sin embargo, los gobiernos no debieran utilizarla como consignas demagógicas si no existe un verdadero afán o las condiciones mínimas para llevarla a cabo, pues los escasos recursos y múltiples necesidades de los países en desarrollo no justifican iniciar proyectos que de antemano se saben de corta vigencia y sin logro alguno.

Lo anterior en modo alguno significa que ante ciertos obstáculos deba cómodamente desecharse el emprender este tipo de empresa; es bien sabido que toda acción de cambio o en favor del desarrollo es de por sí difícil. Si se quiere recalcar la inconveniencia de actuar por vía de ensayo o sólo para adoptar una postura reformista.

/b) Organización

b) Organización para la reforma administrativa

El concepto actual de la administración pública como instrumento de desarrollo y promotor y ejecutor de los cambios necesarios, implica la necesidad de establecer una organización que se ocupe de la modernización de la estructura y funcionamiento del aparato administrativo del sector público. Se ha insistido en que las circunstancias de cada país deben determinar las medidas por tomar para lograr el mejoramiento administrativo. Sin embargo, es posible derivar algunos criterios generales del examen de las experiencias realizadas en cuanto a organización para la reforma administrativa.

Con las oficinas de reforma administrativa sucede algo parecido a lo que ocurre con las oficinas de planificación en cuanto a la dependencia o ubicación de la oficina central, la estructura del sistema y su vinculación o coordinación con otras actividades, como presupuesto, estadística, etc. Se ha destacado por su debilidad, igual que en el proceso de planificación, la etapa de ejecución, afectada por la falta de una instrumentación adecuada; ello se ha debido principalmente a la escasa autoridad y apoyo que han tenido las recomendaciones de la oficina central de reforma, porque este organismo se ha localizado en un nivel inadecuado, lo que, incluso, ha repercutido sobre la coordinación necesaria en la etapa de preparación.

Se destaca así la necesidad de lograr el firme apoyo del sector político del gobierno, y para que así acontezca éste debe emanar del nivel más alto de decisiones.^{15/} La oficina central encargada de la reforma administrativa deberá pues estar localizada como organismo asesor de la entidad que representa a la máxima autoridad política, que en el caso de los países latinoamericanos corresponde, casi en su generalidad, a la presidencia de la república. Igual recomendación se ha hecho sobre la oficina central de planificación. Al estar ambas oficinas en un mismo

^{15/} Véase ILPES, Discusiones sobre planificación, Siglo XXI Editores de México y Editorial Universitaria de Santiago de Chile, 1966, pág. 38.

nivel se acrecentarían las posibilidades de coordinación entre ambas, y por ende con la oficina de presupuesto, que se encarga de traducir los objetivos a largo y mediano plazo en metas y acción concretas de corto plazo o anual.

Una estrecha relación, con acuerdo sobre los propósitos, entre las oficinas de planificación, reforma administrativa y presupuesto y con participación importante de los representantes del poder político, hace posible:

a) la formulación más realista de los planes de desarrollo, cuya factibilidad política, económica y administrativa se encuentre garantizada por la orientación y apoyo políticos, el conocimiento de los recursos financieros disponibles, las fuentes, oportunidad y monto de nuevos recursos que se pueden obtener y el conocimiento y posibilidades de desarrollo de la capacidad administrativa existente;

b) desde el punto de vista del presupuesto, la asignación de recursos y la formulación de programas con objetivos y metas a mediano y corto plazo, de acuerdo - respectivamente - con las grandes prioridades y los objetivos de largo y mediano plazo establecidos en los planes;

c) la aplicación de medidas de mejoramiento de la administración pública, no sólo con el criterio de mayor eficiencia de cada organismo o entidad, sino también con miras a la ejecución administrativa de los planes.

Una vez estructuradas al más alto nivel las oficinas de planificación y reforma administrativa, puede considerarse la vinculación de éstas con el grupo de decisiones políticas, el cual - además de proporcionarles el marco general de su acción - debe darles un contenido sustancial que represente, en lo económico y social, el anhelo de las mayorías nacionales. Para cumplir ese objetivo existe la posibilidad de un comité de decisiones en que participen, entre otros, el Jefe del Ejecutivo o un representante de él, ministros, jefe de la oficina de planificación, jefe de la oficina de reforma administrativa y el director de presupuesto. Las funciones de este comité no significarían recargar la labor normal del Jefe del Ejecutivo y Ministros, pues sus sesiones de trabajo corresponderían,

/virtualmente, con

virtualmente, con una participación más amplia y quizás con métodos y criterios distintos, a las sesiones de gabinete, las que podrían también seguir realizándose con las finalidades que les son propias.

La coordinación y participación efectiva de los distintos niveles de la administración pública en la formulación y ejecución de la reforma administrativa requieren un mecanismo que vincule a esos niveles operativos con el comité de alto nivel. En consecuencia sería necesario considerar la posibilidad de establecer oficinas sectoriales o ministeriales de reforma administrativa. Considerando que el proceso de reforma administrativa se llevará a cabo en forma gradual, las oficinas sectoriales tendrían que cumplir objetivos diferentes, según correspondan a un sector prioritario o no. En términos muy generales, estas oficinas podrían cumplir con los objetivos de estudiar la situación administrativa del sector o ministerio de modo de mantener informado a sus ejecutivos y a la oficina central, sugerir o recomendar medidas de mejoramiento, estudiar, programar u organizar las actividades por promover en su sector, la realización de las transformaciones o mejoras ya contenidas en la reforma administrativa, y promover otras actividades para mejorar en general la eficiencia en los distintos servicios de su sector; las oficinas que no correspondan a sectores prioritarios podrían dedicarse al diagnóstico administrativo y al mejoramiento de la eficiencia así como a atender las necesidades que surjan de la transformación producida en los sectores prioritarios.

Aunque las anteriores son ideas muy generales, plantean la necesidad de analizar las posibilidades de la organización para la reforma administrativa, frente a las formas ensayadas ya, que generalmente han carecido de la efectividad deseada por la restringida participación y coordinación en la formulación y ejecución de la reforma administrativa, y la escasa consideración de la administración pública como instrumento para los cambios contenidos en los planes de desarrollo económico y social.

Existen otros aspectos relacionados con la organización para la reforma administrativa que influyen en la etapa de ejecución, facilitándola o haciéndola más comprensible y aceptable por parte del funcionario público y la colectividad. Uno de ellos es la divulgación continua de información acerca del contenido, propósito y significación de la reforma

/durante todo

durante todo el proceso. Su sentido y forma deberán ajustarse al sector al cual se dirige: el público en general o los funcionarios públicos. El objetivo fundamental, en el primer caso, es obtener una corriente de opinión pública favorable a los cambios que se realizan y un conocimiento de cómo actuar en aquellos servicios que afectan directamente a la colectividad. En el otro caso, el objetivo es obtener - gracias a la buena disposición de cada funcionario - una participación más efectiva en el desarrollo de la reforma, que pueda traducirse no sólo en el mejor cumplimiento de sus funciones sino en iniciativas para perfeccionarla.

En relación con lo anterior, surge la necesidad de preparar al elemento humano para la administración pública. Un buen programa de adiestramiento es una herramienta para desarrollar conocimientos, aptitudes y formas de conducta, que siendo necesario aún en condiciones de rutina, lo es tanto más cuando la reforma administrativa plantea nuevas exigencias. Es esencial que los programas de adiestramiento tengan una organización adecuada, con continuidad, que prevean - con criterios de prioridad - las necesidades de los distintos sectores de la administración y que reciban el apoyo de las más altas autoridades de la administración estatal.

Por último, cabe mencionar la posibilidad de usar métodos modernos, incluso elementos mecanizados y de computación que ayuden en la realización de estudios, en la programación y en la toma de decisiones mejores y más rápidas, lo que llevará a una dirección más eficaz de la administración pública.

En algunos países de la región se han difundido estos métodos modernos como preparación del presupuesto a base de programas y, en menor grado, el establecimiento de escuelas y programas de adiestramiento; también se ha introducido el uso de sistemas mecanizados y recientemente las computadoras.

2. Necesidades de mejoramiento administrativo planteadas por los planes de integración económica

La integración económica de todos los países de América Latina es un objetivo importante, ambicioso y difícil, cuyas repercusiones administrativas sólo han sido estudiadas en forma limitada. Por esa misma razón, conviene que la Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo, dado su carácter regional latinoamericano, dedique alguna atención al tema.

Concebida como coadyuvante al desarrollo de cada país de la región, la integración latinoamericana ofrece la imagen y las posibilidades de un gran mercado regional. Esta idea cuenta con fuerzas a favor y en contra según la orientación teórica y la modalidad práctica que se adopte. Hay quienes fincan en ella muchas esperanzas desde el punto de vista de la solución de los serios problemas económicos y sociales de los países de América Latina. Hay otros que temen que el proceso integrador resulte más bien beneficiando a intereses externos a la región.

Los primeros sistemas orientados hacia la integración latinoamericana, creados alrededor de 1960, son la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCC). Hay tantas publicaciones que describen, analizan y evalúan las actividades de la ALALC y del MCC que es imposible siquiera citarlas en forma completa en este documento.^{16/} Sin entrar en el complejo campo técnico de su

^{16/} En relación con este tema pueden consultarse las publicaciones siguientes: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Instrumentos Relativos a la Integración Económica en América Latina, 1964; INTAL-BID, La Integración Latinoamericana. Situación y perspectivas, 1965; CEPAL, Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica, N° de venta: 66.II.G.9, 1966; Dusan Sidjanski, Dimensiones Institucionales de la Integración Latinoamericana, INTAL-BID, 1967; Allan Randolph Brewer Carías, Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana, Caracas, 1968; INTAL-BID, La Integración Económica de América Latina. Realizaciones, problemas y perspectivas, 1968; Felipe Herrera, Nacionalismo, Regionalismo, Internacionalismo. América Latina en el contexto internacional, INTAL-BID, 1970.

análisis, puede afirmarse que, aunque se reconocen los avances de la ALALC y del MCC en su primera década de existencia, también se señalan frustraciones, que en muchos casos se atribuyen al predominio de consideraciones nacionales sobre conveniencias regionales o subregionales. La casi totalidad de los planes de desarrollo formulados en el decenio de 1960 están basados en un enfoque puramente nacional que ignora en gran medida los objetivos de la integración latinoamericana.

En años recientes han empezado a cobrar impulso otros dos sistemas subregionales: el Acuerdo de Cartagena (más conocido como Grupo Andino) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA). Las instituciones multinacionales dependientes del Grupo Andino y de CARIFTA, así como las de la ALALC y el MCC, deberán coordinarse eventualmente como parte del proceso de convergencia que se espera que se produzca entre todos éstos sistemas de integración. En ese contexto adquiere especial importancia el fortalecimiento de la capacidad administrativa de las instituciones multinacionales existentes o por crearse, sobre todo de los bancos o corporaciones de fomento y de las corporaciones públicas latinoamericanas. Entre las tareas más urgentes parecen figurar el establecimiento de estructuras y procedimientos más flexibles y eficientes y la formación de personal técnicamente idóneo y dotado de un punto de vista multinacional.

