

NUESTRA SITUACION ADMINISTRATIVA

Este trabajo representa el primer intento global de conocimiento e interpretación de la situación administrativa del sector público en el Istmo Centroamericano, hecho por la ESAPAC con la finalidad de proporcionar a los gobiernos de cada país una base sólida para el cambio administrativo que se impone como una de las precondiciones esenciales para que el Estado pueda cumplir cabalmente el rol que le cabe en la política de desarrollo.

Para ello, ha sido indispensable identificar de una manera sistemática y objetiva los factores tanto exógenos como endógenos determinantes de esa situación, a fin de que se tome plena conciencia de las fallas fundamentales de que padecen esas administraciones y que es imperioso corregir si se pretende llevar a cabo una auténtica acción de transformación económica, social y cultural.

El estudio crítico de la actual situación administrativa del Istmo Centroamericano, que es parte de este trabajo, no debe ser interpretado como revelador de fenómenos peculiares de la región, ya que si este tipo de investigación se extendiera a otras áreas, y se interpretase y expresase con la misma franqueza que se ha hecho éste, seguramente patentizaría la existencia de similares o peores problemas en ellas. Antes bien, este estudio representa una tentativa deliberada dentro de un conjunto de esfuerzos, tal como el Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano, que evidencia ese interés para lograr una superación del nivel actual de desarrollo de esos países.

Esa superación se hace imperiosa ya que a un estado de subdesarrollo corresponde necesariamente una subadministración que, en el mejor de los casos, sólo es eficiente para mantener el statu quo pero nunca para posibilitar la concreción de metas más altas y perspectivas nuevas para los pueblos.

CONCEPCION DEL ESTADO

1 —En todos los países del Istmo Centroamericano existen disposiciones constitucionales que definen la composición del Estado en los tres poderes clásicos legislativo que formula las leyes, ejecutivo que las aplica y judicial que las interpreta y administra justicia. En un país, además, se da categoría de poder a la función electoral y en otro el poder judicial no interpreta la ley y sólo administra justicia.

En ninguno de esos países existe, sin embargo, una concepción nacional, es decir, en el pueblo, sobre la composición del Estado en poderes, salvo en los grupos de mayor cultura.

Este hecho hace que se conceptúe que el poder ejecutivo es sinónimo de gobierno y por lo tanto tiene mayor preponderancia que los otros.

Es bastante frecuente encontrar también, al nivel institucional y en criterio de muchos funcionarios de organismos descentralizados, la concepción de que ellos no forman parte del Estado y, consecuencia, asumen una actitud acorde con tal errado criterio, que se exterioriza entre otros hechos en su renuencia a que se les considere como funcionarios o empleados públicos.

No existen definiciones precisas de los límites funcionales de cada poder. Por otro lado, las disposiciones

vigentes no dan el marco orgánico a cada uno de ellos, lo cual crea problemas de jurisdicción y de interrelación de esos poderes.

Como solución más frecuente a tales anomalías, el poder ejecutivo asume mayor ámbito de actuación, como resultante, además, de la falta de conciencia nacional sobre la división de poderes y a la presión que se ejerce para que el Presidente de la República arbitre solución a todos los problemas.

2.—La mayoría de las constituciones vigentes en los países del Istmo Centroamericano no dan las bases filosóficas fundamentales, ni concretan las metas para el establecimiento de políticas nacionales de desarrollo integrado.

Con los elementos de juicio que se tienen, no es posible determinar con precisión el rol del Estado en el proceso de desarrollo, excepto en un país en donde la constitución atribuye primariamente dicha función al sector privado y en su defecto al sector público.

Las deficiencias constitucionales apuntadas se están superando en parte a través de disposiciones jurídicas relacionadas con planificación y otros intentos

aislados de coordinación de políticas primariamente económicas.

3 —Por lo general, la opinión pública, como la manifestación del pueblo en una democracia, no juega en el Istmo Centroamericano una influencia notoria en la orientación de las actividades estatales, por dos razones fundamentales

- a) Alto porcentaje de analfabetismo y bajo nivel cultural de grandes estratos sociales,
- b) concentración de los principales medios de manifestación de la opinión pública en ciertos grupos sociales, económicos y políticos que favorecen o no la divulgación de hechos, ideas, problemas, soluciones, etc., según sus propias interpretaciones e intereses

Excepción a lo manifestado en el punto a) lo constituye uno de los países de la región, en donde su alto porcentaje de alfabetismo, su nivel de educación y sus patrones y tradiciones sociales, políticas y económicas, hacen que haya mayor grado de participación, a pesar de que siempre existen algunas restricciones de las indicadas en el punto b)

La opinión pública tiene mejores posibilidades de formarse y manifestarse en las zonas urbanas que en las rurales

4 —No existe en la mayoría de los países de la región una estructura de poder compatible con los propósitos de desarrollo integrado. Hay variaciones cuantitativas y cualitativas de país a país que podrían ser precisadas a través de la investigación sociológica, a efecto de establecer una correcta determinación de los factores y las consecuencias políticas nacionales y regionales del desarrollo. Los datos disponibles no son

suficientes para concretar otras conclusiones más precisas.

5 —Un análisis objetivo de las principales corrientes ideológicas dominantes, sustentadas por partidos políticos en los países del Istmo Centroamericano, parece revelar que más que diferencias fundamentales de concepción, existen diferencias de tipo personal, centradas en sus propios líderes

En dos países de la región no hay partidos políticos permanentes y, en otro, hay tal proliferación de ellos, que ha sido necesario recurrir a coaliciones para poder formar gobierno

6 —La función electoral, en sus aspectos procesales y normativos, está encomendada en todos los países centroamericanos a un organismo que tiene bastante independencia formal y de hecho, inclusive, en uno de ellos, rango de poder del Estado

En todos los casos, esa actividad está servida por un tribunal especial integrado por tres a cinco miembros, cuya fuente de nombramiento y el período para servir el cargo varían de país a país

Es interesante destacar que en un país el organismo electoral funciona como un ente descentralizado del poder ejecutivo

7 —En cuatro de los seis países del Istmo Centroamericano existen cuerpos militares estables, que tienen carrera profesional y que constituyen uno de los grupos más importantes de poder y de influencia en las actividades públicas

Esos cuerpos militares intervienen indirecta o directamente en el proceso o en los resultados electorales, bien porque tengan una labor de participación, tutelaje o de cuidado del orden público en tales ocasiones, o porque ejerzan un efecto psicológico sobre ciertos sectores populares

EL PODER LEGISLATIVO

1.—Existen regulaciones de tipo jurídico y prácticas relativamente uniformes en todos los países del Istmo para la fase de selección de precandidatos en el proceso electoral. Ellas consisten en la celebración de reuniones de tipo local y finalmente, en una convención de tipo nacional de cada uno de los partidos políticos, en donde se hace la escogencia de los candidatos

El pueblo no tiene una participación directa ni amplia en ese proceso y ella es limitada a determinadas personas y sectores, afiliadas a los partidos, con lo cual la base de reclutamiento de los precandidatos a legisladores es estrecha

Además de esos intereses partidistas, hay tres hechos que tienen también importancia para la preselección de los candidatos: la cantidad de votos que pueda aportar a la elección del Presidente de la República; la contribución económica que pueda dar para los gastos de la campaña, y a veces, para el sostenimiento del partido cuando éste es permanente y el grado de aca-

tamiento que preste a determinadas orientaciones de tipo partidista o jerárquicas.

Los hechos comentados en primer y tercer términos hacen que el candidato a Presidente tenga una influencia decisiva en la composición de las nóminas de candidatos a legisladores.

Hay una opinión bastante generalizada en todos los países del Istmo, respecto a que de esa falta de adecuación en el proceso de preselección de los legisladores —puesto que la escogencia es prácticamente automática— resulta una deficiente integración del poder legislativo que se manifiesta en los siguientes hechos

- a) El poder legislativo, en cada uno de los países, no posee en general una clara concepción de la proyección nacional que tiene su función determinativa, ni del importante papel que juega en el proceso de desarrollo integrado;
- b) Se legisla, por lo general, a base de necesida-

des urgentes, presión del ejecutivo o de ciertos grupos de interés, de manera improvisada y sin visión global o de conjunto, ni proyecciones para el futuro,

- c) Son frecuentes, además, ciertas actitudes tanto personales como colectivas de irresponsabilidad que se manifiestan como ausencias prolongadas, desinterés ostensible en los asuntos que se discuten, falta de estudio de los mismos, discusiones prolongadas e innecesarias de cuestiones sin importancia, excesivo formalismo jurídico, recesos inmotivados del cuerpo legislador y de sus comisiones, dedicación parcial y escaso tiempo consagrado a su trabajo, y criterios personalistas, sectarios y localistas en la toma de sus decisiones; y
- d) No se hacen suficientes esfuerzos recíprocos entre los legisladores del partido en el poder y los de la oposición, para mantener una labor armoniosa en la prosecución de los importantes objetivos nacionales, los que, por otra parte, no han sido definidos. En un país no hay diputados de la oposición en el poder legislativo

2.—En la mayoría de los países de la región los grupos de presión que tienen más influencia sobre el legislativo son aquellos de mayor poder económico. En dos países, sin embargo, estos grupos acusan mayor grado de diversificación, apareciendo los de naturaleza no económica, tales como profesionales, burocráticos, estudiantiles, etc.

3.—Hay algunas evidencias que demuestran que los poderes legislativos en el Istmo empiezan a considerar necesarias ciertas reformas legales tendientes a lograr el indispensable cambio de estructuras y procedimientos para el desarrollo, tales como las leyes de planificación, impuesto sobre la renta, reforma agraria, incentivos industriales, etc. Esas reformas no siempre son de iniciativa propia, sino por esfuerzos generados en el campo internacional, continental y centroamericano, o en el poder ejecutivo

Los cambios constitucionales son de más difícil aceptación en los poderes legislativos, debido a que ellos pueden afectar de manera fundamental los intereses de ciertos grupos de poder, a través de la remoción de los obstáculos constitucionales básicos que posibilitarían una efectiva política de desarrollo integrado

4.—La falta de definición de objetivos de interés nacional que precisan el apoyo legislativo de todos los partidos, por tener proyecciones que exigen continuidad de mediano y largo plazo al cubrir más de un período gubernamental, es también otro de los más serios problemas que se afrontan y cuya responsabilidad no puede atribuirse sólo a esos cuerpos legislativos

Como las labores de planificación son de reciente iniciación en todos los países del Istmo, no hay aún en los cuerpos legislativos y en otros importantes sectores nacionales la necesaria conciencia de la trascendencia que dicho proceso tiene. Sin embargo, es significati-

vo que en todos ellos se hayan promulgado leyes recientes para su implantación o renovado los esfuerzos para el efectivo cumplimiento de leyes dictadas hace varios años, como es el caso en dos países

Las técnicas de presupuesto por programas y actividades no son aplicadas todavía en la mayoría de los países, a pesar de que ya se ha iniciado en casi todos la implantación del sistema.

En los poderes legislativos ha privado el criterio de que el presupuesto fiscal ha sido un medio para limitar sus funciones, si se aprueba sin modificaciones con relación al proyecto que le somete el poder ejecutivo, lo que provoca en sus integrantes una reacción que se expresa en una actitud irresponsable en relación al presupuesto. Por otra parte, no ha habido un cabal entendimiento de la función presupuestaria como instrumento fundamental de gobierno.

Eso se agrava debido a que ni los miembros de la comisión de presupuesto respectiva, ni otros legisladores, tienen acceso al documento presupuestal en sus fases de elaboración en el ámbito ejecutivo, para presentar sus iniciativas a fin de que sean estudiadas. Además, el tiempo de que dispone el legislativo para la aprobación del presupuesto, es usualmente corto en demasía, lo que obliga a los legisladores a rendir dictamen sin un análisis exhaustivo del mismo y posteriormente a aprobarlo en términos angustiosos

5.—La independencia real que existe entre el poder legislativo y el poder ejecutivo es mínima en cuatro de los seis países del Istmo, debido a los siguientes factores, entre otros:

- a) El liderazgo político que ejerce el Presidente de República por ser usualmente, a la vez, el jefe del partido que está en el gobierno,
- b) la actitud pasiva y carente de dinamismo que es habitual en el poder legislativo y que lo hace limitarse al tratamiento de algunas de las materias que se le somete a su consideración,
- c) la iniciativa permanente que tiene el poder ejecutivo y sus organismos descentralizados en asuntos de importancia;
- d) el relativo retraso del legislativo respecto al ejecutivo, en la incorporación del conocimiento de la tecnología contemporánea para la solución de los problemas nacionales, y
- e) la interrupción de las funciones del poder legislativo, con alguna frecuencia, en tres de los países.

En los dos países restantes sí existe una independencia real de los dos poderes, pero se cumplen también en ellos los factores limitantes para el legislativo que se mencionan en los puntos b), c) y d), anteriormente indicados

En cuanto a la necesaria interrelación que han de tener las funciones legislativas y las ejecutivas, para asegurar la unidad de esfuerzos en prosecución de objetivos de interés nacional, no existen mecanismos, procedimientos y las indispensables actitudes para lograr-

lo. A consecuencia de ello, se producen innecesarios conflictos, fricciones, rivalidades, tardanza en los trámites, atribución recíproca de culpas, etc

6.—La organización de los poderes legislativos de todos los países del Istmo está enmarcada dentro de un patrón similar, al existir comisiones para estudiar y tramitar los asuntos, integradas por legisladores nombrados por el presidente de ese poder y con una base anual. Es decir que esas comisiones no tienen una integración permanente, lo que implica improvisación, discontinuidad y falta de especialización en las labores de las mismas, así como la entronización de ciertas prácticas de partidismo que impiden la racionalización de su trabajo interno. Tal situación se agrava más aun en las comisiones que tratan de asuntos tales como presupuesto, tributación, infraestructura económica, seguridad social, educación, etc, es decir, en aquellos asuntos que requieren más altos niveles técnicos

Por otro lado, sólo excepcionalmente esas comisiones están asesoradas por funcionarios propios del poder legislativo, con preparación profesional y técnica, aunque de vez en cuando ellas buscan consejo en miembros del poder ejecutivo, funcionarios públicos o profesionales independientes. Además, el personal de secretariado con que se cuenta en varios de los países, es nombrado por razones de partidismo y sólo en uno de ellos es seleccionado por el sistema de méritos, lo que incide en una baja calidad del trabajo y en la colaboración que brinda a los legisladores

En un país, se ha llegado a constituir una excesiva burocracia del cuerpo de secretaría del poder legislativo, al permitirse a cada diputado nombrar un número relativamente grande de empleados a su servicio

En cuanto a la estabilidad de ese personal de secretariado, solamente existe de derecho en un país, y en otros dos hay cierta permanencia de hecho.

7.—Los poderes legislativos de cuatro países cuentan con órganos auxiliares constituidos por con-

tralorías o cortes de cuentas, como se le denomina en uno de ellos

En los otros dos países hay órganos auxiliares que cumplen funciones semejantes, pero están dentro del ámbito del poder ejecutivo, habiendo en uno de ellos, además un tribunal de cuentas con funciones jurisdiccionales de carácter cuasijudicial, como órgano auxiliar del poder legislativo, y en el otro un consejo directivo del tribunal de cuentas, designado su presidente por el poder ejecutivo y los restantes miembros por el ministro de hacienda

En términos generales, las funciones fundamentales de esos órganos son de control financiero, aunque se dan casos aislados en que tienen a su cargo otras funciones, tales como las de coordinación estadística, contabilidad nacional, tesorería en sus aspectos procesales, en un país, en otro, atiende también aspectos de naturaleza jurídica, contable y económica de los gastos públicos, en cuanto a sus aprobaciones generales, en un tercero, además de la función financiera, atiende a la fiscalizadora en sus aspectos jurisdiccionales, y en un cuarto país realiza otras funciones, tales como inspección de fincas nacionales, revisión de liquidaciones de impuestos sobre herencias, legados y donaciones, actuando también, a pedido de partes, en la investigación sobre gastos que se estimen irregulares o innecesarios en asuntos relacionados con las licitaciones, etc.

El control financiero de esos órganos se ejerce a priori en algunos países, en otros, a posteriori y en muchos de ambas maneras, con evidentes duplicaciones, en tales casos, de las funciones que hacen otras dependencias u organismos

Las contralorías no ejercen, por lo general, funciones coordinadoras, ni de integración de actividades fundamentales públicas; no obstante, en un país tiene bajo su responsabilidad fiscalizar la ejecución de los presupuestos de los organismos descentralizados y en otro la aprobación o improbación de los mismos presupuestos, sin atribuciones para reformarlos. En dos países, interviene en el proceso de compras.

EL PODER EJECUTIVO

A. El Gobierno Central

1.—La máxima individualización del liderazgo y de la autoridad formal en los países del Istmo está centrada en el Presidente de la República, si bien, en un país, es atenuada por la participación de un consejo de gobierno que constitucionalmente en ciertos aspectos limita sus atribuciones

El Presidente de la República tiene, en la mayoría de los países, un consejo de gabinete, bajo diferentes nombres de país a país, y en cuyo seno se discuten asuntos de gobierno, pero no se establecen siempre políticas estratégicas ejecutivas, ni se coordinan efectivamente las labores de los ministerios y de los organismos descentralizados.

Los Vice-Presidentes o Designados no tienen funciones propias, ni participan activa y regularmente en

las funciones de gobierno y sólo lo hacen cuando reemplazan al Presidente. En un país el Vice-Presidente desempeña en el exterior cargo de embajador

2.—En términos generales, la organización del despacho del Presidente es inadecuada en relación a las importantes labores de su cargo y consecuentemente susceptible de ser mejorada

Para la formulación de las políticas ejecutivas estratégicas, existe en dos países un verdadero órgano asesor en esa materia, a pesar de que en algunos de los restantes hay otros medios de asesoría formal e informal

Todos los países tienen unidades de planificación, variando sus características de país a país y en dos de ellas la labor presupuestaria constituye parte de sus actividades. En los otros países, la función presupues-

taria está encomendada al ministerio que tiene bajo su responsabilidad los asuntos hacendarios

Las actividades centrales de personal constituyen parte del despacho del Presidente sólo en dos países, e igual sucede con las de análisis administrativo. En otros dos países de esta última función se lleva a cabo en parte en un caso en el ministerio de hacienda y en otro bajo un consejo nacional de economía, cubriendo en este último a los organismos descentralizados

Solamente en dos países, en uno de derecho y en el otro de hecho, existen funcionarios con rango ministerial en la presidencia, que tengan bajo su responsabilidad la coordinación de las unidades que constituyen el despacho del Presidente, y en un tercer país, sin tener tal categoría, el secretario ejecutivo del consejo de economía desempeña esas funciones.

Cuando existen unidades asesoras para planificación, personal y análisis administrativo, ellas no constituyen núcleos centrales normativos de un sistema en el respectivo ámbito, y cuando lo hacen, como ocurre para el presupuesto en varios países, no comprenden a los organismos descentralizados. Tampoco lo hacen en materia de personal y de planificación en dos países en donde sin embargo la ley así lo establece

3 —Con respecto a la autoridad y atribuciones de los ministros o secretarios de Estado, cabe señalar dos tendencias en cuatro países, ellas están supeditadas en un alto grado al Presidente de la República, en tanto que en dos de ellos los ministros tienen una mayor libertad que llega hasta permitirles formular políticas que no siempre están integradas a nivel gubernamental

A falta de normas y regulaciones de carácter general para las reorganizaciones, los reglamentos administrativos, etc., los ministros gozan en la práctica de una gran libertad de acción, que incide negativamente en el logro de buenas estructuras y procedimientos y en la uniformidad de las disposiciones administrativas deseables

Hay una excesiva centralización en la toma de decisiones operativas o de simple trámite en los despachos ministeriales, lo cual hace que los titulares estén imposibilitados para dedicar suficiente tiempo a la solución de asuntos de mayor envergadura. Es infrecuente encontrar en esos despachos, además, unidades asesoras, con la excepción de las de carácter jurídico que sí son frecuentes

Se advierte un crecimiento anárquico y por lo tanto inorgánico del sector público, que ha llegado a constituir un obstáculo administrativo apreciable para el logro de una política deliberada y efectiva de desarrollo

Lo anterior se refleja en varios síntomas, entre los cuales el más notorio es la fisonomía que presenta el Estado, en donde el gobierno central —sus ministerios y dependencias— son débiles en comparación con el conjunto de los organismos descentralizados.

4 —Solamente en dos países hay manuales de organización que proveen un marco de actuaciones institucionales, no existen, como se ha indicado, ver-

daderos sistemas estatales de formulación de políticas ejecutivas; de planes integrados y presupuestos públicos, de normas filosóficas y procesales para el personal público y de reorganizaciones con criterio racional.

Por otro lado, existen con frecuencia innecesarias dependencias que repiten servicios o que no cumplen sus finalidades

Los principios de administración científica son prácticamente inaplicados, a pesar de ciertas labores de capacitación formativa universitaria y de adiestramiento en servicio que se han hecho de parte de algunos centros de capacitación nacionales, regionales e internacionales

En donde se han comenzado a aplicar algunos de esos principios es en el campo de la planificación, de las unidades centrales de personal, en los dos países donde existen, en el ámbito de los bancos centrales y en algunas de las universidades del Istmo

Es justo reconocer, sin embargo, que hay una efervescencia por el mejoramiento administrativo en ciertos núcleos calificados, habiéndose llegado en un país a constituir una comisión de eficiencia administrativa, integrada por funcionarios públicos y por representantes del sector privado. Esa comisión ha sido ubicada como entidad asesora del Presidente de la República

5 —No existe una política congruente entre los gastos del gobierno central y los de los organismos descentralizados y aun en los países en donde las diferencias son menores, predomina un criterio de holgura en los últimos, lo que se evidencia en hechos como estos. dietas que representan remuneraciones muy altas dentro del patrón del país, sueldos de funcionarios y empleados mayores aun que para los que tienen los más altos funcionarios del gobierno central, edificios, vehículos, mobiliario, equipos, etc., modernos y confortables y algunas veces lujosos, frente a instalaciones y equipos precarios en el gobierno central

Como práctica frecuente, y aun en algunos casos con respaldo constitucional o legal, se otorgan subvenciones presupuestarias en todos los países del Istmo, para financiar las actividades de los organismos descentralizados. En cambio, es menos frecuente la concesión de porcentajes fijos presupuestarios, no sólo para los mencionados organismos, sino también para algunos poderes, programas y fines específicos.

No se hacen estudios para determinar los costos de los servicios que presta el gobierno, en tanto que sí se hacen esporádicamente para algunos de los organismos descentralizados que atienden servicios públicos de carácter empresarial

6 —Tampoco existen adecuados órganos auxiliares en el gobierno central para prestar servicios generales y administrativos, tales como transportes, archivos, contabilidad, tabulación mecánica, existiendo sólo en algunos países los relacionados con conservación y construcción de bienes inmuebles.

Con la excepción de un país, en donde aparentemente sí existe un buen sistema de compras y suministros, en los restantes el procedimiento está disperso o, si es central, no cubre a todos los ministerios,

dependencias y organismos descentralizados, ni da normas que permitan la uniformidad de métodos para las compras, almacenamiento y utilización racional de los bienes adquiridos

7.—De los seis países de la región, sólo en dos de ellos hay algún sistema de méritos para el personal público. Uno de estos contempla la cobertura total de los funcionarios y empleados que trabajan en el ejecutivo y sus órganos descentralizados, pero no ha tenido aplicación completa por el hecho de que la incorporación es gradual y circunstancial. En el otro país, el derecho de ingresar en el régimen de servicio civil se concedió en forma automática, pero está circunscrito a los funcionarios y empleados del poder ejecutivo y del secretariado del legislativo, sin que los de los organismos descentralizados estén incluidos dentro del sistema, aunque muchos de ellos tienen sus propias regulaciones. En el citado país, la oficina central no tiene ingerencia lineal, ni normativa técnica, y por lo tanto no existe uniformidad.

En uno de los cuatro países que no tienen sistema de méritos, se ha establecido un tribunal de servicio civil que atiende asuntos relacionados con la aplicación de la ley.

Existe una tendencia bastante generalizada de que muchos funcionarios y empleados con formación profesional, experiencia, capacidad, etc., del gobierno central, son atraídos a trabajar en los organismos descentralizados por la mayor estabilidad, remuneraciones más altas y otras ventajas, status social más elevado, mejores condiciones materiales de trabajo, etc.

Concordando con la existencia en dos países de regímenes de servicio civil, sólo en ellos existen programas y ciertas normas de adiestramiento para el personal que contempla, pero aun en estos, es reducido el grado de aprovechamiento que tiene buena parte del personal entrenado en servicio.

En uno de los países donde no existe el servicio civil hay, sin embargo, un centro de adiestramiento para tales fines.

La capacitación formativa profesional en administración pública sólo existe en los mismos dos países en donde opera el servicio civil.

Las situaciones y hechos mencionados tienen gran influencia para que los esfuerzos que hacen las oficinas de personal se centren fundamentalmente en los aspectos procesales de los sistemas y descuiden aquellos relativos al liderazgo que deberían tener dentro de su propio ámbito, para crear en los empleados públicos un verdadero espíritu de cuerpo, de altas motivaciones y participación efectiva en las actividades encomendadas a ellos.

8.—La administración central de la asistencia técnica, para la obtención y concesión de becas de especialización, en programas internacionales, la asesoría y contratación de expertos, la supervisión de programas, etc., ha sido desplazada de los ministerios de relaciones exteriores, a los órganos centrales de planificación.

9.—Como se ha expresado anteriormente, no exis-

ten planes nacionales de desarrollo, con excepción de un país, en donde se han establecido ciertas metas, lo cual se agrava debido a los inadecuados procedimientos y estructuras administrativos con que cuenta el Estado para satisfacer sus propósitos.

Los esfuerzos que se han hecho en aquella dirección se concretan en la existencia de algunos planes fundamentales en casi todos los países y especialmente en forma de programas de inversión.

Las funciones básicas de desarrollo están, en su mayor parte, bajo el control directo de organismos descentralizados que actúan con criterio propio. Esta aseveración se puede comprobar al cuantificar el monto que representan los recursos que manejan esos organismos, especialmente si se comparan con los que dispone efectivamente el gobierno central que en la mayoría de los países, según investigación preliminar que debe ser completada, son menores que los del conjunto de los entes descentralizados.

10.—Como se ha expresado anteriormente, las disposiciones legales para establecer la planificación, en todos los países objeto de este estudio, son relativamente de reciente promulgación. A consecuencia de ello y demandando dicho proceso un período prudencial para su implantación y consolidación, especialmente cuando tiene el carácter de un sistema, la planificación está todavía en una etapa de incipiente desarrollo.

En cuatro de los seis países, existen disposiciones legales que integran aquel sistema con los organismos descentralizados, pero, no obstante, en la práctica, en la mayoría de ellos no se logra, como lo demuestra el hecho de que no hay unidades ni programas sectoriales y sólo parcialmente se han establecido y determinado metas de mediano y largo plazo.

En cuanto a planes básicos de desarrollo de la infraestructura económica, cuatro países los han formulado con diversos grados de amplitud y proyección, pero no tienen carácter de globales y en varios países están en su fase inicial de aplicación.

Sin embargo, es digno de mención el esfuerzo que han hecho los países durante la última década, dentro del marco del Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano.

11.—La función del presupuesto está, en cuatro países, en el ámbito de los ministerios de hacienda y en los otros dos dentro de la unidad central de planificación. En el primer caso, la coordinación se ejerce, en tres países, a través del consejo nacional de planificación o de economía, y, en uno, no existe del todo, en aquellos países contemplados en el segundo caso, la liquidación del presupuesto siempre se hace en el ministerio de hacienda.

12.—No existe un sistema centralizado de estadísticas en ninguno de los países de la región. Hay, sin embargo, direcciones generales de estadística y censos en todos y disposiciones legales que las facultan para coordinar la producción de ellas, encomendada a los diferentes ministerios y organismos descentralizados, que constituyen un sistema semi-centralizado.

Esas direcciones generales producen más de las

dos terceras partes de las estadísticas existentes y no actúan en la práctica, salvo en algunas excepciones, como ente coordinador, y por lo tanto el sistema nacional en este campo es ineficiente para suplir la información que se requiere

Buena parte de las estadísticas de que se dispone son divulgadas por las oficinas centrales antes referidas, pero los anuarios estadísticos en muchos casos constituyen la única publicación periódica compendiada y ellos se editan frecuentemente con gran atraso y no comprenden tampoco toda la información disponible. Sólo en pocos países se editan otras informaciones relacionadas con el comercio exterior y generalmente con un atraso de varios años, e igual sucede con otras importantes series demográficas, económicas, y con los datos censuales

El sentido de utilidad que tienen las estadísticas recopiladas es bastante restringido y en más de una oportunidad, se mantienen series por romanticismo, más que porque existan usuarios de ellas

En ausencia de estadísticas aptas para la orientación de los planes de desarrollo, se está presentando ya la tendencia en varios países de que las oficinas de planificación recopilen ciertos datos para producirlas ellas mismas

13 —Puede afirmarse, en términos generales, que los sistemas impositivos existentes en la región no satisfacen los requisitos de universalidad, justicia y eficiencia tributarias

La estructura tributaria es arcaica e inicua, como se prueba por la incidencia de los impuestos indirectos sobre el ingreso fiscal, según se puede apreciar en los siguientes datos.

Países	Total	Directos	Indirectos
Costa Rica	100 0	42 4	57 6
Panamá	100 0	34 5	65 5
Nicaragua	100,0	24 1	75 9
Honduras *	100.0	24 0	76 0
El Salvador	100 0	17 4	82 6
Guatemala *	100 0	14 0	86 0

Además, dentro de los impuestos indirectos, juegan un papel decisivo los impuestos sobre el comercio exterior, que en todos los países alcanzan una cifra superior al 50% del total de los impuestos

La administración tributaria adolece de tales defectos que aun el cumplimiento de la ya obsoleta legislación existente, resulta ilusorio, tal como se puede ilustrar a través de lo que ocurre en un país, en el cual, se ha establecido recientemente el impuesto sobre la renta, con la consecuencia de que los únicos que pagan tal impuesto son funcionarios y empleados del

Estado y de empresas bien organizadas del sector privado. En cuanto al impuesto territorial, el mismo acusa cifras bajas y el número de contribuyentes es mínimo, con la excepción de un país en donde, a pesar de que existen deficiencias, pagan este impuesto alrededor de 40 000 personas

Todo lo apuntado indica que el porcentaje de evasión es muy alto y que los organismos públicos de captación de los tributos son impotentes para controlar tal situación

Por otro lado, la información tributaria de que se dispone no se procesa, salvo en un país en donde las declaraciones del impuesto de la renta sí son tabuladas y utilizadas para medir variaciones de estructuras económicas y orientar la política gubernamental para esa clase de impuestos.

14 —El principio de "caja única" está establecido en todas las regulaciones legales de los países de la región, pero paralelamente en algunos se ha hecho la excepción de permitir cajas especializadas para ciertos organismos descentralizados funcionalmente, a quienes se han dado así rentas propias

15 —En cuanto se refiere a los asuntos de integración económica del Istmo Centroamericano, todos los países que participan en el Programa tienen alguna dependencia para asesorar técnicamente al gobierno, es frecuente que ellas formen parte de los ministerios de economía pero su organización y recursos no son los más adecuados para satisfacer sus importantes funciones asesoras y las de ejecución que se les asignan.

Para los fines de sus políticas nacionales, con respecto al programa de integración económica del Istmo, existen relaciones entre los gobiernos y el sector privado, lo que se evidencia, entre otros hechos, en la habitual participación que tiene éste en las discusiones previas y en reuniones a nivel centroamericano, donde se toman decisiones o se formulan tratados, protocolos o convenios del mismo carácter

B. Los Organismos Descentralizados Funcionalmente *

16 —La autoridad determinativa de los organismos descentralizados funcionalmente, en la región en estudio, es ejercida por una junta directiva cuando son autónomos y sólo en algunos casos ésta existe cuando son semiautónomos. El número de miembros es relativamente pequeño, variando de institución a institución y de país a país. Son designados esos miembros por el poder ejecutivo y, en el caso de un país, por el consejo de gobierno, debiendo en otros ser ratificada su designación por el poder legislativo.

17 —A pesar de que en casi todas esas juntas directivas participan ministros, y que inclusive en muchos países ellos legalmente son sus presidentes ex

* Datos aproximados

* Bajo esta nominación se comprenden, en la terminología administrativa, a los organismos autónomos y semiautónomos, corporaciones públicas, etc.

oficio, no hay una coordinación efectiva entre las políticas del poder ejecutivo y las de sus organismos descentralizados funcionalmente. Algunas veces ellas son antagónicas, incompatibles e incongruentes, agravando el movimiento centrífugo del poder, sin que paralelamente aquéllos tengan la correspondiente responsabilidad ante el público, que en última instancia siempre permanece en el poder ejecutivo, es decir, que no hay la necesaria correspondencia entre el poder que se detenta y la responsabilidad

18 El poder ejecutivo, especialmente a través de su Presidente, tiene cierta influencia de carácter personal, individualmente en los miembros de aquellas juntas directivas, puesto que el origen de su nombramiento por lo general se lo deben a él. Pero, esa influencia no siempre se ejerce en forma conjunta por varios hechos, entre los cuales, los más importantes son

- a) La institucionalización que se opera sobre ellos al ser usualmente reemplazados de manera parcial y paulatina y sólo por excepción de una vez,
- b) la carencia de políticas estratégicas definidas al nivel del poder ejecutivo que orienten clara y precisamente la actuación de esos organismos descentralizados,
- c) la frecuente designación en esas juntas de personas no capacitadas, unida al hecho de que a niveles de ejecución y asesoría técnicas existe, en algunos de esos organismos, personal altamente calificado y que tiene mayor estabilidad que los directivos,
- d) la existencia, por las razones mencionadas en c), de una fuerza de inercia que mantiene la dirección del organismo según la orientación que traía y que, en la ausencia de un esfuerzo poderoso que la modifique, tiende a crear un proceso autopertpetuante; y
- e) la coexistencia de diferentes criterios partidistas en las juntas, cuando el sistema de renovación de sus miembros no es completo ni simultáneo con el cambio de gobierno.

19 —Los nombramientos de gerentes o directores en esos organismos descentralizados funcionalmente no son hechos con un criterio racional, manteniéndose la misma concepción de confianza o partidista, lo que agrava la situación anteriormente expresada, dada la naturaleza de esas funciones que ameritan liderazgo, autoridad técnica y capacidad administrativa que no pueden improvisarse

Otra característica que merece un comentario especial es que, en cuatro de los países de la región, el origen del nombramiento de los gerentes o directores no proviene de las juntas directivas sino directa o indirectamente del Presidente de la República, lo cual in-

troduce un factor perturbador porque aquéllos tienen una dualidad de lealtades.

20 —El nombramiento de los auditores en esos organismos descentralizados es hecho en cinco países por las juntas directivas y sólo en un país proviene de la contraloría general, siendo ellos, en el último caso, funcionarios de la misma y actuando como unidades sectoriales

21 —En los organismos descentralizados no existe frecuentemente sistema de méritos, en su acepción técnica. Así, a pesar de que en muchos de ellos se aplican pruebas de idoneidad tal y como se hacen para la selección bajo aquel sistema, la escogencia se realiza con un criterio en el que los resultados de las pruebas, si es que existen y se toman en cuenta, ocupan un lugar secundario

Los ascensos son acordados mediante un procedimiento similar, sólo que en esos casos el factor más importante que determina la promoción es generalmente la antigüedad del servidor

No obstante lo dicho, a los puestos más altos se llega casi siempre por razones de política partidista, amistad, parentesco o por pertenecer a la pequeña élite que se forma en cada uno de esos organismos y que constituye un círculo cerrado

Cuando existen normas de administración de personal y también hay sistema de méritos para el gobierno central, aquéllas son diferentes de éstas y varían además de institución a institución

Las disposiciones acerca de personal están contenidas generalmente en las leyes orgánicas y en los reglamentos de esos entes descentralizados y no forman parte de un estatuto aplicable a todo el personal del sector público, lo que limita las necesarias relaciones lineales y técnicas que deberían existir con la unidad normativa central

22 —Se ha indicado ya, pero es necesario hacer énfasis nuevamente, en que no hay dentro de los organismos descentralizados funcionalmente unidades sectoriales de planificación, presupuesto, estadística, ni análisis administrativo y que, cuando existen con criterio rudimentario, no tienen ninguna relación técnica o lineal con la oficina central normativa

Los procedimientos imperantes dentro de esos organismos descentralizados para la aprobación de sus planes, presupuestos, investigaciones, reorganizaciones, etc., no trascienden, en la práctica, de sus propios ámbitos, a pesar de que en unos pocos países existen ciertas regulaciones que no cumplen y que de hacerlo permitirían una comunicación con el poder ejecutivo o con el legislativo, cuando éste ha dado tales funciones a su órgano auxiliar de control

23 —Todos los hechos mencionados indican que la parte más grande e importante del sector público —los organismos descentralizados funcionalmente— ha roto en la práctica la unidad del Estado, para constituirse en un archipiélago en donde sus componentes actúan sin orden ni concierto y sin un grado mínimo de coordinación ni compatibilización de propósitos. De

mantenerse esta caótica situación, el Estado se verá imposibilitado de cumplir el rol decisivo que le cabe en la política de desarrollo.

C. Los Organismos Descentralizados Geográficamente *

24 —Este estudio revela otros cuatro importantes fenómenos con respecto a los organismos descentralizados geográficamente:

- a) Un macrocefalismo administrativo localizado en las ciudades sede del gobierno,
- b) un progresivo debilitamiento administrativo de ciertas funciones del gobierno central a medida que se alejan de la capital y de los principales centros urbanos;
- c) un cercenamiento paulatino y creciente de las actividades encomendadas a los gobiernos

locales y, dentro de ellos, especialmente a las municipalidades, y

- d) un agudo deterioro de las condiciones de autofinanciamiento de las municipalidades

25 —La función determinativa al nivel municipal es ejercida por un cuerpo de elección popular, en tanto que la ejecutiva lo es, en cinco países, por un funcionario designado por el Presidente de la República y en uno solo elegido por el mismo pueblo.

26 —El ámbito municipal, por diversas razones, está constreñido a los más elementales servicios comunales, tales como ornato, limpieza de calles, alumbrado público, mercados, recolección de basuras, etc., lo que implica la ausencia de funciones tales como planificación urbana, obras públicas, desarrollo de la comunidad, educación, salud, desarrollo cultural, etc.

Ni aun en las municipalidades más grandes se utilizan adecuados sistemas de planificación, presupuesto, personal, análisis administrativo, compras y suministros, estadística, contabilidad, auditoría, archivos, etc.

EL PODER JUDICIAL

1 —Con mayor o menor grado y según las circunstancias imperantes en cada país, los poderes judiciales juegan un importante papel en el sistema de pesos y contrapesos de la división funcional del Estado.

Existe, además, una conciencia creciente acerca de que, aun en aquellos países en donde el Presidente de la República tiene mayor ingerencia en las funciones de los otros poderes y de sus organismos y dependencias, el poder judicial debe abstraerse de las luchas partidistas, a pesar de que prevalecen todavía fuerzas que se oponen a tal aspiración.

2 —La integración del poder judicial es hecha en todos los países por el poder legislativo y en tres de ellos con una influencia notoria de carácter partidista, a pesar de que siempre se trata de buscar dentro de los respectivos sectores a los profesionales más capacitados.

La intervención del Presidente de la República en la elección de los miembros del poder judicial se hace en forma indirecta y solamente en un país la propuesta

de designación es hecha por el poder ejecutivo al legislativo, a través del consejo de gabinete y por unanimidad.

Existe en dos de esos países una independencia real entre el poder judicial y el poder ejecutivo y en los otros esa independencia es relativa, siendo en todos ellos la interrelación funcional muy limitada.

3 —La organización interna que tiene el poder judicial para atender sus funciones es ineficiente, por ser ella anacrónica, excesivamente formalista, lenta, sin planificación ni presupuestación adecuadas, con archivos deficientes y carecer de efectivos sistemas de compras y suministros, contaduría, auditoría y servicios generales.

4.—No hay, además, dentro de los poderes judiciales del Istmo, con la excepción de un solo país, sistemas de méritos para su personal de secretaría, privando así frecuentemente el nepotismo, el favoritismo y otras manifestaciones inconvenientes.

5 —Los obstáculos para una mejor administración de la justicia tienen también su origen en una excesiva ortodoxia jurídica y en un arcaísmo procesal.

* Bajo esta nominación se comprenden, en la terminología administrativa, a los gobiernos locales, a las municipalidades y a las dependencias periféricas del gobierno central y de sus organismos descentralizados funcionalmente.