

CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS SECTORES PUBLICOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

SANTIAGO RUIZ GRANADINO

Santiago Ruiz ha publicado ya diferentes trabajos en esta revista, que han probado su calidad intelectual. En el presente artículo nos ofrece el resultado de una investigación bibliográfica sobre documentos y fuentes de importancia en el área centroamericana. El autor extrae de allí algunas características que afectan a los distintos organismos y entidades de los sectores públicos en el istmo centroamericano.

Introducción.

Este artículo es el producto final de una investigación bibliográfica realizada durante un mes, siguiendo los pasos metodológicos que se describen a continuación:

a) Identificación de 43 fichas bibliográficas cuyos títulos revelaban la posible existencia de un diagnóstico de uno o la totalidad de los sectores públicos del Istmo Centroamericano;

b) Análisis superficial del contenido de los documentos identificados con esas fichas, para desechar aquéllos que sólo hicieran planteamientos teóricos o propusieran formas o tipos ideales que deberían adoptar los sectores públicos sin hacer referencia a sus características concretas;

c) Análisis profundo del contenido de 20 documentos que describían aspectos de la realidad de los sectores públicos, elaborándose 113 fichas de contenido, las cuales se identificaban según el tipo de característica que reseñaban;

d) Ordenación de las fichas y selección de problemas significativos;

e) Redacción de las conclusiones de la investigación.

Conclusiones de la Investigación:

a) **Hegemonía del Poder Ejecutivo.** El Estado es prácticamente dominado por el poder Ejecutivo, el cual tiene como centro de poder la figura del Presidente de la República, quien determina la estrategia y la táctica de la acción del Estado en la economía y sociedad de cada país.

b) **Limitado poder de decisión de los ministros.** Los ministros tienen un rango de acción definido legalmente. Existe la figura del Consejo de Estado o Consejo de Gabinete para tratar aquellos aspectos que trascienden la acción de cada ministerio y para definir las estrategias de acción, pero en la práctica es el Presidente o Jefe de Estado el que marca el rumbo; la delegación en la toma de decisiones está en función directa de la confianza en el Ministro y ésta a su vez en el grado de identificación con el pensamiento del Presidente o Jefe de Estado (1,23)*.

c) **Carencia de un eficiente sistema nacional de planificación.** El sector público se ha constituido en un elemento estratégico para el cumplimiento de los planes de desarrollo. Los organismos de Planificación tienen prácticamente el rango ministerial.

* La cifra entre parentesis indica el número del documento y de la página.

no obstante que en sólo dos países se les denomine como tales. A través de los planes operativos se está involucrando a los ministerios en el proceso de planificación. Sin embargo, una de las razones por las cuales los planes de desarrollo no logran una eficiente concretización por parte del sector público, es la falta de una relación directa del organismo de planificación con el resto de sector público a distintos niveles jerárquicos. Para solventar esa situación los países están creando mecanismos de planificación a nivel sectorial, ministerial, de los organismos descentralizados y en algunos casos a nivel de direcciones generales, para recoger con mayor fidelidad las posibles acciones concretas en pos del desarrollo económico y social; así también los países han venido implantando subsistemas de proyectos e inversiones como un medio de generar proyectos de inversión pública y su incorporación a los planes y al presupuesto. Estos mecanismos forman parte de un pretendido Sistema Nacional de Planificación que se desea consolidar en los países. (2,45; 3,80; 4,95; 5,19; 6; 4).

d) **Descoordinación interministerial.** En todos los países se observan duplicaciones y superposiciones de funciones en ciertas áreas, o sea programas que tienden hacia un objetivo común pero que siguen su propio curso sin encontrarse entre sí. Las reuniones de Gabinete se realizan con intervalos muy largos y normalmente se utilizan para afinar algunas políticas estratégicas, sin entrar efectivamente a la coordinación de programas (4,96; 6,4; 7,61; 8,68; 9,18; 4,96; 10,7; 11,7).



e) **Falta de continuidad en los programas.** La inestabilidad de los funcionarios de segundo nivel, la falta de iniciativa y de compromiso en relación a los programas que se ejecutan, el hecho de no llevar a la práctica la planificación a largo plazo al interior de los ministerios y la tendencia al cambio de enfoques, propia de las instituciones internacionales que proporcionan financiamiento, hace que los programas que se desarrollan en el sector público generalmente carezcan de continuidad. Muchas veces se dan por terminados antes de que se produzcan los frutos principales. Esto sucede especialmente en aquellas actividades económicas en las que los procesos son relativamente lentos (6,6; 7,61).

f) **Falta de claridad en la organización, así como descoordinación al interior de cada ministerio.** Las unidades secundarias o direcciones generales constituyen normalmente entes aislados de los demás que componen el ministerio; generalmente no cuentan con reglamentos que determinen sus áreas de trabajo y no existen mecanismos institucionales que permitan la coordinación de actividades. En los últimos cinco años se han realizado esfuerzos en algunos ministerios para corregir esa situación (5,20; 12,9).

g) **La creciente importancia del sector público descentralizado.** El sector público ha tenido que incursionar en nuevos campos y ampliar sus funciones tradicionales, bajo una constante presión para que se mejore la Administración Pública. Ante esas circunstancias los países encontraron que la mejor solución era la creación de entidades públicas descentralizadas con ciertos objetivos, funciones e independencia para cumplir su cometido. En los últimos quince años se crearon más de cien nuevas entidades públicas descentralizadas en la región, las cuales trataron de conseguir el mejor personal disponible en el mismo sector público y en el privado, sin embargo, los problemas administrativos no tardaron en presentarse (11,7).

h) **Descoordinación entre el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas.** El crecimiento del sector público, las deficiencias en la elaboración de los presupuestos por programas, la inexistencia o falta de claridad de los mecanismos de coordinación, la concepción errada de la autonomía, han dado como resultado el surgimiento de problemas de coordinación entre el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas, que no han podido resolverse satisfactoriamente a pesar de los esfuerzos que se realizan con ese objeto (13,7).

i) **El creciente número de instituciones públicas involucradas en la Administración del Proceso de Integración Centroamericana.** Ante la evidencia de los beneficios que acarrea el Mercado Común Centroamericano y la pérdida de dinamismo que el mismo ha experimentado en la última década, el sector público se ha visto obligado a dedicar parte

de sus actividades a la solución inmediata de problemas relacionados directa e indirectamente con el fenómeno de la integración y a buscar nuevos rumbos para el M.C.C. en mediano y largo plazos. La estrategia que los países adoptaron recientemente pretende el desarrollo de proyectos multinacionales de interés común (14,13).

j) **Deficiencias en la administración de los presupuestos por Programas.** Los países de la región cuentan con varios años de experiencia en la ejecución de presupuestos por programas. Se ha intentado una acción combinada entre los organismos de presupuesto y planificación, para orientar las acciones del Estado hacia los objetivos de desarrollo económico social que se han trazado en los planes de mediano y corto plazo. La preparación del presupuesto se ha venido realizando atendiendo casi exclusivamente la organización de las unidades ejecutoras, desvirtuando de esta manera una de las bases de este instrumento: la asignación de recursos a nivel de programas con independencia de las unidades de organización tradicionales de las instituciones. Por otra parte, existen deficiencias en el control de la ejecución real de los programas (5,14; 6,5; 15,3).

k) **El crecimiento del número de proyectos de inversión.** La necesidad de convertir al Estado en un instrumento de desarrollo, ha significado que el sector público tenga que aumentar aceleradamente sus inversiones en distintos campos económicos y sociales, generando cientos de proyectos bajo la responsabilidad de decenas de instituciones públicas del gobierno central y entidades descentralizadas (16,3).

l) **Deficiencias en el personal y en la administración del mismo.** La mayoría del personal del sector público ha sido reclutado con base en criterios propios de cada unidad, fundamentados a su vez con apadrinamiento de altos funcionarios y con un sesgo político partidarista. La institucionalización del Servicio Civil en algunos países no ha logrado todavía modificar sustancialmente ese estado de cosas. En muchas instituciones se han creado oficinas de personal, pero normalmente su actividad se reduce a calificar el personal para su reclutamiento y mantener una ficha de información sobre el personal existente (1,27; 2,45; 5,11; 8,77).

m) **Poca capacidad gerencial de los Ejecutivos del Sector Público.** Tradicionalmente el sector público se ha caracterizado por contar con un personal de dirección con poca capacidad gerencial; el problema se ha complicado por el crecimiento del sector público y especialmente por el crecimiento del número de entidades descentralizadas. La incursión en nuevos campos de acción estatal ha significado la necesidad de reclutar grandes cantidades de técnicos en diversas disciplinas, los cuales pasan a ocupar cargos de dirección administrativa, especialmente por la necesidad de retenerlos en el sector público y por la inexistencia de puestos de dirección técnica en la



mayoría de instituciones públicas.

n) **Limitada capacidad de adiestramiento de Personal.** En cada uno de los países existen unidades de adiestramiento de personal del sector público que desarrollan una variedad de actividades de adiestramiento, lo que refleja en la mayoría de los casos la inexistencia de criterios definidos para establecer prioridades. En la práctica, el impacto de esas unidades de adiestramiento es relativamente limitado; la situación se agrava por el hecho de que en dos países las unidades de adiestramiento languidecen por falta de apoyo financiero y pérdida de credibilidad por parte del resto del sector público (5,11; 17,ii; 20, 15).

o) **Deficiencia en los servicios de apoyo.** La mayoría de las dependencias gubernamentales se queja de las deficiencias en la administración de medios de transporte, de la lentitud e inflexibilidad de los procedimientos de compras, de lo inadecuado de los sistemas de información (atraso, poca representatividad, inexactitud, detalle insuficiente, falta de continuidad, falta de metodología conocida). (5,14; 7,62; 18,6).

p) **Deficiencias en Administración de Ingresos Tributarios.** No obstante los avances logrados en los últimos cinco años en la modernización de la administración tributaria (computadoras, identificación tributaria, catastro, etc.), subsiste a la fecha una gran brecha entre la recaudación efectiva y la capacidad de recaudación. La evasión fiscal se ha convertido en una técnica muy refinada, especialmente por el proceso de convertir las empresas familiares en

Sociedades Anónimas y la presencia de la Empresa Transnacional (4, 93; 5.14; 19,59).

q) **Trámite y papeleo burocrático demasiado complicados y lentos.** En los últimos cinco años se han creado numerosas oficinas de Organización y Métodos, lo que ha permitido lograr una cierta racionalidad en algunos procedimientos, pero la falta de un desarrollo organizacional hace que esas medidas aisladas normalmente caigan en el vacío (5,14; 10,7; 20,3).

r) **Enfasis en el control de procedimientos y falta de atención en los resultados.** Los controles ejercidos por las mismas instituciones, las Direccio-

nes Generales de Presupuesto y Contralorías de Cuentas, se refieren esencialmente al cumplimiento de los procedimientos para erogaciones y recibo de los servicios y artículos adquiridos. Los organismos de presupuesto, en algunos países, exigen informes periódicos de ejecución de programas, al igual que planificación lo hace con los proyectos de inversión, pero normalmente esos informes no aclaran en qué medida se están cumpliendo las metas previstas. Algunos países se han visto precisados a establecer "unidades de Control de Proyectos", para hacer el seguimiento de proyectos estratégicos para el cumplimiento de los planes (2,21; 15,7).

BIBLIOGRAFIA

- ESAPAC. **Diagnóstico y macroanálisis administrativo del sector público del Istmo Centroamericano.** Costa Rica, 1964.
- OFIPLAN. **Plan Nacional de Desarrollo. Sector Público.** Costa Rica, 1974.
- Consejo de Planificación Nacional. **Plan Operativo Anual 1976.** Nicaragua, 1976.
- CONAPLAN. **Plan de Desarrollo Económico y Social 1973/1977.** El Salvador, 1973.
- OFIPLAN. **Plan Global de Reforma Administrativa.** Costa Rica, 1974.
- Presidencia de la República. **Primer Simposio de Reforma Administrativa.** El Salvador, 1970.
- ICAP. **Reforma Administrativa.** San José, Costa Rica, junio 1971.
- INAP. **Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas.** México, 1975.
- OFIPLAN. **Plan de Desarrollo Administrativo.** Costa Rica, 1976.
- CONSUPLANE. **Primer Seminario sobre Administración de Personal y Reforma Administrativa.** Honduras, julio 1976.
- ICAP. **Evaluación del Sistema Presupuestario de El Salvador.** San José, Costa Rica, 1973.
- ICAP. **Diagnóstico de la Reforma Administrativa del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica.** San José, Costa Rica, 1977.
- Programa de Cooperación Técnica ICAP-BID. Sub-Programa de Adiestramiento en Administración de Empresas Públicas Autónomas. **Memoria y Documentos del Primer Seminario Regional de Diagnóstico sobre Problemas Gerenciales de las Entidades Públicas Autónomas del Istmo Centroamericano.** San José, Costa Rica, octubre 1975 (Relación final y conclusiones).
- CEPAL. **Propuesta de Programa de Corto Plazo de Cooperación Técnica Internacional para la Integración.** Tegucigalpa, Honduras, abril 1975 (E/CEPAL/CCE/368/Rev. 1).
- ICAP. **Informe de la Tercera Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de Centroamérica y Panamá.** San José, Costa Rica, julio 1977.
- Consejo de Planificación Nacional. **Inventario Nacional de Proyectos.** Nicaragua, 1977.
- ICAP. **Informe del Primer Seminario Regional sobre Adiestramiento para el Sector público del Istmo Centroamericano.** San José, Costa Rica, junio de 1975.
- Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. **Plan de Desarrollo 1971/75, Anexo IV.** Guatemala, 1970.
- OEA. **Situación, principales problemas y perspectivas del Desarrollo Económico de Guatemala.** Washington, 1975.
- ICAP. **Diagnóstico del Sistema de Análisis Administrativo de Costa Rica.** San José, Costa Rica, septiembre 1976.