

EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO EN HONDURAS 1982-1986

Isis Amaya de Espinoza

Introducción

El logro de los objetivos de desarrollo que se ha fijado el presente gobierno constitucional para el período 1982-1986, significa un verdadero reto para la administración pública hondureña. Implica su participación en la ejecución de esfuerzos extraordinarios para llevar adelante un proceso de reactivación económica que permita, por una parte, la solución de problemas inmediatos y de corto plazo —tales como la reducción de la brecha de balanza de pagos, la reducción de la brecha fiscal, y el mejoramiento de la captación, generación y uso de los recursos financieros—; y un crecimiento a mediano y a largo plazo, que incluye entre sus objetivos, el incremento sostenido de la oferta agregada. Por otra parte, tal proceso debe orientarse hacia la distribución más equitativa de la riqueza generada mediante la actividad productiva, a fin de mejorar la calidad de vida de la población hondureña.

Para el cumplimiento de esas expectativas es necesario llevar a cabo un proceso de mejoramiento en el aparato administrativo del Estado, tanto a nivel organizativo general de los servicios públicos, como a nivel particular institucional, que permitan su adecuación a los requerimientos perentorios del desafío planteado.

A la planificación del desarrollo le corresponderá, como proceso técnico-político que coadyuva a la toma de decisiones del gobierno, una permanente actuación para orientar, priorizar y coordinar las acciones de las instituciones del Gobierno, en la obtención de los objetivos de la Estrategia.

A la planificación administrativa, como elemento integrante de la planificación del desarrollo, le compete la formulación de políticas que permitan, además de la utilización racional de los recursos humanos, financieros y materiales, el perfeccionamiento de la administración pública, a fin de lograr el incremento de su eficacia en el logro de los objetivos nacionales.

Uno de los instrumentos orientadores de este proceso es la Estrategia de Desarrollo Administrativo, cuyo resumen constituye la parte medular del presente artículo; Estrategia que tiene como propósito apoyar la consecución de los objetivos de desarrollo ya establecidos por el Gobierno y servir como marco orientador-normativo de las acciones de mejoramiento administrativo que realicen las instituciones gubernamentales. Partiendo de la Estrategia Global de Desarrollo Administrativo, se han elaborado estrategias sectoriales, y planes de mediano y corto plazo que contienen las metas y medidas para llevar a la práctica la Estrategia.

El presente artículo ha sido dividido en cuatro apartados. El primero trata de los fundamentos y alcances de la Estrategia para el Desarrollo, el segundo atiende brevemente la situación de la administración pública hondureña. Los últimos dos apartados concentran la atención en la descripción estructural de la Estrategia para el Desarrollo Administrativo y en los soportes y procedimientos para su implementación.

1. La Estrategia para el Desarrollo

1.1 Significado, sustentación e innovaciones

Dentro de la actual situación socioeconómica que vive Honduras, el nuevo gobierno constitucional está decidido a superar la recesión y reactivar la economía del país.

Este propósito significa un reto muy serio para la planificación, durante el período 1982-1986, en términos de orientar el desarrollo económico y social, coordinando los esfuerzos del sector público y promoviendo la participación de todas las comunidades. Desafío que sin embargo ya se está enfrentando por medio de la formulación técnica de un proceso planificado, cuyos resultados etápicos cubren, desde la elaboración de una Estrategia Global y Sectorial (en la cual se incluyen los enunciados propiamente estratégicos de alcance global y sectorial, y sus correspondientes políticas, instrumentos, y mecanismos de acción, así como los fundamentos analíticos macroeconómicos) hasta la proposición de mecanismos de actualización del plan nacional mismo, pasando por la elaboración de planes sectoriales, operativos y de programación global.

La Estrategia para el Desarrollo representa el camino a seguir por el gobierno para detener, en una primera instancia, la contracción de la economía y en la medida en que se obtengan respuestas, concentrar el esfuerzo en su recuperación y crecimiento. Racionalmente contempla, entre otras cosas, la forma en que el Gobierno ha decidido utilizar los recursos internos y externos a fin de alcanzar los objetivos del desarrollo, y el modo como puede lograrse tal propósito, en virtud de un nuevo modelo de desarrollo que, en términos generales pretende:

- i) Apoyarse en la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería.

- ii) Fortalecer la pequeña y mediana industria.
- iii) Otorgar atención especial a la agroindustria.
- iv) Utilizar los recursos naturales disponibles en un marco de mayor eficiencia por parte de los sectores público y privado.
- v) Apoyar la ejecución y formulación de nuevos proyectos que conlleven un rápido retorno de la inversión.
- vi) Impulsar la sustitución de importaciones.
- vii) Continuar con el desarrollo de los grandes proyectos cuya construcción ha sido ya iniciada.

En la presente Estrategia, al Estado le corresponderá un papel determinante como gestor y promotor del desarrollo, acción que deberá lograrse mediante un gradual y progresivo mejoramiento en el empleo de los recursos disponibles. Sin embargo, dentro de la política económica prevista, el “estado paternalista” se considera un esquema que debe ser superado, ya que la organización y desarrollo del país debe ser responsabilidad compartida por el sector público y privado, para el bien del pueblo hondureño.

Consecuentemente, la política económica que se plantea implica, en adición a lo expuesto, una nueva actitud del hondureño que permita reconocer su papel como actor en el desarrollo del medio social en que vive y de la comunidad nacional en su conjunto, en pro de la construcción de la sociedad deseada, en concordancia con las potencialidades y obstáculos al desarrollo del país.

El esfuerzo nacional que presupone la tarea derivada de la Estrategia de Desarrollo, requiere además del apoyo de la comunidad internacional, cuya ayuda contribuirá a que el país logre los cambios favorables y la solución de sus problemas. Dentro de esta perspectiva se han iniciado negociaciones con organismos de financiamiento internacional y se está preparando una reunión interagencial y de gobiernos amigos para lograr la cooperación en la implementación de la actual Estrategia.

1.2 Situación de la sociedad hondureña

En términos generales puede afirmarse que durante las décadas de los años 60 y 70 y prolongándose hasta el presente, han permanecido constantes los siguientes problemas estructurales críticos:

- i) Fluctuación sistemática, con tendencia declinante, del Producto Interno Bruto (PIB).

- ii) Elevados niveles de desempleo y subempleo.
- iii) Escasos niveles de productividad de los factores de producción.
- iv) Desequilibrio en la distribución del ingreso y elevado grado de concentración del mismo.
- v) Elevado grado de desnutrición que afecta el normal desarrollo biológico de amplios sectores de la población hondureña.

A partir de 1979 se inicia una aguda crisis, caracterizada por el estancamiento de la economía como consecuencia de un franco proceso recesivo que se manifiesta en:

- i) Disminución sistemática del crecimiento del PIB y atracción de sus consecuencias en el aumento de desempleo.
- ii) *Déficit* de balanza de pagos.
- iii) *Déficit* fiscales importantes como consecuencia del deterioro financiero y administrativo de las entidades autónomas, por la expansión del gasto corriente del gobierno central y por las deficiencias en la recaudación de los ingresos fiscales.
- iv) Inflación interna permanente y pérdida del poder adquisitivo de la población con la consecuente tendencia a la disminución del consumo privado.

1.3 Objetivos

A pesar de que los objetivos establecidos en la Estrategia se vinculan estrechamente, para fines de ejecución se han clasificado en tres grandes conjuntos:

1.3.1 De estabilidad económico-financiera

Los objetivos que se proponen en este campo están orientados a solucionar los problemas inmediatos y de corto plazo que afectan el normal desenvolvimiento de la actividad económica, ellos son:

- i) Reducción de la brecha en la balanza de pagos.
- ii) Reducción de la brecha fiscal.
- iii) Mejorar la captación, generación y uso de los recursos financieros, para un apoyo más efectivo a la promoción del desarrollo del país.

1.3.2 Crecimiento

Los objetivos en este conjunto están vinculados con soluciones esperadas a mediano y largo plazo. No obstante, las acciones tendientes a su logro se apoyan sobre un inicio inmediato.

- i) Modificar y ampliar la estructura productiva.
- ii) Racionalizar la explotación de los recursos naturales.
- iii) Elevar y diversificar la capacidad exportadora, tanto en productos como en mercados.

1.3.3 Distribución del ingreso y elevar la calidad de vida

Se persigue con los objetivos a este campo, que la riqueza generada mediante la actividad productiva se distribuya más equitativamente, a fin de:

- i) Lograr un mejor nivel de vida mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población, atendiendo especialmente a las áreas rurales y urbanas marginadas.
- ii) Mejorar el nivel de ingresos de la población y una mayor equidad en su distribución.

1.4 Medios a emplear

Para cada uno de los objetivos antes indicados, la Estrategia plantea una serie de políticas que constituyen los medios a emplear.

1.5 Implementación de la Estrategia

1.5.1 Agentes de desarrollo y papel de los sectores

Para la implementación de la Estrategia se define el ámbito de acción dentro del cual desempeñarán un papel particular los agentes de desarrollo constituidos por el sector privado y el sector público. Ambos agentes estructurales actuarán en forma coordinada y complementaria, definiendo como prioritarios los siguientes sectores: Agrícola, Forestal y Pesca; Industrial; Comercio; Sectores Sociales (Salud, Educación); Minería; y, Sector Financiero. En ellos las instituciones públicas jugarán un papel decisivo en la conservación y uso racional de los recursos naturales, tenencia de la tierra, abastecimiento de la actividad económica y social del país.

1.5.2 Papel de las instituciones públicas

Las responsabilidades señaladas para el sector público, exigen la ejecución de un proceso de desarrollo administrativo que permita al sector público cumplir con el papel que le asigna la Estrategia para el Desarrollo. En tal sentido, la Estrategia asigna –resumidamente– lo siguiente en relación con las instituciones públicas:

- i) El gobierno central: Tiene como función la conducción de la política del Estado en todos los campos.
- ii) Los organismos autónomos: Responsables de campos específicos de la actividad pública, se exigirá en su gestión una racionalización en la asignación de sus recursos y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.
- iii) Las empresas públicas: Constituyen instrumentos valiosos en la implementación de la Estrategia; se les exigirá además de la eficiencia, una racionalización en sus operaciones y en el rendimiento del personal a su cargo.
- iv) Autoridades locales: Desempeñarán un papel relevante en la ejecución de programas y proyectos destinados a satisfacer las necesidades prioritarias de las poblaciones bajo su jurisdicción. Se impulsará una descentralización administrativa que delegue más a las autoridades locales para poner en práctica el concepto de desarrollo local.

1.6 Factores de desarrollo

A pesar de la crítica situación económica, la debilidad financiera, y otros obstáculos al desarrollo, Honduras dispone de un conjunto de recursos y factores que constituyen un verdadero potencial para su desarrollo autosostenido y que deberán de utilizarse racionalmente. Sobre estos elementos se sustenta la realización de los objetivos de la presente Estrategia.

Entre los factores y recursos más destacados, existe una estructura socioeconómica compuesta de abundantes recursos humanos y físicos, como potencial pesquero, forestal, minero, hidrológico, y otros recursos naturales.

El país mantiene una tradición en relación cambiaria, lo cual garantiza la convertibilidad de cualquier inversión, la Constitución de la República ofrece garantías a la inversión, y el gobierno actual inicia el establecimiento de un sistema político democrático.

1.7 Instrumentos de desarrollo

A fin de integrar y coordinar la acción del gobierno y la participación de las comunidades en el logro de los objetivos del plan, se promoverá el desarrollo local, de base municipal, como instrumento de concreción de la estrategia y las políticas, programas y proyectos que conforma la inversión pública. Para el desarrollo local se deberán realizar acciones que permitan preservar el medio ambiente y por lo tanto, habrá de continuarse con las investigaciones que permitan un conocimiento permanente de su situación y del mejor uso que pueda hacerse de ellos.

Destacando el desarrollo local como variable espacial básica y necesaria para el logro de los objetivos, se han identificado también las grandes variables que se utilizarán, en forma complementaria, como instrumentos de desarrollo, a fin de implementar integralmente la Estrategia a nivel nacional: inversión y ahorro, financiamiento, políticas monetaria y cambiaria, endeudamiento y gasto público, tributación, población y conciencia social, relaciones internacionales, ciencia y tecnología, organización institucional y adecuación de la estructura jurídica.

1.8 Imagen en perspectiva

La presente Estrategia responde a los lineamientos programáticos del gobierno que oportunamente fueron propuestos por el Partido Liberal a la consideración del pueblo de Honduras y que éste recogió mediante masiva manifestación democrática.

El gobierno espera que con la puesta en marcha de esta Estrategia se logre estabilizar la economía del país y evitar de este modo, una mayor degradación —desde el punto de vista socioeconómico— de la situación actual del hondureño. A la vez, se sentarán las bases para que esté en condiciones de plantear un nuevo modelo de vida hondureña y trazar planes claros para el futuro.

2. La situación de la administración pública hondureña

2.1 Criterios de análisis

Con el propósito de evaluar el grado de eficiencia y eficacia de uno de los dos importantes agentes responsables de la ejecución de la Estrategia para el Desarrollo (la administración pública) y poder diseñar la Estrategia de Desarrollo Administrativo para el ámbito global y sectorial, se realizó un análisis del conjunto de instituciones públicas que conforman el aparato administrativo del Estado; análisis que también se llevó a cabo por sectores, e instituciones en algunos casos.

De los resultados de ese estudio pueden destacarse dos grandes aspectos que para efectos de exposición contienen los rasgos más notorios de la situación en la que se encuentra hoy en día la administración pública hondureña. Se trata, por una parte, de

los obstáculos o problemas que impiden o frenan el ágil funcionamiento del aparato administrativo como agente responsable en la ejecución de la Estrategia; y, por otra parte, de las principales causas asociadas a los obstáculos indicados, cuya identificación –para su superación– orienta el proceso de planificación del desarrollo administrativo.

A continuación se presenta un esquema de los problemas que se consideran de más trascendencia en el funcionamiento y organización de la administración pública; y se identifican algunas causales de los mismos, agrupándolos alrededor de los tres subsistemas en que para fines analíticos se ha estructurado la administración pública, a saber, de dirección política, de administración, y de gestión.

2.2 Esquema de relaciones entre principales obstáculos y posibles causas, por subsistemas analíticos de administración pública

PRINCIPALES OBSTACULOS

POSIBLES CAUSAS

2.2.1 Sistemas de dirección política

Hace falta interiorizar en las instituciones, una concepción del funcionamiento sistémico que debe tener el sector público hondureño para su adecuado desempeño, lo cual se traduce en:

- i) Acciones inarmónicas de los entes del sector público hondureño en todos los niveles (central, regional, local) y en los ámbitos de sectores y sistemas administrativos
- ii) Duplicación de funciones y proliferación de centros de poder entre las instituciones de los sectores: La coordinación a nivel intrainstitucional e intersectorial es insuficiente.

Inexistencia de una definición formal de los sectores públicos y de los distintos roles que corresponde tanto a las Secretarías de Estado como a los entes descentralizados, como son la Función de Gobierno o Dirección Política y la Función Ejecutora, respectivamente.

A nivel nacional y local no se han establecido para todos los sectores los mecanismos de toma de decisiones y de coordinación sectorial o intersectorial para la planificación y la gestión.

PRINCIPALES OBSTACULOS	POSIBLES CAUSAS
iii) Subsiste una considerable centralización administrativa de las instituciones públicas.	Falta de decisión política para adoptar un esquema único de desconcentración administrativa de las instituciones públicas.
iv) Las municipalidades en su mayoría tienen una presencia muy débil a nivel local, que se refleja en una escasa participación en el proceso de desarrollo.	<p>Las municipalidades no disponen de suficientes recursos financieros, humanos y organizacionales.</p> <p>La actual Ley de Municipalidades ya no se adecúa a la dinámica que requiere el desarrollo del país.</p>

2.2.2 Sistemas administrativos

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| i) No existe lo que conceptualmente se entiende por Sistema Administrativo. | Los sistemas administrativos no están debidamente institucionalizados existiendo más bien un conjunto de normas y órganos no debidamente vinculados para obtener un objetivo común. |
| ii) Ha proliferado la ejecución de esfuerzos aislados de mejoramiento administrativo de parte de las dependencias del sector público, sin que guarden la debida coherencia con una política global en la materia, vinculada a los objetivos que fija la planificación del desarrollo. | <p>No existe un instrumento jurídico específico para normar las acciones de desarrollo administrativo que establezca los mecanismos que a nivel nacional, sectorial e institucional deben promover la adopción de políticas, programas y proyectos de desarrollo y mejoramiento administrativo, así como su seguimiento y evaluación.</p> <p>Desconocimiento por parte de los entes públicos de criterios técnico-políticos que normen este aspecto.</p> |

PRINCIPALES OBSTACULOS

POSIBLES CAUSAS

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| iii) Las acciones de mejoramiento administrativo que llevan a cabo la mayoría de las instituciones, adolecen del propósito de institucionalizar una capacidad institucional que asuma tal responsabilidad. | Insuficiente reconocimiento en las instituciones públicas de la necesidad de un proceso de autoanálisis y ajuste, que permita dinamizarlas y adecuarlas a los cambios que plantea el desarrollo nacional. |
| iv) Las acciones de capacitación administrativa que se realizan en el sector público son relativamente escasas; por tanto, no coadyuvan efectivamente a elevar la capacidad del recurso humano al necesario cambio de actitudes; y, en consecuencia, a mejorar la capacidad administrativa de las instituciones públicas. | Recursos financieros y organizacionales relativamente limitados para acciones de capacitación en el sector público. |
| v) La información para la planificación, el desarrollo administrativo y la toma de decisiones, no se maneja con un enfoque sistémico, lo que redundo en duplicación de los recursos destinados a la obtención de la misma. | Falta de coordinación y organización para manejar la información existente y poder potencializar su utilidad, racionalizando los recursos destinados a su manejo. |
| vi) La función de planificación que se realiza en ciertas instituciones, no dispone del respaldo político necesario. | No hay conocimiento en los distintos niveles de la administración pública, de la importancia de la planificación. |
| vii) Procedimientos burocratizados para procesos de compras y suministros, contratación de obras y de personal, gasto público, que limitan la capacidad de ejecución de proyectos de desarrollo y, en general, las acciones de las dependencias públicas. | Excesivo control formal; instrumentos jurídicos no claros. |

2.2.3 Sistema de gestión

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| i) La gestión de los institutos y empresas públicas en su mayoría se lleva a cabo sin eficiencia y eficacia. No se han implementado adecuadamente los mecanismos de control de que se dispone para orientarlas eficazmente. | Ha faltado un adecuado control sobre las empresas públicas, asimismo, no ha existido la capacidad de autoevaluación por parte de las mismas. |
| ii) No existe la suficiente normatividad para regular las instituciones que conforman el sistema de gestión y la que se tiene está dispersa en diversas leyes. | Es sólo hasta en 1981, al promulgarse la Constitución de la República vigente, que se contempla una normatividad general para estas instituciones. |
-

3. La Estrategia para el Desarrollo Administrativo**3.1 Aspectos generales**

Como ya fue señalado anteriormente, en su tarea por lograr el desarrollo socioeconómico del país, el gobierno de la república se ha fijado tres grandes conjuntos de objetivos en su Estrategia (estabilidad económico-financiera; crecimiento; y, distribución del ingreso y calidad de vida). El logro de estos objetivos implica la participación de la totalidad de las instituciones del sector público, en sus distintos niveles: central, sectorial y local.

Como se mostró en el apartado anterior, la administración pública, adolece de una serie de problemas que no permiten que su capacidad sea todo lo eficaz que se requiere. Esto se aprecia al evaluar los niveles de ejecución de la inversión pública, la prestación de servicios por parte de los entes públicos descentralizados, la organización institucional para la planificación e implementación de actividades para la producción de alimentos básicos, la formulación y operacionalización de políticas, así como la coordinación y canalización —en forma coherente— de las directrices de los organismos superiores de planificación hacia las entidades encargadas de la implementación de los programas derivados de los planes de desarrollo.

Lo anterior obliga a pensar que esta capacidad disminuida puede limitar la consecución de la Estrategia para el Desarrollo, si no se encara el problema seriamente.

Con este propósito y para reducir los efectos negativos que puede tener una deficiente organización y funcionamiento de la administración pública, se ha elaborado la Estrategia de Desarrollo Administrativo como parte de la Estrategia para el Desarrollo.

La Estrategia de Desarrollo Administrativo contiene planteamientos de tipo global para normar, orientar y coordinar, durante el período del presente gobierno, las acciones de desarrollo administrativo que deberán realizar las distintas instituciones que conforman los sistemas de la Administración Pública: Dirección Política, Sistemas Administrativos, y de Gestión.

Para alcanzar una mayor precisión, y en forma congruente y complementaria con la Estrategia Global, se han elaborado planteamientos específicos para los diferentes sectores de la actividad pública, lo cual conforma la Estrategia Sectorial. A la fecha no se ha diseñado la Estrategia para todos los sectores, sino que únicamente para los siguientes: Agrícola, Forestal y Pesca, Recursos Hídricos, Minería, Transporte, Comunicaciones y Energía. Estos sectores fueron seleccionados fundamentalmente en base a la importancia de los mismos respecto a la consecución de los objetivos de desarrollo.

Para esta primera etapa de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Administrativo, se ha considerado también dedicar esfuerzos organizados al mejoramiento administrativo en algunos de estos sectores (tales como el Agrícola y los de Salud y de Minería), a los cuales se debe apoyar con orientaciones técnico-políticas, a fin de que la asistencia técnica y de recursos financieros sea encausada en función de los objetivos nacionales.

Ambas dimensiones de la Estrategia contienen orientaciones para la solución de problemas planteados por el desarrollo a nivel local, dado que éste representa una dimensión privilegiada en la Estrategia de Desarrollo.

Por limitaciones de espacio, esta exposición se ocupa solamente de la Estrategia Global para el Desarrollo Administrativo, la cual se plantea a continuación.

3.2 Objetivos generales

Dos son los objetivos básicos que se esperan lograr:

- i) Perfeccionar la administración pública de manera que se logre una relación creciente entre objetivos y metas nacionales y resultados positivos de la gestión gubernamental. En otras palabras, se trata de incrementar la eficacia de la acción gubernamental.
- ii) Racionalizar las funciones, estructuras y procedimientos de trabajo, a fin de lograr una relación óptima entre los recursos a utilizar y los productos a obtener. Es decir, alcanzar un grado creciente de eficiencia.

3.3 Objetivos específicos

Fueron establecidos en función de los tres grandes conjuntos o campos en que para fines analíticos se dividió la administración pública, de la siguiente manera:

3.3.1 Sistemas de dirección política

- i) Fortalecer el nivel directivo de gobierno para que pueda ejercer un liderazgo efectivo.
- ii) Estructurar el aparato público con un óptimo grado de interrelación entre los sectores, los programas y los sistemas.
- iii) Evitar duplicación y superposición de funciones y racionalizar el funcionamiento de la administración pública.
- iv) Prestar un mejor servicio por parte de las instituciones del gobierno central (Secretarías de Estado) a la colectividad, procurando ampliar la cobertura de aquéllas sobre el territorio nacional.
- v) Lograr una organización institucional para la gestión en desarrollo a nivel local, que permita la concertación de los intereses del gobierno central, los gobiernos municipales y la sociedad hondureña organizada, funcional y territorialmente.

3.3.2 Sistemas administrativos

- i) Institucionalizar los diferentes sistemas administrativos y mejorar su funcionamiento a fin de que puedan cumplir con el papel que les corresponde, de asesorar y apoyar a las demás instituciones públicas.
- ii) Ejecutar en forma planificada, permanente, gradual y selectiva un proceso de mejoramiento administrativo del sector público, que permita su adecuación para una eficaz consecución del desarrollo nacional.
- iii) Conformar y lograr la sanción del gobierno de un cuerpo de políticas, planes de acción y normas técnicas para orientar la ejecución de la reforma en la administración pública.
- iv) Racionalizar y coordinar las acciones y recursos destinados a la capacitación por parte de los organismos del sector público.

- v) Dotar al recurso humano del sector público, de conocimientos y habilidades administrativas, y fomentar una actitud positiva en los empleados gubernamentales, a fin de lograr en forma más eficiente la realización de los planes de desarrollo y la corrección de las deficiencias administrativas identificadas.
- vi) Lograr más apoyo de los niveles superiores para la planificación en los distintos sectores e instituciones públicas.
- vii) Lograr que el ejercicio de la planificación y la implementación de la coordinación intersectorial se realice desconcentradamente, incorporándose a la gestión en desarrollo a nivel local.
- viii) Contar con una base de datos confiable, para la toma de decisiones, la gestión, la planificación y el desarrollo administrativo.
- ix) Revisar las normas y procedimientos administrativos de los sistemas de compras y suministros, personal y presupuesto en las Secretarías del Estado, a fin de simplificar los trámites y agilizar la capacidad operativa de esas instituciones, fundamentalmente en la ejecución de proyectos.

3.3.3 Sistema de gestión

- i) Mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones que conforman el sistema de gestión del sector público.
- ii) Incrementar el grado de coherencia entre las acciones de los organismos descentralizados y las del gobierno central, para alcanzar los propósitos y objetivos nacionales.

3.4 Medios a emplear

Para alcanzar los objetivos antes señalados se utilizarán diversos medios, de acuerdo a la división en subsistemas analíticos de la administración pública.

3.4.1 Sistemas de dirección política

- i) Definir formal y gradualmente los sectores de actividad pública, así como definir los distintos roles que corresponden a las Secretarías de Estado (función gobierno) y a los entes descentralizados (función de gestión o producción).
- ii) Emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública.

- iii) Establecer a nivel central y local los mecanismos de toma de decisiones y coordinación sectorial e intersectorial que se consideren necesarios; fortalecer los existentes.
- iv) Realizar los estudios pertinentes para lograr la integración de los municipios con fines de planificación y desarrollo, y darles el asesoramiento y la capacitación necesarios para tales fines.
- v) Llevar a cabo estudios para apoyar la reforma de la actual legislación sobre municipalidades, a fin de que cumplan con el rol de promotoras de desarrollo a nivel local.
- vi) Impulsar un proceso de desconcentración geográfica de las instituciones del gobierno central, que permita delegar hacia las dependencias de nivel local, la suficiente capacidad y discrecionalidad para la gestión pública.

3.4.2 Sistemas administrativos

- i) Emisión del instrumento jurídico para el Sistema de Desarrollo Administrativo del Sector Público y conformación gradual de la infraestructura necesaria.
- ii) Elaborar el Plan de Desarrollo Administrativo para el período 1982-1986 e incorporar en los planes operativos anuales de los diferentes sectores de actividad, los planteamientos para la reforma de la administración pública correspondiente a cada año, congruentes con los lineamientos del plan de mediano plazo.
- iii) Diseñar e implementar en forma sistemática una política nacional de capacitación administrativa de los recursos humanos del sector público, que se desagregue a niveles sectorial, institucional y local; así como establecer los mecanismos de coordinación sectorial de las acciones de capacitación.
- iv) Formular programas de capacitación administrativa para sectores e instituciones y a nivel local, estableciendo la necesaria vinculación entre las acciones de capacitación y de desarrollo administrativo.
- v) Concientizar a los niveles superiores acerca de la adopción de lo planificado, mediante una relación más estrecha entre los cuadros técnicos de la planificación y los funcionarios responsables de aquellos niveles, por medio de mecanismos de coordinación. Crear la infraestructura necesaria para la planificación en las instituciones donde no se realiza esta función. Diseñar metodologías a nivel de la oficina central y darlas a conocer entre los organismos del sistema.

- vi) Crear los instrumentos técnicos de planificación y coordinación necesarios al proceso de desarrollo a nivel local, y aquéllos que viabilicen una participación amplia de la comunidad territorial.
- vii) Organizar en forma sistémica el manejo de la información para la planificación en las instituciones del sector público, estableciendo la organización más adecuada en cada una y conectándolas por medio de redes intra e interinstitucionales que faciliten el acceso a las mismas. El Sistema Nacional de Información deberá contar con un subsistema de información en administración pública.
- viii) Efectuar los estudios pertinentes y formular las propuestas para la simplificación de procedimientos administrativos, tanto a nivel de oficina central de los sistemas correspondientes (Proveeduría General de la República, Dirección General de Servicio Civil y Dirección General de Presupuesto), como de las instituciones ejecutoras (Secretarías de Estado).

3.4.3 Sistema de gestión

- i) Racionalizar la administración interna de las instituciones descentralizadas (empresas e institutos públicos) con vistas a elevar gradualmente su eficiencia.
- ii) Emitir una Ley de Entidades Descentralizadas.
- iii) Fortalecer los mecanismos de control que posee el gobierno (Planificación, Presupuesto y Secretarías de Estado) respecto a los entes descentralizados.
- iv) Impulsar un proceso de desconcentración de las entidades descentralizadas y promover su incorporación a la gestión en desarrollo a nivel local.

4. Implementación de la Estrategia

4.1 Agentes ejecutores

La consecución de la Estrategia estará a cargo de las instituciones del sector público que tienen a su cargo los Sistemas de Dirección Política, Gestión y Sistemas Administrativos, las cuales deberán llevar a cabo dicho proceso enmarcados en los principios que rigen al mismo, a saber, planificación; permanencia y continuidad; globalidad; participación; autosuficiencia; y, gradualidad.

El papel normativo y coordinador de la Estrategia corresponderá al Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), al que por ley le corresponde la proposición de las reformas administrativas consideradas necesarias para la ejecución de los planes de desarrollo.

El CONSUPLANE tiene como instrumento ejecutivo a la Secretaría Técnica, la cual cuenta dentro de su estructura orgánica con la Dirección de Desarrollo Administrativo que actúa como órgano técnico (oficina central) en la materia, responsable por tanto de elaborar la Estrategia y de dar seguimiento a su ejecución. Asimismo, la Secretaría Técnica dispone de los Departamentos de Programación Sectorial, que en forma coordinada con la Dirección de Desarrollo Administrativo, apoyarán y coordinarán la ejecución de las Estrategias Sectoriales.

Algunas de las instituciones cuentan con oficinas que promueven, planifican y contribuyen a la implementación de las medidas de cambio administrativo en su respectivo ámbito, las cuales aunque son pocas, deberán participar activamente en la consecución de la Estrategia. Igualmente deberán actuar las oficinas institucionales de planificación que también tienen ingerencia en la función de desarrollo administrativo.

Para el adecuado cumplimiento de la Estrategia, todas estas unidades organizacionales deberán accionar en forma coherente y coordinada y procurar ir desarrollando una capacidad nacional para el mejoramiento administrativo, mediante la formación del recurso humano necesario.

Otro aspecto importante para la implementación de la Estrategia es la cooperación técnica, la cual deberá adecuarse para dar aplicación a los lineamientos planteados en la misma.

No obstante lo anterior y la existencia de la función de desarrollo administrativo dentro de la Ley de Planificación, se requiere estructurar debidamente el Sistema de Desarrollo Administrativo, dándole una normatividad mediante un instrumento jurídico específico vinculado al Sistema de Planificación.

Finalmente, aunque se reconoce que la reforma administrativa —y por tanto la ejecución de su Estrategia— debe ser realizada fundamentalmente por la administración pública, se considera que la sociedad a través de sus distintos grupos organizados, debe dar su concurso para la ejecución de la Estrategia, a fin de contribuir al mejoramiento del aparato administrativo del Estado.

4.2 Medios de acción

Son los instrumentos que orientan o posibilitan la ejecución de las actividades necesarias al cumplimiento de las políticas, a saber, medidas normativas; programas y proyectos de ejecución; planes operativos anuales; y, presupuesto.

a) **Medidas normativas.** El desarrollo administrativo requiere, igual que los otros sistemas administrativos, de un marco institucional para llevar a cabo las tareas de mejoramiento de la administración pública. Dicho marco institucional deberá estar amparado por una ley vinculada a la del Sistema de Planificación que norme, en forma más amplia de lo que dispone esta última, las acciones que realiza el sector público en materia de reforma administrativa.

b) **Programas y proyectos de ejecución.** Se refieren a los principales programas y proyectos que deberán ser promovidos durante el período de la Estrategia, en los distintos sectores de la administración pública que se consideren de mayor importancia para la consecución de los objetivos nacionales, y en aquéllos cuya problemática obstaculice seriamente el desarrollo de la Estrategia.

c) **Planes operativos anuales (POA).** Para cada uno de los años que abarca la Estrategia, se estarán elaborando los POA; instrumentos que recogerán las distintas medidas a implementarse anualmente en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Los POA permitirán dar un seguimiento a los grados de ejecución del Plan e introducir los ajustes necesarios.

d) **Recursos financieros**

i) **Presupuesto para el Desarrollo Administrativo.** Por lo general la función de Desarrollo Administrativo no aparece en forma específica en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, debido a que éste posee una estructura programática y no funcional. Lo más común es que los recursos financieros que se requieren para estas actividades provengan de programas de desarrollo general.

En consecuencia, y con fines de facilitar la implementación de la Estrategia de Desarrollo Administrativo, es importante al menos identificar el desarrollo administrativo como componente de un programa de desarrollo general.

ii) **Fondo Especial para el Desarrollo Administrativo o Reforma Administrativa.** Se hace necesario contar con un fondo especial para el desarrollo administrativo, que permita la realización de actividades básicas de cierta profundidad, así como aquéllas de tipo promocional que permitan consolidar esta función, complementando o dotando recursos destinados a este fin.