

Bajo el ojo de EXPERTOS NACIONALES

EXPERTOS NACIONALES DE LOS SEIS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO SE PRONUNCIAN SOBRE EL DIAGNOSTICO Y MACROANALISIS ADMINISTRATIVO DEL SECTOR PUBLICO DE LA REGION, ELABORADO POR ESAPAC, Y QUE APARECE EN ESTA MISMA EDICION (Pág. 14) BAJO EL TITULO "NUESTRA SITUACION ADMINISTRATIVA".

El presente documento ofrece las conclusiones a que llegaron los Expertos que se reunieron para estudiar el anterior trabajo y viene así a resultar parte integrante del mismo, por los valiosos e importantes aportes y contribuciones que se derivan y que nosotros presentamos de manera sucinta e impersonal para la lectura y meditación de todos los interesados.

LA CONCEPCION DEL ESTADO

1. Se puntualizó, desde un comienzo, que la situación descrita en el Diagnóstico no es producto de un gobierno o una administración determinada sino que, revela deficiencias resultantes de un proceso acumulativo histórico.

El Diagnóstico se limita a analizar lo existente y lo existente, en este caso, es la división clásica de poderes adoptada por las Constituciones de los países centroamericanos. Por lo tanto, la ESAPAC se ha basado en la división formal de poderes según las Constituciones de cada uno de ellos, como un punto de partida para investigaciones posteriores y las necesarias soluciones de fondo de los problemas nacionales de cada uno de esos países.

2. Importa que el concepto de Estado sea tratado en relación con el desarrollo histórico de los países y no *in abstracto*. También se debe plantearlo en términos de una realidad nacional actual que tome en cuenta los auténticos factores —políticos, económicos, sociales, culturales, psicológicos y de poder— que definen una situación nacional específica.

3. La parte más constructiva del capítulo del Diagnóstico relativa a la concepción del Estado, es el hecho de que induce a meditar acerca de que la vida independiente de los países centroamericanos se realizó sobre la aceptación de un concepto del Estado, al cual le faltaron en su momento los ingredientes básicos necesarios para crear una auténtica nacionalidad y una verdadera independencia.

4. La concepción tradicional del Estado ha jugado un papel decisivo en la evolución político-administrativa de los países del Istmo, a través de un dogma constitucional con el que se ha pretendido resolver los problemas fundamentales de esos países, sin tener en cuenta las características específicas que ha tenido su nacimiento a una vida políticamente independiente.

5. El Estado moderno es paradójico a la inmensa concentración de poder que lo caracteriza corresponde, contradictoriamente, una gran y evidente debilidad, resultante de la fragmentación de ese poder

a través de la teoría funcionalista de Montesquieu, de la descentralización geográfica y, más recientemente, de la descentralización funcional. Esa fragmentación del poder estatal, aunque sin un mayor cuidado por su coordinación e integración, con el objeto de preservar el criterio unitario del Estado, ha sido útil y benéfica desde un punto de vista puramente político. Pero el desarrollo socio-económico exige primordialmente, para ser logrado con mayor presteza y eficiencia, acción estatal coordinada e integrada, de consecución más difícil en ese archipiélago de poderes y organismos a que se refiere el Diagnóstico.

6. Grandes estratos sociales están marginados, en la realidad, de los procesos político, económico y socio-cultural, aunque constitucionalmente tendrían los derechos respectivos, y de ahí que, haciendo un análisis objetivo se puede descubrir que en las etapas cumplidas hasta el presente en el proceso de integración centroamericana, estas poblaciones no hayan recibido todos los beneficios que podrían derivarse de la misma. Una parte significativa del pueblo de la mayoría de los países, no sabe leer y padece de desnutrición y de enfermedades endémicas y, por consecuencia, mientras perdure tal situación, no se puede esperar que se incorpore esa población enferma, ignorante y mal alimentada al proceso político y a la formación de una conciencia nacional. El retraso, entonces, no es solamente político, sino debido también a la existencia de condiciones socio-económicas críticamente deficientes.

7. El territorio que existe no está incorporado, integrado, debido a la inexistencia de la infraestructura que lo haría útil y accesible a todos los habitantes y a que no existe una conciencia nacional vigorosa que permita materializar las aspiraciones del pueblo.

8. Es necesario lograr una más perfecta integración nacional de cada uno de los países, tanto humana como geográfica, a los efectos de consolidar el sentimiento de la nacionalidad a través de la participación de los distintos sectores y del ejercicio de una efectiva autoridad sobre todo el territorio.

9. Se hizo notar la separación que existe en

cuanto al concepto que tienen del Estado el grupo dirigente y minoritario, por un lado, y la imagen que tienen del mismo, por otro, los grupos sociales más amplios.

10. El ambiente centroamericano está lleno de convencionalismos inactuales que inhiben la dinámica administrativa dirigida hacia el desarrollo y son valores culturales que constituyen un verdadero freno para la acción creativa.

11. Las Constituciones del Istmo están muy influenciadas por un extremado formalismo jurídico, predominando en ellas una concepción idealista y apareciendo minimizados los aspectos económicos y sociales.

12. Es criticable la tendencia a basarse en un esquema formalista de división funcional de poderes y a adaptar Constituciones fundadas sobre el concepto clásico del Estado, que, por diversas razones, no tiene plena vigencia en el Istmo Centroamericano y en otros países latinos del Continente.

13. Es conveniente medir la desviación que existe entre el Estado ideal plasmado en las Constituciones y el Estado que realmente se tiene en la práctica, en términos de su capacidad para llevar adelante una acción enérgica, a fin de superar el actual estado de subdesarrolló.

14. A consecuencia de la tradicional dependencia histórica de los mercados externos, de su pequeño tamaño y de la debilidad estructural de sus economías, existen en esos países presiones que resultan a menudo en la invalidación o debilitamiento de los preceptos constitucionales y en el mantenimiento, en muchos aspectos de la vida nacional, de una especie de círculo vicioso que impide la toma de las decisiones verdaderamente fundamentales para el desarrollo.

15. Se expresó la importancia de que los cambios constitucionales se complementen y definan en cambios institucionales y estructurales básicos tales como el régimen de educación pública, y las estructuras tributaria, agraria y del comercio exterior, así como la inclusión de regímenes modernos sobre localización industrial, de tierras, de financiamiento del desarrollo, de la propiedad privada y pública, de la responsabilidad por delitos económicos, del trabajo, etc.

16. Esa inquietud nueva exige una acción deliberada, enérgica y sistemática del Estado y debe ser manejada por hombres compenetrados de la necesidad de alcanzar ciertos niveles sociales normativos más altos.

17. Se consideró realista el Diagnóstico, cuando llama la atención acerca de la inexistencia de bases filosóficas fundamentales orientadas hacia el desarrollo y se hizo énfasis en que debe haber una filosofía expresa del Estado en aquella dirección.

18. Específicamente en las Constituciones hay muchas deficiencias en cuanto a los propósitos del Estado moderno, que deberían consagrar los principios de su rol activo en la política y distribución socialmente justa de los beneficios del desarrollo, importancia de la planificación estatal para lograrlo, derechos económicos y sociales de la población y deberes y deberes del personal público, etc.

19. Al cambio en las ideologías debe corresponder una modificación de objetivos o metas y conse-

cientemente una revisión de las estructuras y procedimientos que permitan al Estado convertirse en una verdadera fuerza colectiva dirigida al cumplimiento de aquellos objetivos. Estos no pueden ser sólo declaraciones vagas o postulaciones románticas y en cambio deben ser disposiciones claras y precisas acerca de asuntos tales como los derechos económicos y sociales de la población, la ocupación plena, la igualdad de oportunidad, los niveles normativos sobre alimentación, salud, educación, tecnificación, desarrollo humano, etc., es decir, factores fundamentales para la dignidad humana.

20. Es imperativo conseguir un proceso de modernización que abarque no sólo la concepción y actuación del Estado, sino también la transformación de las actitudes y comportamiento sociales a través de un efectivo proceso de participación.

21. La acción administrativa es desorientada e indefinida porque no existe una filosofía, una política concreta, ni han sido establecidas las metas nacionales, aparte de que hay carencia también de los mecanismos operativos que se requerirían para una acción más positiva.

22. Se hizo referencia además a que en el pasado la lucha de los países del Istmo se enfocó en obtener y afianzar la independencia y la democracia políticas. En la actualidad sus esfuerzos están y deben encaminarse hacia el logro de la independencia económica y de una democracia económica, y de ahí la gran importancia de establecer una concepción del Estado, una política y un plan de acción que tiendan a promover el desarrollo económico acelerado de esos países.

23. Reuniones como ésta constituyen un buen ejemplo de los esfuerzos que pueden realizarse para superar una psicología social negativa que es el reflejo de deformaciones estructurales básicas operadas a través del devenir histórico. Esta superación debiera intentar la formación de líderes y núcleos dinámicos que orienten y sean motores de este proceso de cambio de mentalidad, de actitud, de comportamiento y de estilo de vida.

24. Los países del Istmo Centroamericano carecen, en verdad, de un número suficiente de líderes y promotores, con un criterio actualizado y una mística del desarrollo. Eso se evidencia, entre otros hechos, en la debilidad para negociar a nivel internacional, a pesar de que en la última década ha habido un esfuerzo conjunto estimulado por el Programa de Integración de la región.

25. Si se define claramente para qué es que existe el Estado, cuáles son sus finalidades últimas y sus objetivos concretos, y si se toman las decisiones políticas de acuerdo con ese marco, los administradores públicos tendrán que encausar su actuación hacia el cumplimiento efectivo de aquellas finalidades.

26. Se necesita una campaña de información y apoyo al desarrollo, a los efectos de asegurar la participación de los grandes estratos de la población y en particular de todos los partidos políticos, de manera tal de promover una corriente de opinión favorable a los objetivos establecidos en los planes y política de desarrollo que permitiría una revisión de sus plataformas ideológicas y de sus políticas.

EL PODER LEGISLATIVO

27. La fuente del cambio institucional para provocar el desarrollo está, en gran medida en manos del Legislativo, dada la actual división funcional de poderes. En consecuencia, se necesita prestar particular atención a los ajustes institucionales para el desarrollo. Ese desarrollo es un imperativo en la presente hora y no se conforman a él la organización formal del poder ni la administración pública en el Istmo.

28. Los cambios institucionales son de muy difícil aceptación en los poderes legislativos, si por cambios institucionales se entienden asuntos tales como el régimen de educación y salud pública, la reforma agraria, la estructura tributaria, la política de comercio exterior, las normas para localización industrial, el establecimiento de plebiscitos, etc., en otras palabras, todos los cambios importantes que afectan a ciertos grupos de poder. Se expusieron ejemplos específicos de cómo la inexistencia de esos cambios institucionales verdaderamente importantes están obstaculizando el desarrollo en la medida en que impide el crecimiento de la producción, consolida una distribución injusta del ingreso y deprime el nivel de demanda. Existe, entonces, una contradicción en intentar provocar el desarrollo económico manteniendo, al mismo tiempo, un tipo de instituciones que son arcaicas y tienden a perpetuar el *status quo*.

29. Debe comprenderse que los obstáculos al desarrollo económico que provienen de la obsolescencia de la legislación están revelando que ésta es primordialmente la manifestación de una psicología social y un estilo de vida peculiares de un país determinado.

30. Debido a que los partidos políticos actuantes no presentan mayores diferencias en sus ideologías, es indispensable que incorporen en sus plataformas y, lo que es más importante, en su acción práctica, tesis que atiendan a las necesidades y requerimientos para el desarrollo, apoyando cambios constitucionales e institucionales que permitan la transformación de las estructuras políticas, culturales, económicas y sociales.

31. Si los partidos políticos se mantienen a la zaga de la presente encrucijada en que se encuentran los países del Istmo, tal situación constituirá una desventaja y un gran obstáculo para imprimirle dinamismo al esfuerzo de desarrollo.

32. Se planteó la cuestión de saber si el Poder Legislativo en los países centroamericanos es verdaderamente representativo de la voluntad popular. Al estudiar el sistema de selección de los candidatos a legisladores se concluye que la base de reclutamiento y en general todo el proceso, resultan ser estrechos y no se deja mucho margen para que el pueblo pueda optar entre alternativas reales.

33. Se mencionó que a menudo se le achaca al Poder Legislativo la lentitud que muestra en comprender los problemas nacionales, pero esto puede deberse a que el mismo proceso evolutivo de todo el país es lento, primordialmente por la baja educación del pueblo. Otra causa es la escasa participación de los legisladores en comisiones y reuniones en donde se plantean los distintos aspectos de la vida nacional.

Por esto, parece evidente que una mayor educación de la población y una más activa participación de los diputados en las discusiones de los problemas del país, serían muy valiosas para que ambos —pueblo y Poder Legislativo— absorbieran más rápidamente la problemática del desarrollo. Desde otro punto de vista, el poder puede tener cierta incapacidad de comprensión rápida por falta de organización de unidades técnicas *ad hoc* para asesorar las distintas comisiones.

34. Respecto a que una buena parte de los legisladores no están actualizados en su adaptación al nuevo pensamiento de desarrollo económico, se hace necesario que ellos tengan acceso al proceso de persuasión a que son sometidos por lo general los miembros de los niveles superiores del poder ejecutivo. Esta falta de persuasión constituye un obstáculo intangible al desarrollo porque bien se sabe que los factores culturales, hábitos y estilos de vida y de pensamiento conforman la conducta de las instituciones y de los miembros que la componen; de ahí que para modificar su conducta sea necesario un proceso de adaptación que puede requerir períodos relativamente largos o cortos, según el interés que se le preste a dicho problema.

35. Las nuevas técnicas —se enfrentan a un valladar, como es el caso de la planificación, debido a que fija los grandes objetivos nacionales— y naturalmente su comprensión y aceptación requiere cierto tipo de disciplina conceptual y de conducta. Cuando, por ejemplo, el poder legislativo está ante un presupuesto por programas y actividades, se limita la habitual libertad de legislar de sus miembros, que deben actuar más ordenada y racionalmente. Esta es la razón por la cual los legisladores, frente a estos retos, tienden a crear algunas veces actitudes de rechazo y autodefensa.

36. Aunque los poderes legislativos, por la índole de sus actividades, son más vulnerables a las críticas, debe reconocerse que ellos adolecen en el Istmo de grandes fallas internas de organización que se hacen muy difíciles de corregir debido a que los mismos temen dictar las leyes pertinentes y aceptar su propia reorganización, si estos hechos vienen a limitar sus actuaciones y sus prerrogativas.

37. Es imperativo incorporar el poder legislativo a los esfuerzos de modernización que hay que llevar adelante para que el sector público participe más decisivamente en el proceso de desarrollo.

38. Dentro de las transformaciones indicadas, es indispensable que los poderes legislativos promuevan la modernización de la administración pública, dictando las leyes pertinentes.

39. Sería interesante, por otro lado, que eventualmente pudieran realizarse sesiones de consulta de los poderes legislativos —fuera de las sesiones ordinarias— con otros órganos de opinión calificada e instituciones técnicas y, de manera especial, con las universidades.

40. Se hace necesario buscar una estrecha coordinación entre los organismos de planificación y el poder legislativo para que se formule un programa de

legislación con proyección de futuro y visión de desarrollo, de manera que los planes tengan el apoyo legal que necesitan para ser imperativos. También es indispensable que se dicte complementariamente la legislación sobre aspectos específicos, de manera tal que se cuente con el instrumento legal adecuado para resolver cada una de las cuestiones que se suscitan día por día.

41 Se afirmó que es muy conveniente que el poder legislativo esté dotado de una secretaría técnica o asesoría, porque a menudo se introducen en él leyes o recomendaciones que implican problemas de índole técnica que, no siempre, la mayoría de los diputados están en capacidad de dominar.

42 En la implantación del sistema del presupuesto por programas y actividades está implícita la idea de que deberá ejercerse simultáneamente el control fiscal y el administrativo.

43 En cuanto al presupuesto por programas y actividades se refiere, se expresó también que un presupuesto así estructurado se transforma en un instrumento de acción y de control. El párrafo correspondiente del Diagnóstico de la ESAPAC sugiere que las comisiones de hacienda de los poderes legislativos deberían participar intensamente en la etapa de la formulación de los programas de los poderes ejecutivos. Cumplido tal requisito, resultaría probable que la idea del presupuesto por programas y actividades obtendría más apoyo dentro del poder legislativo. Así el presupuesto por programas y actividades no sería una conquista solamente al nivel del poder ejecutivo, que, aunque muy valiosa, podría resultar que no pase de esa etapa si acaso falla su aprobación legislativa. Este mismo peligro puede ocurrir con los planes globales y sectoriales, como sucedió en un país centroamericano en el que no fueron comprendidos ni aceptados por el poder legislativo.

44 Con respecto a la función contralora como auxiliar de las labores legislativas, se comentó que los órganos contralores no siempre son colaboradores sino entorpecedores de la función pública. Este entorpecimiento en algunos países ha constituido un obstáculo serio para la eficiencia administrativa. La mezcla de la función de control *a priori* y *a posteriori* en la ejecución presupuestaria en ciertos países presenta un embotellamiento debido al excesivo papeleo y cumplimiento de requisitos, que pareciera estar inspirada en el propósito de prevenir y evitar la deshonestidad de los funcionarios, más que en promover la eficiencia y agilizar los procesos administrativos.

45 Se recomendó que dentro de los poderes legislativos se introduzca el sistema de méritos para la selección del personal auxiliar permanente. No se pone en duda que el sistema apuntado es el más efectivo y democrático para seleccionar las personas de mayor capacidad para el desempeño de las funciones públicas. Pero a pesar de sus ventajas conocidas, la verdad es que el sistema de méritos en Centroamérica, todavía es de difícil aceptación y sólo se ha reconocido legalmente para el poder legislativo en uno de los países y aun en éste hay limitaciones importantes debido a su reciente iniciación.

Es muy conveniente, pues, que dentro de los poderes legislativos de los demás países se implante ese sistema, para que el personal auxiliar mejore su eficiencia y facilite la mejor marcha de las actividades de la institución.

46 Es aconsejable que las secretarías administrativas de los órganos legislativos incluyan departamentos técnicos específicos que estén en concordancia con las correspondientes comisiones. También es conveniente el establecimiento de unidades asesoras en materia de desarrollo económico y social para esos organismos.

EL PODER EJECUTIVO

A — Gobierno Central

47 Se puntualizó que para encarar reformas que tengan resultados prácticos se necesita interpretar el problema tomando en cuenta: a) las ideologías o doctrinas que son el trasfondo de una concepción del Estado expresada formalmente, b) las reformas constitucionales e institucionales de base; c) el diseño de políticas globales y específicas, d) una planificación dinámica; y e) una administración operante. Son inconvenientes las reformas parciales o fragmentarias, dado que cada vez que se intenta formular una reforma aislada aparecen inmediatamente los obstáculos exógenos a la situación específica que se pretende remediar a través de círculos viciosos.

48. El objetivo del desarrollo debe ser la clave para reestructurar la administración pública y en prosecución de ese propósito hay que dar la más alta prioridad al Poder Ejecutivo.

49. Los objetivos nacionales deben irse definiendo a nivel político y aunque sean inicialmente formulados a nivel técnico deben tener un respaldo total por parte de las instituciones de carácter político y ad-

ministrativo. No es posible esperar hasta que los planes de desarrollo económico —como esquema técnico y abstracto— estén terminados para formular las bases de una política de desarrollo. Es importante, entonces, que los objetivos ya fijados pasen a jugar un papel significativo en la administración pública, aun cuando el plan esté en proceso de elaboración, pues esto mismo constituiría un medio de comunicación entre los organismos técnicos de planificación y los de apoyo político-administrativo de que ellos necesitan. En este orden de ideas es decisivo: a) el diseño de una política económica definida y clara; b) la toma de decisiones estratégicas fundamentales en relación con aquel diseño; c) la adjudicación de responsabilidades ministeriales y definición de ámbito, y d) la coordinación interministerial para asegurar un proceso sincronizado en las operaciones de ejecución en cada ámbito.

50 Desde el punto de vista de las prioridades debe darse primera importancia a las reformas que conduzcan a una transformación completa del Poder Ejecutivo, involucrando desde luego a los organismos descentralizados funcionalmente, debido a que esas reformas van a ser las más relevantes y amplias y serán

las que producirán más rápidamente los cambios deseables.

51 El desarrollo económico es inconcebible sin una modernización de la administración pública para romper con arcaicos sistemas y métodos que hacen ineficientes, costosos y perturbadores los mecanismos administrativos

52 Hacen falta estructuras políticas y procedimientos que faciliten, entre otras cosas, la investigación, la previsión y las relaciones públicas, para encontrar un sistema de comunicaciones que permita la discusión en tiempo oportuno de los problemas y no después que éstos han llegado a un estado crítico

53 Es imprescindible que todos aquellos que deban ejercer un papel —y todos deben desempeñarlo— dentro de la rama ejecutiva en todos los niveles jerárquicos, se compenetren del rol que debe jugar en el proceso de desarrollo, cada ministerio e institución para la cual trabajan, de manera tal que el cambio de un ministro, de un director general o de un jefe no constituya una alteración operativa

54. Se dio énfasis a la necesidad de rapidez y dinamismo institucional sobre todo en la rama ejecutiva, facilitando la participación en el proceso de los demás sectores y grupos y permitiendo que esa participación tenga lugar a su debido tiempo

55 Debe realizarse un fortalecimiento de la capacidad de toma de decisiones estratégicas del Presidente de la República y de sus aplicaciones a través de la estructura ejecutiva, para lo cual se le debe dotar de los medios instrumentales adecuados

56 El Jefe del Ejecutivo no puede asumir toda la tarea de la administración porque esto es imposible, y deberá más bien integrar sus políticas estratégicas por medio de su gabinete y la ejecución delegando funciones y autoridad en subalternos y en el personal a través de los procedimientos formales de la organización. Es indispensable que haya coordinación presidencial efectiva para la formulación de las políticas estratégicas, la planificación, el presupuesto, la administración de personal y la racionalización administrativa. El ideal sería que todas estas labores se constituyeran en el mismo despacho del Presidente, como unidades asesoras que vengan a colaborar con sus importantes labores ejecutivas

57 Dentro de la misma rama ejecutiva debe mencionarse que en los ministerios también existen problemas similares. Los ministros tienen muchas tareas, relativo poco poder en comparación con sus responsabilidades y mala organización en sus despachos. Por esto es conveniente en los niveles ejecutivos descongestionarlos de tantas atribuciones de menor importancia y al mismo tiempo reforzar sus funciones básicas. Vale indicar que para resultados más efectivos, los ministerios deberían ser los órganos en donde se tomen las decisiones fundamentales del Gobierno

58 La impostergable necesidad de reformas constitucionales e institucionales de fondo está íntimamente ligada a la posibilidad de la existencia de una planificación efectiva, dinámica, irrigante de todo el proceso de acción estatal y, lo que aun es más importante, como activadora de todos los procesos extragubernamentales de acción para el desarrollo,

59. Para la efectiva implantación de la planificación y para que ésta tenga efectos endógenos y exógenos con respecto al sector público, se necesita además de la capacidad técnica, una buena estrategia para lograr apoyo dentro y fuera del gobierno y así evitar que los órganos de planificación sean neutralizados en los niveles de decisión política y su producto sea solamente un excelente trabajo técnico sin efectos prácticos.

60 Los organismos o los sistemas de planificación no debieran asumir una actitud pasiva, exclusivamente de ejercicio matemático para la formulación de proyecciones, ni tampoco limitarse a sugerir un plan de desarrollo económico, sino que deben participar en el proceso operativo, en la medida en que en cada caso se les asigne que estarán de acuerdo con las específicas condiciones imperantes

61 En cuanto a los mecanismos del desarrollo, se señaló la necesidad de la integración económica dentro de la nación, fundamentalmente desde el ángulo de zonas regionales de desarrollo, estableciendo mecanismos específicos del sistema de planificación para tal fin. Se citó, por ejemplo, el caso de que el Ministerio de Obras Públicas podría tener una zonificación del país distinta a la del Ministerio de Salud Pública; lo conveniente, entonces, será lograr una conjugación y coordinación de propósitos entre todas aquellas organizaciones que están interesadas en el problema. También se requerirá un alto grado de coordinación para vincular estrechamente los esfuerzos que se hacen en una región con los que se hacen en otras

62. Las universidades deben jugar un papel decisivo en la fundación y provisión de los conocimientos y capacidades humanas en términos de una misión permanente, sostenida, versátil, imaginativa, sensible y correlacionada con los esfuerzos de transformación nacional. Deberían establecerse mecanismos tanto formales como informales para vincular los esfuerzos a nivel nacional de la planificación y de las universidades. Para ello se necesitará un marco formal institucional y jurídico y una intensa labor informal de difusión ideológica de la mística del desarrollo para asegurar la participación de los grupos y personas.

63 Se puntualizó que en la planificación francesa, por ejemplo, se le ha dado mucho énfasis a una estructura conexas de coordinación, como es la formación de una cantidad innumerable de comisiones de modernización y esto, la filosofía de modernización, es lo que le ha dado una mística específica al plan francés y hecho realidad una coordinación importante entre distintos sectores y al mismo tiempo crear una filosofía, un modo de ser, dentro del gobierno.

64 Se señaló que con la proliferación de porcentajes fijos se inhibe la propia función presupuestaria del poder ejecutivo

A este respecto, puede decirse que los mismos han llegado en la experiencia histórica de los países del Istmo a constituir un mecanismo rígido que absorbe porcentajes anormalmente altos del presupuesto. En consecuencia, la única salvedad que habría que hacer sería en relación con las universidades, en vista de que es necesario para garantizar su efectiva operación

65. El sistema de porcentajes presupuestarios

fijos debiera ser reemplazado por una programación de corto, mediano y largo plazo.

66. Se reiteró la necesidad de tener un sistema de caja única y de manera especial con respecto al problema de que, a pesar de la existencia de disposiciones que la establecen, ocurre con frecuencia que por la inexistencia de reglamentaciones claras y por malas prácticas administrativas aparezcan retenciones de fondos por parte de agencias o unidades administrativas que ejecutan una especie de auto-defensa para prevenir futuros déficits de su propia tesorería.

67. Uno de los pasos necesarios para un mejor aprovechamiento de la ayuda y asistencia técnica externa es otorgar la responsabilidad de coordinación a nivel nacional a una sola oficina dentro del gobierno. Como es prácticamente imposible coordinar la ayuda externa desde el punto de vista de las instituciones suministradoras, el punto clave es que la coordinación se haga desde el centro receptor.

68. Se sugirió que la ESAPAC elabore una lista de expertos nacionales disponibles en cada uno de los países del Istmo para fines de asistencia técnica en el campo de la administración pública.

69. En cuanto a las estadísticas se dijo que éste es un proceso muy importante y que a la larga pagan altos dividendos si se les da un sentido de propósito. En algunos países todavía hay estadísticas que se mantienen por puro romanticismo o tradición, pero no se sabe para qué han de servir. Tampoco es conveniente elaborar estadísticas para mantenerlas en un arca secreta, con escasa o mala utilidad.

70. También es tan grande el área que abarca el campo de las estadísticas de un país que su coordinación requiere un esfuerzo de gran magnitud, tanto en las oficinas centrales correspondientes como en otros sectores de la administración. Son loables los esfuerzos que han hecho varias oficinas de estadística de algunos países del Istmo, pero aun así, no se puede decir que hayan llenado con toda su plenitud la tarea de la coordinación de esfuerzos que debe existir en este proceso tan importante para conocer la realidad y las necesidades más urgentes de nuestros países.

71. Las estadísticas y el sistema estadístico se encuentran en el Istmo Centroamericano en una etapa incipiente de desenvolvimiento y deben ser mejoradas considerablemente. Los resultados de una investigación muestran que en el caso de estadísticas agropecuarias de pronóstico, han salido a publicidad de seis a ocho meses después de haberse terminado las cosechas. Es conveniente que este intenso esfuerzo de mejoramiento sea llevado adelante en estrecha cooperación con el Instituto Interamericano de Estadística y específicamente con el Subcomité de Estadística del Istmo Centroamericano.

72. Tomando en cuenta la importancia del elemento humano para una administración eficiente, es imprescindible, si no se logra la implantación de un efectivo sistema de méritos para la selección de los empleados en todo el ámbito estatal, que por lo menos el mismo se apliquen en una forma paulatina en los ministerios, instituciones existentes y en otras oficinas públicas que se vengán a crear, a fin de que nuevas organizaciones no nazcan con prácticas viciadas.

73. Mientras no se implante un efectivo servicio civil será muy difícil que los intentos de modernización administrativa puedan hacerse una realidad.

B — Organismos Descentralizados Funcionalmente

74. El punto básico es que el desarrollo debe ser visto con un enfoque único de magnitud nacional y no con el de segregación institucional. De otra manera se crean entes amorfos o hipertrofiados dentro del Estado con crecimientos excesivos de unas instituciones a costa del raquitismo de otras y del Gobierno Central.

75. Hay urgencia en lograr una integración, en ordenar ese "archipiélago" de poderes semi-soberanos sin propósitos definidos, constituido por los organismos descentralizados funcionalmente del Istmo.

76. La planificación es un proceso necesario pero, debido a aquella proliferación, es muy conveniente revisar los límites y modalidades de su autonomía, para que la planificación no resulte irreal.

76. Con respecto al punto relacionado con la autonomía institucional, también se señaló la posibilidad de conflictos de los organismos descentralizados funcionalmente con las unidades centrales de planificación, especialmente en la fijación de metas y su ejecución.

78. Ha habido una confusión entre lo que es la dirección política y lo que es la administración de esas instituciones. La primera cosa es el criterio que existe de que un aumento en el ámbito de las actividades del sector público tiene que estar en manos de organismos descentralizados funcionalmente y no en las de gobierno central; el segundo argumento resulta del criterio de que esos organismos son más competentes y pueden gozar de mayores libertades presupuestales, de personal, de controles legislativos y financieros, y estar más exentos de la influencia de la política partidista. Sin embargo, cualesquiera que sean los criterios o grados de independencia, en última instancia esos organismos forman parte de un todo indivisible que es el Estado y por tanto deben actuar bajo lineamientos centrales de carácter político.

79. Muchas veces se ha llegado, empero, a la creación de los organismos autónomos porque ha faltado una definición clara de las políticas estratégicas del Poder Ejecutivo y no tanto por razones administrativas. En la experiencia histórica del Istmo pareciera ser que lo que las entidades autónomas vinieron a sustituir fue no tanto deficiencias administrativas, como la carencia de líneas generales de política y una inmadurez ideológica para resolver las agudas presiones a que fueron sometidos los gobiernos en épocas de crisis.

80. Todos los expertos nacionales estuvieron de acuerdo en la inconveniencia de la proliferación de los organismos descentralizados funcionalmente que ocurre en Centroamérica, así como en las dificultades que tal criterio origina, afectando la correcta utilización de los recursos del Estado, duplicando actividades públicas y generando competencias indebidas entre ellas mismas y la administración central. El sistema de autonomía propende a la formación de especies de Estados dentro de otro Estado, lo cual inclusive influye en el principio de autoridad y debilita el poder público.

81. Debé revisarse a fondo la política centrifuga

que se ha seguido al separar más y más funciones del poder ejecutivo en organismos descentralizados; los mismos son parte de la rama ejecutiva aunque puedan existir dentro de ciertos grados razonables de autonomía. La descentralización funcional tiene que producirse simultáneamente con un proceso que se podría llamar la integración, coordinación o compatibilización de sus líneas fundamentales de política, un organismo descentralizado que se crea no es un satélite que se pone en órbita y dejó de pertenecer al Estado, es parte fundamental de él y su actividad debe quedar bajo el ámbito del poder ejecutivo y su actividad regulada por el mismo con la finalidad de que pueda servir los más altos objetivos de la política nacional.

82. Uno de los males que aquejan a los gobiernos del Istmo sobre esa materia es que por lo general los organismos internacionales de crédito prefieren tratar con las instituciones autónomas, se muestran reacios a otorgar la ayuda financiera cuando la misma es solicitada para el gobierno central, aunque siempre se exija su aval.

83. Se expresó la necesidad de que se estudie la posibilidad de crear un fondo nacional de desarrollo dentro de la estructura presupuestal que involucre también la ayuda financiera externa para poder así contar con un mecanismo mucho más accesible y ma-

nejable y sin la participación de tantas entidades autónomas. Sin embargo, por la naturaleza e implicaciones de dicho problema, no se llegó a concretar la propuesta, que amerita un estudio cuidadoso posterior.

C — Organismos Descentralizados Geográficamente

84. Con respecto a los organismos descentralizados geográficamente, los expertos nacionales coincidieron con las conclusiones del Diagnóstico, así como con las explicaciones ampliatorias del tema, ofrecidas por los expertos de la ESAPAC. Se convino que la resolución del problema que plantea esta clase de organismos requiere cuidadoso estudio de las condiciones políticas, culturales, económicas y administrativas de los países interesados, constituyendo el Diagnóstico un valioso punto de partida para un estudio más amplio del tema.

85. Se necesita una concepción nueva respecto al importante rol que los gobiernos locales y municipales deben jugar en el proceso de desarrollo y consecuentemente se necesita, desde el punto de vista político-administrativo, un criterio renovador a ese respecto.

EL PODER JUDICIAL

86. Ha habido un desconocimiento o negligencia con respecto a la importancia que tiene una buena administración de justicia y así ha ocurrido que en algunos países se le ha negado sistemáticamente el apoyo necesario para posibilitar su reforma.

87. Interesa a los problemas del desarrollo económico y social la estructura y el funcionamiento del poder judicial por cuanto ciertas medidas de aceleración del desarrollo y de reestructuración social y económica no se pueden efectuar debido precisamente a obstáculos que existen desde el ángulo legal y de la aplicación de las leyes. A veces, debido también a litigios interminables que no pueden resolverse en los Tribunales de Justicia, quienes no están capacitados para tratar algunos problemas que tienen que ver con disciplinas totalmente ajenas a lo que ha sido la tradicional estructura del derecho.

88. Existe la necesidad de llegar a conseguir la asociación e íntima cooperación entre las disciplinas jurídicas y las otras ciencias sociales, sobre todo la economía, la sociología y la antropología, y las demás disciplinas físicas, químicas y matemáticas. Estas otras disciplinas deberían jugar un papel importante como consultoras específicas de los abogados y jueces en los tribunales, de manera tal de posibilitar la aplicación del derecho en forma moderna y adecuada a las circunstancias cambiantes del desarrollo.

89. Con relación al problema antes mencionado es indudable que tarde o temprano la necesidad de la reforma tiene que llegar hasta este campo. Se hizo hincapié en la absoluta necesidad de una integral profesionalización del poder judicial.

90. Los sistemas procesales se han estancado y

ofrecen un retraso de muchos años con el resultado de que la administración de justicia es costosa, lenta y, por la conjugación de ambos elementos, es ineficaz en gran número de casos. Los sistemas administrativos de los poderes judiciales son elementales.

91. Se estimó que aunque no se advierta directamente la relación que pueda tener la administración de justicia y su organización con el desarrollo, siendo ésta un elemento indispensable y fundamental de la paz social, es imposible desconocer la importancia que tiene una correcta administración de justicia a ese efecto.

92. Se puso de relieve que también en el Poder Judicial tiene una importancia decisiva la calidad del factor humano, sobre todo si se tiene en cuenta que se necesitan, en el caso de los jueces, personas con una profunda vocación por la justicia, de absoluta integridad, conocimiento acabado del derecho y sensibilidad social.

93. Cuando hay corrupción en el poder judicial ella tiene efectos de tal manera deletéreos que prácticamente impide la constitución de un orden social estable y dinámico, constituyendo por lo tanto un importante obstáculo a los propósitos de desarrollo.

94. Paradójicamente ocurre que tanto en un país donde el poder judicial tiene en el presupuesto nacional una asignación porcentual fija exorbitante en relación a la del resto de la administración, como en los otros donde no se le da ni lo indispensable, el poder judicial tiene problemas semejantes: arcaísmo procesal, lentitud en los trámites, formalismo excesivo y desorganización administrativa.