

PERSPECTIVAS DE UNA TERCERA FASE EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

ANTECEDENTES BÁSICOS

El convencimiento de que una administración eficaz es uno de los instrumentos determinantes en el desarrollo socio-económico de un país, se hizo sentir en nuestro medio desde la década 1950-1960. Pero este convencimiento, como necesidad urgente, se hizo evidente a finales de la década 1960-1970, ante el fracaso de la primera Comisión de Reformas Administrativas creada en 1965; el descrédito del gobierno nacional por su inoperancia y malversación de fondos públicos; el triunfo electoral de una coalición pseudo-opositora y la toma del poder civil y militar por las fuerzas armadas, el 11 de octubre de 1968.

El cambio de gobierno trajo consigo un nuevo *modus operandis* y una serie de reformas de tipo administrativo adaptadas a sus principios e intereses. Pero especialmente trajo implícita la necesidad urgente e impostergable de implantar una reforma administrativa en todo el sector público, como principal justificación del golpe de estado y el instrumento más eficaz para superar el *status quo* existente en la estructura gubernamental.

Ante esta situación y la necesidad apremiante de iniciar un programa de desarrollo económico y social, la junta provisional de gobierno solicitó asistencia técnica a la Agencia Internacional para el Desarrollo AID para realizar un estudio de las necesidades de la administración pública panameña y formular las recomendaciones pertinentes para su fortalecimiento.

Atendiendo a esta solicitud, la mencionada agencia contrató a la firma consultora J. L. Jacobs Co. Inc., la cual realizó este estudio durante los seis primeros meses de 1969.

El estudio, orientado hacia la identificación de problemas o deficiencias, que permitiesen proceder a un cambio o fortalecimiento que aumentara la efectividad del esfuerzo público y el rendimiento de los recursos del Estado; puso énfasis en el análisis para lograr un mejoramiento administrativo mediante la identificación de áreas funcionales dentro de las entidades existentes, y no a través de la creación, fusión o eliminación de grandes cuerpos de acción, como ministerios o entidades autónomas; con la esperanza de que un programa diseñado con esta base, tuviera un impacto más decisivo y permanente. A esta corrección de las deficiencias que impedían al gobierno alcanzar eficazmente sus metas de desarrollo y prestar ciertos servicios

esenciales se le dio el nombre convencional de "Reformas Administrativas".

El estudio, dentro de proyecciones racionales, tomando en cuenta la posibilidad de cambios y ajustes a medida que las reformas se pusieran en marcha, por el carácter del programa, el sistema y el plan propuesto para controlar su ejecución, esperaba que con las actividades de reforma administrativa, no sólo las que se llevarían a cabo con ayuda económica y técnica de la Agencia Internacional de Desarrollo AID, que el gobierno en un término de cinco años (1969-1973) presentaría como características sobresalientes:

En el aspecto de organización, las leyes orgánicas de todos los ministerios y dependencias se habrían redactado de nuevo para reflejar fielmente la función propia de cada oficina y una estructura orgánica uniforme y consistente que estuviese acorde con ciertos principios fundamentales de la organización y administración científica, se determinarían los medios para lograr una coordinación eficaz con otras oficinas.

En el aspecto de dirección y control de ejecutivos, los ministros, vice-ministros, jefes de direcciones y jefes de departamentos habrían recibido la formación necesaria para permitirles desempeñar a cabalidad sus labores como funcionarios ejecutivos; se institucionalizaría esta práctica como proceso normal de gobierno; se habría diseñado e instalado un sistema moderno de informes y evaluación del trabajo, mediante el cual los ejecutivos del gobierno cumplirían sus responsabilidades y tomarían decisiones importantes, sobre la base de datos exactos, actualizados y oportunos.

En cuanto al rendimiento de funcionarios y empleados públicos el inventario de personal, el sistema de estadísticas y la tramitación uniforme de las acciones de personal, facilitarían el análisis y la evaluación de las condiciones del personal y las tendencias dentro del gobierno; se daría más énfasis que nunca al adiestramiento.

En el aspecto de las finanzas públicas; el gobierno aumentaría significativamente sus ingresos mediante mejoras continuas en el régimen impositivo, en la explotación del impuesto territorial y mediante la evaluación continua de las necesidades y las fuentes efectivas de ingresos; la contabilidad del gobierno proveería mejores registros de datos y facilidades para lograr un sistema adecuado de recopilación periódica de datos y análisis de la situación económica; los servicios de auditoría responderían mejor a la necesidad de tomar medidas inmediatas, aunque al mismo tiempo se prestarían con un servicio más crítico, gracias al empleo de procedimientos de post-auditoría más eficaces y evaluativos; se aceptaría mejor la práctica de preparar el

presupuesto en base de los programas, en vez de confeccionarlo como si fuera una lista de compras.

Se espera lograr que las actitudes humanas cambien, que los funcionarios y empleados públicos tengan una nueva actitud con respecto a su gobierno; que el público en general esté mejor informado acerca del gobierno y sienta mayor respeto hacia el mismo; que la rama legislativa esté mejor informada y, es de suponerlo, mejor dispuesta a colaborar con las otras ramas del gobierno.

Pero el desarrollo de éste o cualquier programa de reformas a la estructura gubernamental requería de recursos financieros para su oportuna ejecución y de una institución que coordinara todas las actividades orientadas con este fin; razón ésta por la cual la junta provisional creó la COFADE.

La labor de la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo COFADE se desarrolló principalmente a través de un programa denominado "de Reforma Administrativa" que se ejecutaría en los cinco años siguientes (1970-1975) e incluiría entre sus áreas prioritarias los aspectos de organización administrativa de personal, administración de compras y suministros y administración financiera.

Uno de los mayores obstáculos encontrados en la implantación de reformas administrativas fue la ausencia de una clara definición de la política a seguir.

Después de tres años de experimentos, en los cuales han habido éxitos y reveses el nuevo gobierno contaba para esa fecha con una filosofía, una estrategia y un programa para la Administración del Desarrollo que comprendía esfuerzos más decididos, enérgicos y de mayor envergadura de los que hasta ese momento se hubieran podido llevar a cabo.¹⁸

La realización y ponderación por parte del gobierno de las acciones propuestas por los diferentes estudios en los aspectos de organización, personal, compras y suministros, y administración financiera se enuncian a continuación:

Organización

La tendencia a multiplicar los niveles de organización es un fenómeno predominante en nuestra época en que, los adelantos tecnológicos y la especialización hacen cada vez más necesaria la división de trabajo. Esta tendencia es inevitable, si se considera que no hay más ley que limite el crecimiento jerárquico de una empresa que la deci-

sión humana y que, cuando la organización llega a ciertas dimensiones, es difícil evitar el aumento de nuevos niveles de planeamiento, coordinación y decisión. Esta expansión en la organización es característica; especialmente en la empresa gubernamental debido a la multiplicidad de sus funciones, cada vez en aumento.

Tomando en consideración estos aspectos, no es de extrañar que la organización del gobierno panameño haya sido afectada por innumerables modificaciones, originadas especialmente, por cambios políticos, algunos de los cuales tendían a la incorporación o separación anárquica de programas como resultado de condiciones circunstanciales que luego se tornaron permanentes.

En el Seminario Nacional sobre el Programa de Reformas Administrativas organizado por la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo, se llegó a la conclusión, como ya se señaló, que la organización del sector público panameño no era la más adecuada para la formación y ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo ni para la atención de los servicios públicos, por deficiencias normativas en sus estructuras, sistemas y procedimientos e imprecisa definición del régimen de decisiones y de centralización y descentralización funcional. Por lo que se recomendó revisar y actualizar las estructuras, normas y procedimientos sustantivos del sector público para una mayor eficiencia en la acción estatal; uniformar las estructuras, métodos y procedimientos de sistemas de la administración general; constituir en aquellas dependencias y organismos públicos que así lo requiriesen, asesorías de programación integradas por secciones de planeamiento, estadística, presupuesto y de organización y métodos, para el buen funcionamiento de los programas, en estrecha coordinación con la Dirección General de Planificación y Administración de la presidencia.

Estas recomendaciones implicaron una serie de cambios y ajustes en este sector. Presentaremos en forma sucinta y descriptiva estos cambios a continuación.

Dentro del Ministerio de la Presidencia,¹⁹ instituido mediante ley No. 15 de 18 de enero de 1958,²⁰ se crearon:

- a) *La Dirección General de Relaciones Públicas*, mediante decreto de gabinete No. 95 de 9 de abril de 1969,²¹ con el objeto de planificar, programar y ejecutar las relaciones públicas, a fin de crear una imagen de la acción del gobierno nacional. Para ello recoge, analiza, redacta y distribuye todas las noticias referentes a las actividades, proyectos y determinaciones de todas las entidades del gobierno.

- b) *La Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad* (DI-GEDECOM), mediante Decreto de Gabinete No. 147 de 3 de junio de 1969,²² con el objetivo de lograr el cumplimiento de metas relacionadas a la formación de recursos humanos, capital e incremento en la producción e inversión, mediante la colaboración consciente de las diversas instituciones y grupos existentes en la comunidad.

Para este fin, está autorizada a organizar y capacitar a los grupos locales, para promover sus intereses hacia el uso adecuado de los recursos existentes y complementarios mediante la utilización de recursos adicionales, en especial para obras de infraestructura. Contribuye además con otros sectores básicos como educación, salud, vivienda, agricultura y en la solución de problemas sociales surgidos por efecto de la urbanización deforme.

La multiplicidad de sus funciones le obliga a abarcar actividades que competen a otras instituciones y ministerios, contribuyendo a duplicar funciones y a la falta de coordinación en algunos programas de desarrollo.

Merecen mención, aún cuando ya han desaparecido, dos organismos creados como dependientes de la presidencia de la República:

- a) *La Comisión para el Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo.*
- b) *La Oficina General de Quejas*, establecida mediante decreto de gabinete No. 583 de 17 de marzo de 1970,²³ con el propósito de recibir las quejas respetuosas que se presentaron contra los funcionarios y empleados de cualesquiera dependencia estatal, por razón del ejercicio de sus cargos, y transmitir las al jefe de la dependencia donde trabaje la persona acusada.

La práctica de sus funciones fue cayendo en desuso, por ser más los problemas que beneficios los que causó, hasta dejar de funcionar totalmente, aproximadamente un año después.

El Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias MACI, establecido mediante Decreto de Gabinete No. 80 de 26 de marzo de 1969 para promover y administrar las actividades en estos sectores, fueron separadas sus actividades mediante el Decreto de Gabinete No. 145 de 3 de junio de 1969.²⁴

La creación del Ministerio de Comercio e Industria mediante Decreto de Gabinete No. 145 de 3 de junio de 1969,²⁵ y se organiza por medio del Decreto de Gabinete No. 225 de 16 de julio de 1969.²⁶ Con

el objeto de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades tendientes a hacer posible la expansión del desarrollo industrial y, reglamentar las actividades comerciales e investigar los recursos minerales y pesqueros del país. La creación por separado de un ministerio de comercio e industria se había venido recomendando por espacio de casi seis años. Esta recomendación apareció por primera vez en 1963, en el Capítulo X del Programa Nacional para el Desarrollo Económico y Social y por última vez en el estudio realizado por la firma J. L. Jacobs & Co. Inc. en 1969 que señalaba la necesidad de iniciar lo más pronto posible la creación del nuevo ministerio, ya que los sectores industrial y comercial estaban siendo seriamente descuidados. Menos del once por ciento del esfuerzo del MACI estaba dirigido hacia este sector, a pesar de ser las fuentes de mayor aporte a la riqueza nacional.

Entre las dependencias más importantes creadas dentro de este ministerio se encuentran:

- a) La comisión de Política Minera, creada mediante Decreto de Gabinete No. 1 de 24 de junio de 1969,²⁷ con el fin de evaluar las recomendaciones presentadas por la Comisión Técnica, sobre propuestas de concesiones mineras y hacer las sugerencias pertinentes al ejecutivo.
- b) El Comité Asesor de Comercio e Industria, creado mediante Decreto de Gabinete No. 225 de 16 de julio de 1969, como cuerpo consultivo del ministro en todo lo relacionado con el desarrollo comercial e industrial. Además participa en la elaboración de los planes y programas de desarrollo en los aspectos manufactureros y comerciales y, obtener la coordinación de los organismos públicos y privados para la ejecución de los mencionados planes y programas. Además tiene como función estudiar los problemas del sector manufacturero y comercial de la economía nacional y proveer las medidas para solucionarlos.
- c) El Consejo Nacional de Comercio Exterior, creado mediante Decreto de Gabinete No. 42 de 12 de febrero de 1970,²⁸ con el objetivo de estudiar, asesorar y emitir conceptos sobre las iniciativas que sugiera o lleva a cabo en cualquier momento el órgano ejecutivo en relación con la participación de Panamá en movimientos de integración económica, mercados comunes, convenios y tratados de comercio exterior.
- d) La Comisión Nacional de Valores, creada mediante Decreto de Gabinete No. 247 de 16 de julio de 1969,²⁹ con las facultades

de autorizar, negar o suspender la venta al público de acciones o valores y de coordinar con la Cámara de Comercio, el Sindicato de Industriales y demás organizaciones, sobre la forma de emitir valores y promover transacciones bursátiles, adecuadas para el crecimiento de la economía nacional.

- e) La Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnicas, COPANIT creada mediante Decreto de Gabinete No. 282 de 13 de agosto de 1970,³⁰ para estudiar, elaborar, modificar y proponer al Ministro de Comercio e Industria la adopción de normas industriales y técnicas y promover su aplicación en el país.

Además establecer y mantener relaciones con los Organismos Internacionales de Normalización y con las entidades creadas con el mismo objetivo en otros países.

La creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería mediante Decreto de Gabinete No. 145 de 3 de junio de 1969,³¹ al separarse las actividades del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria, con la función de formular la política gubernamental en lo referente a la agricultura y ganadería y, dirigir, administrar y ejecutar la acción estatal en dichos sectores.

En su organización se han introducido muy pocas modificaciones entre éstas:

- a) La Comisión Nacional de Política Agropecuaria, establecida mediante Decreto de Gabinete No. 58 de 19 de septiembre de 1969,³² con el fin de que formulara los lineamientos generales de la política agropecuaria nacional; revisar periódicamente los planes; analizar los resultados de los programas del sector público que se relacionen con la agricultura y ganadería y, adoptar las medidas y ajustes que considere convenientes.

Dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia se crearon, dentro de su organización:

- a) La Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, mediante Decreto de Gabinete No. 261 de 21 de agosto de 1969,³³ y jurisdicción en toda la república a fin de tramitar, expedir, renovar y revocar los permisos y licencias de circulación para el transporte terrestre; determinar la extensión y recorrido de las rutas urbanas, sub-urbanas y entre ciudades y, distribuir y autorizar a los concesionarios su usufructo.
Determina además la responsabilidad de los conductores en

caso de accidentes de tránsito e infracción al reglamento del mismo.

- b) La Comisión Nacional de Filatelia, mediante el Decreto de Gabinete No. 172 de 12 de junio de 1969,³⁴ con función netamente asesorada de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones. Es la encargada de recomendar motivos nacionales o internacionales, colores, tamaños y cantidades para la confección de las estampillas; vigilar sus emisiones a fin de que se cumplan los preceptos legales sobre la materia y emitir opinión en relación con contratos que sobre filatelia vaya a otorgar el órgano ejecutivo.

Dentro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, creado mediante el Decreto No. 3 de noviembre de 1903, se crearon:

- a) La Dirección de Catastro Fiscal, mediante Decreto de Gabinete No. 30 de 6 de febrero de 1969,³⁵ para que realizara el catastro integral de todos los terrenos, así como de todas las construcciones permanentes que se hayan edificado en el territorio de la república a fin de adjudicarles un valor justo; mantener la continuación y mantenimiento del catastro rural, la demarcación de tierras para áreas y ejidos de toda la población del país, la parcelación de tierras patrimoniales para ser adjudicadas a título oneroso o gratuito en áreas urbanas y, la tramitación de las solicitudes de adjudicaciones de tierras urbanas nacionales (Ley No. 63 de 31 de julio de 1973) por la cual se crea la Dirección General de Catastro, se le asignan funciones y se establece un sistema catastral y
- b) El Departamento Consular y de Naves, mediante Decreto de Gabinete No. 31 de 6 de febrero de 1969,³⁶ para fiscalizar y llevar la contabilidad de los recaudos efectuados por los Consules, los impuestos que gravan a la marina mercante y el registro de matrículas de las mismas y, asesorar a los funcionarios consulares en materia fiscal y comercial.
- c) La Asesoría de Asuntos Catastrales, mediante Decreto de Gabinete No. 1 de 4 de enero de 1970,³⁷ para estudiar, y emitir conceptos acerca de todos los proyectos legales en materia catastral; analizar y emitir conceptos acerca de los proyectos de normas generales de avalúo que serán aplicados por la Dirección de Catastro Fiscal; asesorar al Ministro de Hacienda y Tesoro en la resolución de las apelaciones interpuestas en relación a los avalúos hechos por la Dirección de Catastro Fiscal y, re-

- resolver las consultas que le formule el Ministro de Hacienda y Tesoro, la Dirección de Catastro Fiscal y cualesquiera otra Direcciones de este Ministerio, en lo relacionado al catastro fiscal.
- d) La Dirección General de Ingresos, su reorganización mediante Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970,³⁸ con las funciones de (salvo que la ley las haya asignado a otra entidad o dependencia) el reconocimiento, recaudación y fiscalización de las rentas, servicios, derechos, impuestos, tasas y contribuciones fiscales de caracteres interno y aduanero comprendidas en la dirección activa del Tesoro Nacional y de investigar, sancionar o prever los fraudes e infracciones de estas leyes fiscales en toda la república.
 - e) La Comisión Bancaria Nacional, mediante el Decreto de Gabinete No. 238 de 2 de julio de 1970,³⁹ con el objetivo de velar porque se mantenga la solidez y eficiencia del sistema bancario, a fin de promover las condiciones monetarias y crediticias, adecuadas para la estabilidad y crecimiento sostenido de la economía nacional; fortalecer y fomentar las condiciones propicias para el desarrollo del país como centro financiero internacional. (Mediante Ley No. 20 de 28 de febrero de 1973) se adscribe la Comisión Bancaria Nacional al Ministerio de Planificación y Política Económica).

Dentro del Ministerio de Obras Públicas, instituido mediante la Ley No. 6 del 10 de febrero de 1953, se crearon:

- a) El Instituto Geográfico Nacional Tomy Guardia, mediante Decreto de Gabinete No. 8 de 16 de enero de 1969,⁴⁰ para que realizara estudios y operaciones de carácter geográfico, geodésico, topográfico, catastral, hidrográfico, geofísico y otros de índole similar.
- b) La Comisión de Caminos y Muelles, por medio del Decreto de Gabinete No. 14 de 22 de enero de 1969,⁴¹ como organismo de asesoramiento técnico, del Departamento de Caminos y Muelles encargado de la dirección y ejecución de todo lo concerniente al estudio, localización, trazado, construcción, diseño y mantenimiento de las carreteras, caminos y muelles nacionales.
- c) La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, como organismo de consulta cuya función es velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley que regulan las profesiones de Ingeniería y Arquitectura. Expedir los certificados de idoneidad de dichas profesiones y de otros técnicos afines a la construc-

ción. Asesorar y cooperar con las autoridades responsables en materia de construcción, así como absolver las consultas del órgano ejecutivo.

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores se crearon:

- a) La Oficina de Estudios del Canal Interoceánico, mediante Decreto de Gabinete No. 51 de 20 de noviembre de 1968,⁴² para efectuar, supervisar y evaluar los estudios de otras rutas alternas; en caso de que se aprueben los nuevos tratados, tomar las medidas necesarias para la eficaz aplicación de sus cláusulas y crear los instrumentos necesarios que provean el desarrollo de sus estipulaciones.
- b) El Departamento Diplomático, mediante Decreto de Gabinete No. 355 de 26 de noviembre de 1970,⁴³ al separarse las funciones del Departamento Diplomático y Consular, correspondiéndole a éste: orientar, coordinar y supervisar las actividades de las misiones diplomáticas de Panamá en el exterior y la de otros Estados acreditados en el país, excepto la Misión Diplomática de Panamá en los Estados Unidos de Norteamérica y la acreditada por dicho país en Panamá.
- c) El Departamento Consular, mediante Decreto de Gabinete No. 355 de 26 de noviembre de 1970⁴⁴ a fin de atender todo lo relacionado con las funciones consulares de Panamá en el exterior y las propias de otros países en Panamá y, colaborar con otras dependencias públicas en aquellas funciones que le son comunes.

El Ministerio de Salud Pública, creado mediante Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969,⁴⁵ y el Decreto de Gabinete No. 75 de febrero de 1969,⁴⁶ a fin de determinar y conducir la política de salud del Estado; ejecutar las acciones de promoción, protección y rehabilitación de la salud de la población; estudiar, formular y ejecutar el plan nacional de salud y, supervisar y evaluar todas las actividades que se realizan en este sector.

La creación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, mediante Decreto de Gabinete No. 2 de 15 de enero de 1969.⁴⁷ Con el fin de proyectar, regular, promover, administrar y ejecutar las políticas, normas legales y reglamentarias, planes y programas laborales de seguridad y bienestar social del Estado encuadrados en normas constitucionales, y reglamentarias y en los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo económico y social.

Su creación responde a la necesidad social de una solución equilibrada de los problemas sociales, particularmente los surgidos en las relaciones entre trabajadores y patronos. Ministerio de Vivienda,⁴⁸ cuya finalidad es la de establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y desarrollo urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso, tal como lo consagra el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Luego se dictaron una serie de medidas sobre arrendamiento:

- a) Ley no. 93 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos y se crea en el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamiento.
- b) Ley no. 94 (de 4 de octubre de 1973) por medio de la cual se establece y reglamenta la Contribución de Mejoras por Valorización.
- c) Ley no. 96 (de 4 de octubre de 1973) donde se modifica un artículo y se adiciona que se exceptúan las deducciones en el Canon mensual de arrendamiento.

Ministerio de Planificación y Policía Económica⁴⁹ con el fin de planificar, coordinar y orientar el desarrollo económico y social del país para que, por la vía del uso racional y más intensivo de los recursos, el fortalecimiento y diversificación de la producción y el desarrollo regional, se acreciente la riqueza y el ingreso nacional en beneficio de todos sus habitantes, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario,⁵⁰ cuya finalidad es la de promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político del hombre, y la comunidad rural y su participación en la vida nacional, definir y ejecutar la política, planes y programas del sector.

- d) Ley no. 98 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se reglamenta el procedimiento para condenar o rehabilitar casos en áreas urbanas.
- e) Ley no. 99 (de 4 de octubre de 1973) por el cual se modifican los artículos 29 y 30 del Decreto de Gabinete No. 217 de 26 de junio de 1970. Estos artículos se refieren al Régimen de Propiedad Horizontal.
- f) Ley no. 100 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se esta-

blecen exenciones para casa o edificios destinados a habitaciones populares.

- g) Ley no. 101 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se adiciona un acápite al artículo 708 del Código Fiscal. Se refiere a intereses devengados sobre préstamos concedidos para financiar viviendas de interés social.
- h) Ley no. 102 (de 4 de octubre de 1973) por el cual se crea una exención de pago del Impuesto de Asignaciones Hereditarias y Donaciones. Se refiere a aquellas viviendas de interés social cuyo costo o valor catastral no sea superior a b/.30,000.
- i) Ley no. 103 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se reforman los artículos 7o. y 8o. de la Ley No. 10 de 25 de enero de 1973.
- j) Ley no. 104 (de 4 de octubre de 1973) por la cual se reforma el artículo 33 del Decreto de Gabinete 238 de 2 de julio de 1970.

El gobierno también llevó una serie de cambios en su estructura política al modificar la Constitución del año 1946 y establecer una nueva Constitución Política en el año de 1972, cambios estos que son sustanciales y se adecúan a las transformaciones culturales, económicas, políticas y sociales que coadyuvan al proceso de desarrollo en el cual está encauzado el país.

Se crearon varias instituciones descentralizadas, entre ellas:

- a) La Dirección de Aeronáutica Civil, mediante Decreto de Gabinete No. 13 de 22 de enero de 1969,⁵¹ como entidad autónoma con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno.
Sus funciones: planificar, investigar, dirigir, e inspeccionar, explotar la aviación civil en Panamá; así como del diseño y construcción de aeropuertos; estructurar, determinar, fijar, alterar, imponer y cobrar tarifas, ventas y tasas por el uso de sus facilidades por los servicios que presta o suministra.
- b) El Instituto Nacional de Cultura y Deportes, mediante Decreto de Gabinete No. 144 de 2 de junio de 1970,⁵² como entidad autónoma, con la función de orientar, fomentar, dirigir y coordinar las actividades culturales y deportivas del territorio nacional. Con el fin de contribuir a la cabal y armónica formación corporal y moral del hombre panameño. El Ministerio de Educación es el organismo de enlace y coordinación entre esta entidad y el Presidente de la República.
- c) La oficina de Regulación de Precios, mediante Decreto de Gabinete No. 60 de 7 de marzo de 1969,⁵³ con funciones de esta-

blecer y desarrollar la regulación de precios de acuerdo con la política de fomento de protección y de estabilización del Plan Nacional de Desarrollo Económico, fijado por el Organó Ejecutivo.

- d) El Banco de Desarrollo Agropecuario,⁵⁴ cuya finalidad es la de proporcionar financiamiento a los programas de desarrollo agropecuario y proyectos agroindustriales.

La organización interna de un gobierno es un problema constante que debe ser considerado periódicamente, ya que sus estructuras, sistemas, procedimientos y métodos se deben adecuar conforme a los planes y programas que se piensan realizar.

Por ello se incluyó en el Anexo No. 1 la organización de 1971 a fin de facilitar la comparación.

El Banco se encargará de organizar la asistencia crediticia a los productores del sector agropecuario de escasos recursos y sus grupos organizados y dará atención especial al pequeño mediano productos, tal como lo establece el artículo 115 de la Constitución Nacional.

- e) Corporación Azucarera La Victoria,⁵⁵ que tendrá como finalidad la construcción, operación y administración del ingenio azucarero La Victoria tanto en su fase agrícola como industrial, comercial y social.
- f) El Banco Hipotecario Nacional,⁵⁶ que tendrá la finalidad de proporcionar financiamiento a programas nacionales de vivienda, que tiendan a dar efectividad al derecho que consagra el artículo 109 de la Constitución Política Nacional de la República de Panamá.

Administración de personal

Conscientes de que el factor humano constituye el elemento primordial para la ejecución de los planes de desarrollo del país, el Gobierno Nacional contrató en 1969, con fondos gubernamentales, a la firma J. L. Jacobs Co. Inc., para que iniciara, en base al "programa para 1969" que le presentara en diciembre del año anterior, las reformas a la Carrera Administrativa y al Servicio Civil, mediante un estudio más a fondo y específico, como pasos iniciales de un plan para mejorar el sistema de administración de personal, el cual incluiría:

- a) Fortalecimiento de las bases jurídicas.
- b) La revisión del plan de clasificación,

- c) La elaboración de un nuevo sistema de remuneración.
- d) La inclusión bajo el servicio civil, de los empleados idóneos en ciertas categorías de puestos.
- e) Un programa de formación basado en un estudio global de las verdaderas necesidades de capacitación del gobierno.
- f) Un programa de capacitación para la carrera administrativa.
- g) El mejoramiento del programa de reclutamiento y selección.
- h) El aumento y el mejoramiento del personal profesional que formará el núcleo del nuevo régimen de personal.
- i) Un programa destinado a lograr que el público comprenda y apoye la carrera administrativa; el mejoramiento del sistema de registros de personal.
- j) Un programa destinado a lograr la participación de todos los organismos del Estado, así como de otras entidades públicas en la formulación de un programa efectivo de administración de personal.

Como resultado se hicieron algunas mejoras de tipo gerencial y se obtuvo una visión mucho más precisa de la crisis en que se debatía toda la administración de personal en especial el sistema de carrera administrativa. Ante la gran necesidad de reorganizar la carrera administrativa la junta provisional de gobierno dictó el Decreto de Gabinete No. 137 de 31 de marzo de 1969,⁵⁷ (anexo No. 9) que modifica la ley No. 4 de 13 de enero de 1961,⁵⁸ sobre carrera administrativa y el Decreto de ley No. 7 de 5 de julio de 1962,⁵⁹ sobre clasificación y retribución de puestos por el cual se declaran sin efecto los certificados de ingreso a la carrera administrativa otorgados sin sujeción a las disposiciones legales que regían la materia. Asimismo declara nulos los estados de carrera de que gozaban los empleados públicos que no reúnan los requisitos mínimos que exige el sistema nacional de clasificación de puestos: v. los certificados y estados de carrera expedidos entre el año 1968 y la fecha de promulgación de este decreto. Señala además éste, el procedimiento a seguir con los empleados en esa situación.

Con este decreto se suspende la estabilidad en sus puestos de los pocos empleados y funcionarios públicos que aún gozaban de ella, ya que el ingreso a la carrera administrativa se basaba en el sistema de mérito y en el de clasificación de puestos y éstos, según el estudio realizado por la firma J. L. Jacobs Co. Inc., dejaron de funcionar desde hacía más de cinco años, aproximadamente en 1963.

Esta disposición se considera acertada, ya que no era justo que sólo unos pocos gozaran de los privilegios que otorga la carrera administrativa a base de componendas políticas.

La reorganización de este sistema constituye una necesidad urgente, pero ésta debe basarse en un nuevo sistema de clasificación de puestos ya que resulta utópico querer establecer una institución sobre bases legales inoperantes.

Establece además, el Decreto 137 de 1969, un sistema sectorizado de reclutamiento de personal en el cual la Oficina de Administración de Personal de la dependencia respectiva realiza esta labor y seleccionaría sus candidatos de acuerdo con la política que considere conveniente.

El proceso que sigue es el siguiente: el candidato llena en duplicado el formulario Hoja de Datos Personales, cuyo original es enviado por la Oficina de Personal de la dependencia respectiva al Departamento de Personal de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia; junto con los documentos que comprueben la experiencia, estudios y licencias que el candidato declare poseer. Allí se procederá en un término no mayor de dos días, a revisar la documentación para comprobar si el candidato reúne los requisitos para el puesto. De ser así, se dará aprobación escrita al nombramiento de lo cual se comunicará a la Secretaría Auxiliar de la Presidencia de la República y a la Contraloría General.

La práctica administrativa demandó a los pocos meses de su implantación, la discontinuidad de este sistema ya que los numerosos cambios ocurridos en la organización gubernamental y la incapacidad física y humana del Departamento de Personal de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia hicieron materialmente imposible su continuidad, por lo que se optó porque cada dependencia realizara su reclutamiento y selección de personal y enviara directamente el Decreto de Nombramiento al Presidente de la República para su firma y aprobación.

Según este Decreto (137 de 1969) las personas que fueran nombradas con el procedimiento, por él indicado, no adquirirían condición de empleados de carrera en virtud y por razón de dicho nombramiento, ya que la ley establecerá el procedimiento a seguir para su futura inclusión en el servicio de carrera administrativa.

Aparte del Decreto 137, que estableció además:

- a) Las causales de despido para los empleados públicos de carrera, en adición a las que contemplaba la Ley No. 4 de 1961

- y entre éstas, cuales facultaban, pero no obligaban, a no ser por reincidencia, y cuáles obligaban a la autoridad nominadora para decretar el despido de un empleado.
- b) El procedimiento a seguir en caso de que un empleado de carrera incurriera en causal de despido.
 - c) Los trámites para que un empleado despedido por el anterior procedimiento pueda reclamar ante la Junta de Personal.

Las actividades de reforma administrativa en el sector de personal fueron escasas, esporádicas e incapaces de superar (en general) la situación heredada.

Lamentablemente como se ha podido observar eran muchas las necesidades y muy poco lo que se había logrado en cuanto a la Administración de Personal hasta 1972; en que entró a regir la nueva Constitución Política de la República que le dedica por primera vez en la historia constitucional del país uno de sus títulos; poniéndose realmente en evidencia a la importancia que concede el gobierno a este sector.

Mediante las disposiciones más sobresalientes de este título denominado "Los Servidores Públicos", se establece:

- a) El término servidores públicos bajo el cual desaparece la distinción funcionarios y empleados públicos entre las personas que laboran para el Estado.
- b) El Servicio Civil obligatorio.
- c) Como carreras en los servicios públicos: la carrera administrativa, la carrera judicial, la carrera docente; la carrera diplomática y consular; la carrera sanitaria; la carrera militar y las otras carreras que la ley determine.
- d) Que las dependencias oficiales funcionarán a base de un manual de procedimientos y otro de clasificación de puestos.

Con estas disposiciones se espera con optimismo que la nueva legislación proporcione los instrumentos necesarios para una verdadera administración de personal para el desarrollo.

Administración financiera

En los últimos años la actividad pública panameña se ha caracterizado por los esfuerzos encaminados a aumentar la productividad nacional y a elevar el nivel de vida. Una mirada por breve que sea a los nuevos programas y proyectos del país, dará cuenta de ello.

La posición de liderato que debe adoptar el gobierno en el proceso de desarrollo es determinante. Se le solicita entre otras cosas que brinde los servicios necesarios para el progreso social y económico, que mantenga un ambiente favorable como incentivo a la empresa privada, que estimule la industrialización y al mismo tiempo que aminore el impacto de los cambios tecnológicos y de la creciente congestión de los centros urbanos; que logre aumentar la productividad agrícola y proporcionar los servicios necesarios para la integración de la población marginada y que facilite los niveles de educación.

Las metas ambiciosas de desarrollo económico pone a prueba la capacidad de los gobiernos para planear, financiar y realizar programas complejos.

Acordes con estas consideraciones los autores de las reformas constitucionales puestos en vigencia el 11 de octubre de 1972, incluyeron entre éstos, las normas que regulan el funcionamiento de la Contraloría General de la República, organismo encargado de mantener y vigilar los movimientos del tesoro público, de garantizar su independencia de los organismos fiscalizados, ya que sin ella no podrían cumplir a plenitud sus funciones. Los incisos *a*, *e* y *h* del artículo 224 de la Constitución de 1946, señalados en esta misma sección del capítulo anterior, sufrieron variaciones de tipo fundamental y adjetivo por lo que deben ser considerados derogados por los incisos 8 y 13, 3 y 12, respectivamente, quedando así: Inciso 3: "Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los servidores públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios." Inciso 12: "Presentar al Organo Ejecutivo y a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos el informe anual de sus actividades."

Inciso 8: "Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas, señaladas en el ordinal 5 (nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semi-autónomas) de este artículo." Inciso 13: "Juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos a las mismas por razón de supuestas irregularidades."

Las demás funciones que le señalaba la Constitución de 1946, permanecieron iguales o con ligeras modificaciones de texto, a las cuales han sido añadidas las funciones de: fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la ley; realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios pú-

blicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas; establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas, demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad de las leyes y demás actos violatorios de la constitución o de la ley que afectan al patrimonio público.

Es de esperarse la emisión pronta de una ley orgánica cónsona con estos preceptos constitucionales que la rigen y con las necesidades actuales ya que al crearse una estructura jurídica para la Contraloría muy diferente de la contenida en la Constitución de 1941, bajo cuya vigencia se emitió la Ley 6 de 1941 la actual Ley presenta serias incongruencias.

Las metas ambiciosas de desarrollo económico del gobierno, ha hecho imperante la necesidad de recurrir al financiamiento interno y emprender algunas reformas tributarias.

Si bien, la política tributaria de una nación debe reflejar los objetivos sociales, económicos y políticos de su gobierno, el aparato administrativo que la mueve debe ser capaz de llevarla a la práctica con equidad y eficiencia. En la medida en que se amplían los objetivos nacionales, se alterará la política tributaria y para que en ella se produzcan los cambios necesarios, el sistema administrativo debe evolucionar con ella. Con el propósito de lograr una mayor recaudación de ingresos se realizó en 1970 una reforma tributaria que afectó los rubros de impuesto sobre la renta, impuestos de patente, de producción de cigarrillos y derechos consulares; por recargo al arancel de importación. Para 1971 se estimó que la recaudación sería de 186 millones de balboas, lográndose recaudar únicamente 181.2 millones, lo que originó un déficit de 4.8 millones con respecto a lo presupuestado. Estas sobreestimaciones se vieron compensadas con las subestimaciones de los ingresos no tributarios, específicamente las utilidades de las empresas estatales (lotería nacional, hipódromo, bingos y señoreaje). Estas produjeron 21.4 millones de balboas, cuando se estimaba en 19.3 su recaudación, provocando un superávit de 2.1 millones.

A principio de 1972 se introdujeron reformas tributarias que afectaron ciertos rubros de impuestos indirectos, con lo que se esperaba recaudar 48.1 millones de balboas, durante el primer semestre de 1972, con un incremento de 13.0 millones sobre el mismo periodo en el año anterior. La recaudación sólo fue de 39.8 millones de balboas. La deficiencia se debió principalmente a la sobreestimación de la recaudación de impuestos sobre comercio exterior y a los impues-

tos sobre producción y ventas sobre los cuales actuó esta reforma tributaria.⁶¹ Las causas por las cuales las reformas tributarias no han logrado satisfacer las estimaciones presupuestarias pueden ser entre otras:

- a) Se sobreestimó el rendimiento real de la reforma.
- b) Los impuestos sobre la cerveza y licores nacionales y extranjeros comenzaron a regir desde el 1o. de abril de ese año, tres meses después de su aprobación, permitiendo así ciertas especulaciones y la creación de reservas, suficientemente grandes para satisfacer el consumo durante los primeros meses después de la aplicación del impuesto.
- c) Cambios en la estructura del consumo, ya que los aumentos de los impuestos se trasladaron a los consumidores a través del aumento de precios, y a su vez los consumidores vieron afectado su poder de compra por la inflación general de la economía, razón esta última que puede explicar la baja en el consumo de bebidas alcohólicas.⁶²

Es necesario hacer conciencia entre los contribuyentes de que son partícipes del esfuerzo por el desarrollo. Ni siquiera los gobiernos de los países altamente desarrollados poseen recursos suficientes para hacer frente a todas las exigencias. Es preciso recordar que la buena disposición para contribuir depende en gran medida que el pueblo sienta que su contribución es utilizada adecuadamente y ayuda a la realización de objetivos y fines de desarrollo del país.

Por otra parte para el gobierno, la captación del ahorro a través del aumento de la deuda pública interna se veía limitado, puesto que los bonos del gobierno estaban sumamente depreciados, originado por la utilización excesiva por parte de los gobiernos anteriores. Ante esta situación al gobierno le quedó una sola fuente de financiamiento para recurrir, además de aumentar los impuestos, el financiamiento externo. "Desafortunadamente para Panamá la necesidad de recurrir a este financiamiento, coincidió con la más aguda crisis que ha tenido el sistema monetario internacional, esto provocó una situación desventajosa para el país; fue así que se optó por obtener financiamiento a corto plazo para obtener su refinanciación cuando las condiciones internacionales y el mercado financiero fueran más favorables."⁶³

El financiamiento neto recibido para inversiones, por el gobierno central desde 1969 hasta el primer semestre de 1972 asciende a la suma de 170.1 millones de balboas, tal como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

FINANCIAMIENTO NETO RECIBIDO PARA INVERSIONES POR EL GOBIERNO CENTRAL: AÑOS 1969, 1970, 1971 Y 1972*

EN MILLONES DE BALBOAS

DETALLE	1969	1970	1971	1972 ¹	Total	Porcentaje
Fuentes privadas	31.9	37.9	27.8	28.9	126.5	74.4
En efectivo	19.6	24.8	27.8	28.9	101.1	59.5
Crédito de proveedores	12.3	13.1	—	—	25.4	14.9
Organismos internacionales ²	2.1	5.0	10.3	—	17.4	10.2
Bonos internos	15.7	7.0	1.8	0.3	24.8	14.6
Ingresos corrientes	—	—	—	1.4	1.4	0.8
Total financiamiento neto	49.7	49.9	39.9	20.6	170.1	100.0

* Cuadro tomado del informe del Contralor General de la República, 1972. Pág. 10.

¹ Al 30 de junio.

² Representa lo registrado en la Contraloría General al final de cada año.

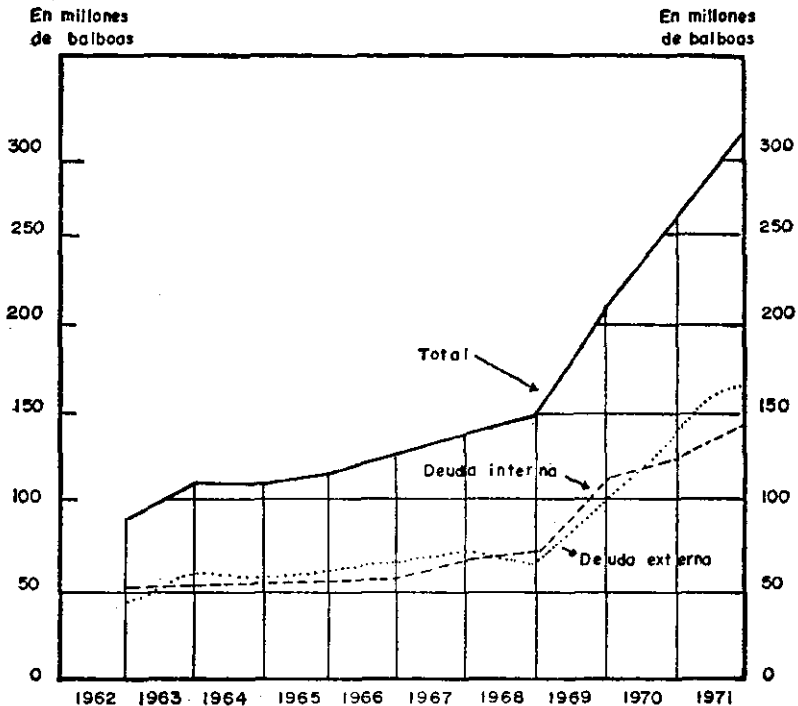
Como lo demuestra el cuadro anterior el 74% de este financiamiento procede de fuentes privadas; el 14.6%, de bonos internos; el 10.2%, de organismos internacionales y el 0.8%, de ingresos corrientes.

De estos 170.1 millones se han pagado en los gastos de inversiones al primer semestre de 1972 148.6 millones de balboas.

La necesidad de recurrir al financiamiento por medio del aumento de la deuda externa, ha originado el incremento de la deuda pública en los últimos años, tal como puede apreciarse en la gráfica siguiente.

DEUDA PUBLICA FUNDADA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1962 A 1971*

DEUDA PUBLICA FUNDADA AL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE 1962 A 1971 *



* Tomado del informe del Contralor General de la República de Panamá de octubre de 1972 Página 30.

Por su parte el sistema presupuestario mantenía su tradicional objetivo de asegurar que las erogaciones públicas no excedan los recursos disponibles provenientes tanto de los ingresos fiscales como de los recursos obtenidos a través de préstamos que puedan realizar sin exceder la capacidad de endeudamiento del gobierno. Y, considerando que la necesidad de obras y servicios en Panamá son mayores que la disponibilidad de recursos, se han venido realizando esfuerzos tendientes a lograr un sistema presupuestario basado en programas de trabajo bien definidos.

Lograr un buen sistema presupuestario, requiere de muchos años de tesonero esfuerzo ya que no es ésta una tarea solamente técnica de

diseñar un nuevo sistema, sino también cambiar la actitud imperante en el ámbito del sector público a fin de que se comprenda la necesidad de programar para el futuro y la importancia de un adecuado control en el manejo de las finanzas públicas.

Con el firme propósito de lograr estos objetivos, el Departamento de Presupuesto de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, tomó una serie de decisiones importantes, entre las que se encuentran:

- a) Se hicieron definiciones programáticas para los sectores educación, salud, agropecuario, comercio e industria y obras públicas. Para cada una de las once instituciones del gobierno central y entidades autónomas que componen estos sectores, se definieron programas, subprogramas y actividades, lográndose posteriormente que el presupuesto se elaborase en base a esas estructuras programáticas.
- b) Se perfeccionaron formularios para la elaboración del presupuesto de tal forma que actualmente, éstos proporcionan la información financiera para una evaluación completa de los costos de cada actividad.
- c) Se exigió reiteradamente a los ministerios la preparación de programas de trabajo. Aunque algunas entidades presentaron documentos bien preparados, no fue posible obtenerlo de todas las agencias. Sin embargo, este ejercicio marcó la iniciación de muchas dependencias en la difícil tarea de preparar programas de trabajo.
- d) Se implantó la práctica de solicitar prioridades a las entidades, tanto por programas como por nuevas posiciones y aumentos de sueldos. Es de suma importancia que se señalen prioridades, ya que el ejercicio presupuestario no es más que enmarcar dentro de recursos disponibles y limitados todas las acciones más importantes para la vigencia fiscal.
- e) Se perfeccionó con ayuda técnica extranjera el sistema de proyección de ingreso, en tal forma que se esperaba contar con métodos adecuados, para la estimación de los recaudos fiscales y demás ingresos. La experiencia en este sentido hacen necesaria una revisión de este sistema para hacer los ajustes del caso.

Estos son a nuestra consideración, los pasos más importantes que se han dado, en la búsqueda de una administración financiera para el desarrollo.

Administración de compras y suministros

La asistencia técnica recibida por el gobierno de Panamá en este aspecto no ha sido adecuadamente aprovechada, por ende sólo parcialmente ha rendido los frutos esperados. La fase más exitosa de la labor realizada la llevó a cabo un grupo de trabajo integrado por funcionarios de varios Ministerios y consultores de la firma J. L. Jacobs and Co. que en noviembre de 1966 realizaron un estudio completo de la situación existente con base a lo cual se llevó a cabo una reestructuración de los sistemas, se perfeccionaron los formularios existentes, se logró reducir de sesenta a cuarenta y cinco los pasos incluidos en el proceso de compras; aunque no fue posible medir todos los beneficios obtenidos por no existir información estadística tabulada.

Cuando terminó la labor de asesoramiento técnico, todas las actividades, fueron perdiendo actualidad y se le fue restando importancia hasta dejarlas paralizadas.⁶⁴

En septiembre de 1969, el doctor Lamas, experto de la Organización de las Naciones Unidas, presentó un proyecto sustitutivo de los Capítulos II, III y IV del Título I del Código Fiscal y del Decreto 170 (de 2 de septiembre de 1960), cuyos considerandos y fundamentos de las reformas que propone, están compartidos casi en su totalidad por las críticas expuestas en el informe de J. L. Jacobs, mencionadas en el capítulo anterior.

Con el propósito de hacer un análisis comparativo entre este estudio y los realizados con anterioridad a fin de concluir qué pasos habrían de seguirse para mejorar el sistema de compras, el gobierno panameño solicitó cooperación al Instituto Centroamericano de Administración Pública —ICAP— para que llevara a cabo dicho estudio e hiciera las recomendaciones pertinentes. El mismo fue realizado durante el mes de febrero de 1970 por el ingeniero Jorge A. Rizzi experto del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al servicio del ICAP.

Las principales recomendaciones y conclusiones a que se llegó y que se justifican en el texto del informe presentado por el ingeniero Rizzi, son:

- a) Es imprescindible efectuar una reforma a fondo del sistema de compras y aprovisionamientos estatales porque la ineficiencia del sistema actual significa un drenaje innecesario a las arcas del tesoro nacional.

- b) Es imprescindible realizar una reforma a fondo del Código Fiscal, para que el sistema de suministros pueda adecuarse a las técnicas actuales en la materia. Tal reforma significará inevitablemente una redacción completamente nueva, para sustituir los capítulos considerados innecesarios.
- c) Desde el año 1962 se vienen realizando investigaciones y estudios para modernizar el sistema de compras y abastecimientos en la República de Panamá. Con ligeras diferencias de enfoque, substancialmente todos los informes repiten los mismos conceptos, en particular la necesidad de un cambio urgente. Si el gobierno desea efectivamente reformar su sistema de compras y suministros, debe confiar a un experto no solamente los estudios y recomendaciones, sino el seguimiento hasta la puesta en marcha y mantenimiento de un nuevo sistema.

Para que la implantación se haga efectiva, el gobierno debería además nominar a un funcionario de alto nivel y darle la responsabilidad necesaria para que colaborando con el experto ponga en marcha sus recomendaciones e impulse y logre los cambios legislativos necesarios.

- d) Las diferencias de criterios que pueden observarse entre los distintos estudios, producidos por diferentes especialistas, no son sino la expresión de concepciones básicas derivadas de distintos "sistemas" de compras y suministros, lo que no hace a uno de ellos preferible sobre el otro. Es por eso que el gobierno debe, de acuerdo a lo que se dijo en el punto anterior, confiar la labor completa, desde el estudio hasta la implantación, a un solo especialista.

Basados en estas consideraciones y en que, el acelerado aumento de bienes de consumo y de capital, como consecuencia del extraordinario crecimiento de las actividades gubernamentales originado como resultado de los programas de desarrollo; las restricciones cuantitativas actuales del Código Fiscal provenían de décadas pasadas, cuando el valor adquisitivo real de la moneda era mucho mayor y, que era necesario impulsar y agilizar los procedimientos de Gobierno, se dictó el Decreto de Gabinete No. 184 de 2 de septiembre de 1971, mediante el cual se modificaban las siguientes disposiciones del Código Fiscal:

- a) Se le adicionó un párrafo al artículo 19 del Código Fiscal, mediante el cual se concede autorización a los ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas y Agricultura y Ganadería para adquirir los bienes, muebles y semoviente necesarios para su funcionamiento a través de sus respectivos departamentos de proveeduría interna, bajo la fiscalización del Ministerio de Hacienda y Tesoro y de la Contraloría General de la República. Este sistema adquiere así forma de una organización descentralizada, pero de controles centralizados. La descentralización de las compras para estos cuatro Ministerios, constituye un gran acierto, ya que las mismas, por la naturaleza de estas entidades, tienen un carácter altamente especializado. En conjunto representan el 52% del total de las adquisiciones del gobierno central.
- b) El artículo 29 del Código Fiscal fue modificado, estableciéndose que los contratos que celebre el Estado para toda clase de compras y ventas, arrendamientos, obras y servicios en general que hayan de producir egresos o ingresos en sus fondos, que excedan de b/20,000.00 se celebrarán previa licitación pública. Con anterioridad al Decreto de Gabinete No. 66 de 4 de diciembre de 1968, señalaba que se utilizaría el sistema de licitación pública para aquellos contratos que producían ingresos o egresos que excedieran de b/5,000.00. Este cambio agiliza el proceso que se encontraba restringido debido a que la cantidad de compras que excedían a b/5,000.00 era muy numerosa y se hacía necesario realizar muchas transacciones.
- c) Se le adicionó al artículo 31 del Código Fiscal, un segundo párrafo en el que se señala que se podrán realizar licitaciones públicas para la fijación de precios unitarios para la compra de bienes muebles que rijan para determinado período fiscal. Disposición ésta, que imprimió flexibilidad al sistema.
- d) Se modifica el artículo 32 y se establece que toda licitación se anunciará con una anticipación de por lo menos quince días calendario. Esta disposición hace más corto el período de licitación ya que antes era de treinta días.
- e) El artículo 40 se modifica y se establece que toda innovación que se juzgue conveniente introducir en el pliego de cargos deberá hacerse conocer con diez días de anticipación. Este artículo que reduce en cinco días este aviso, al igual que las

modificaciones introducidas en el artículo 48 que establece que la nueva licitación deberá anunciarse con ocho días calendarios de anticipación en vez de los quince antes requeridos, y el artículo 62 mediante la cual se establece que los concursos se anunciarán en un diario local con anticipación no menor de tres días hábiles ni mayor de ocho en vez del período no menor de dos días ni mayor de ocho pretendía agilizar el sistema de compras y suministros haciendo más cortos los períodos de transacciones.

- f) Se modifica el artículo 58 del Código Fiscal modificado anteriormente por el artículo segundo del Decreto de Gabinete No. 66 de 4 de diciembre de 1968, donde se señalaba que no era necesaria la licitación pública en aquellos contratos que produjeran ingresos o egresos totales que no excedieran de b/5,000.00 y se establece que la licitación pública no será necesaria cuando los ingresos y gastos no excedan de b/20,000.00. Esto es consecuencia del artículo mediante el cual se abrió el compás para las licitaciones públicas, ya que se tenía que hacer más flexible este ordinal que restringía las compras sin licitación a un límite de b/5,000.00.
- g) Se modifica el ordinal 1o. del artículo 60 estableciéndose que los contratos de que trata el artículo 29 del Código Fiscal para los que no se considera necesaria la licitación, se celebrarán previo concurso, cuando hayan de producir ingresos o gastos totales mayores de b/5,000.00 y que no excedan a b/20,000.00. Anteriormente los concursos se celebraban cuando los ingresos o gastos eran mayores de b/1,000.00 y no excedían a b/5,000.00. Esta modificación es consecuencia lógica originada al modificarse el artículo 29, ya que si se establece como necesaria la licitación para los contratos mayores de b/20,000.00 es lógico que el sistema de concurso llegara también hasta este límite.
- h) Se modifica el artículo 69 y se establece que los contratos que se celebren en nombre del Estado requieren la aprobación del Presidente de la República y el refrendo del ministro respectivo. Si la cuantía del contrato excede de b/20,000.00, la aprobación del Presidente de la República debe estar precedida del concepto favorable del Consejo de Gabinete, salvo que se trate de contratos de prestaciones de servicios. Anteriormente se señalaba que los contratos que requerían esta aprobación eran aquellos que excedieran la suma de b/1,000.00.

Como se puede observar todas estas modificaciones se orientaban a la aceleración del sistema de compras y a hacerlo más flexible y menos oneroso.

Una vez puesto en ejecución el sistema descentralizado de compras la Comisión de Fortalecimiento de la Administración para el Desarrollo elaboró en el mes de julio de 1972 el Manual de Procedimientos de Compras y Suministros para contribuir a una más eficiente administración de los recursos gubernamentales. Los procedimientos descritos en el manual estaban orientados básicamente a los ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas y el de Agricultura y Ganadería. Pero éste podía ser aplicado a las demás agencias del gobierno, ya que se fundamenta en las leyes y reglamentaciones en ese momento vigentes.

Este manual contendría además la descripción de los trámites normales de excepción y los formularios básicos a utilizarse con el fin de facilitar el trabajo a los que intervienen en las diferentes etapas del proceso de las adquisiciones.

Dos meses después apareció el Decreto de Gabinete No. 160 de 14 de septiembre de 1972,⁶⁵ por el cual se derogó en todas sus partes el artículo primero del Decreto de Gabinete No. 184 de 1971 por considerarse que así lo aconsejaba la práctica administrativa ya que éste realmente tendía a “desconcentrar el proceso de compras más que a descentralizar”. Se considera además que las normas restantes del Decreto de Gabinete No. 184 agilizaban los procedimientos de compras, razón por la cual no merecieron modificaciones ya que constituyen una valiosa herramienta en el proceso.

Al derogarse en todas sus partes el artículo primero se reasignó la competencia privativa en esta materia al Ministerio de Hacienda y Tesoro. Considerando que éste precisa de un término prudencial que le permita reasumir plenamente y con eficacia y seguridad sus funciones, el Decreto entró en vigencia a partir del 1.º de enero de 1973.

Estrategia a seguir

A partir del año de 1971, dentro de una nueva corriente de renovación interna denominada “Planificación en el campo”, la Dirección General de Planificación y Administración, inició esfuerzos más decididos con el fin de secundar las acciones que realiza el Gobierno Nacional para lograr el crecimiento económico y social del país.

Dentro de esta nueva mística, la Dirección General de Planifi-

cación y Administración celebró un seminario de "Integración Institucional", con el propósito de lograr una coordinación y colaboración interna entre los diferentes componentes básicos que integran este cuerpo asesor.

Esta acción fue complementada, a nivel externo, con un Seminario de Integración Gubernamental, auspiciado por la Dirección General de Planificación y Administración con el respaldo del Gobierno Nacional, realizado en la isla de Taboga del 19 al 23 de julio de 1971, en el cual participaron los más altos funcionarios de las agencias gubernamentales y sus equipos técnicos.

El "Seminario de Taboga", fue la piedra angular que permitió a la citada institución, lograr una visión de conjunto de todos los problemas que confrontan las entidades estatales, entre los cuales se destacan la falta de metas y objetivos, la carencia de coordinación gubernamental, la duplicidad de programas y el uso inadecuado de bienes y recursos estatales. Como respuesta a los problemas planteados en este Seminario, surgió "La Gran Tarea", planteamiento filosófico y programático, catalogado como uno de los documentos más elaborados de mejoramiento administrativo para el desarrollo, en el Segundo Seminario Regional de Reforma Administrativa. Este seminario fue celebrado en Managua, Nicaragua, del 12 al 15 de abril de 1972, bajo los auspicios del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

"La Gran Tarea", concebida dentro del planteamiento denominado también "Administración Revolucionaria para el Desarrollo", constituye la primera filosofía panameña para lograr un mejoramiento administrativo sistemático y congruente que posibilite el desarrollo económico y social y que promueva la transformación estatal.

Fundamentos filosófico-políticos de "La Gran Tarea"

El proceso de mejoramiento administrativo para el desarrollo y la transformación estatal que persigue "La Gran Tarea", plantea la existencia de una concepción más vigorosa y dinámica para lograr una eficiente actuación del gobierno, en todos sus niveles, y procurar una mayor participación de todos los sectores en el progreso económico y social del país.

Esta filosofía rebasa el esquema tradicional de reforma administrativa circunscrita, por lo general, a la modernización estructural y funcional de aquellos organismos centrales de gobierno y, en consecuencia, proyecta su acción hacia núcleos descentralizados geográficamente.

camente y por lo general, marginados de la acción gubernamental realizada con el propósito de fortalecerlos, como un medio para conseguir la integración nacional. Paralelamente a estos propósitos, también se persigue un cambio de actitud en todos los niveles, mediante el uso de incentivos e implantación de un sistema de participación que posibilite a los diferentes sectores sociales desempeñar un papel más beligerante en el desarrollo integral.

Para lograr esta meta "La Gran Tarea" distingue tres áreas globales de acción: la integración gubernamental para el desarrollo, la integración institucional para el desarrollo y la integración humana para el desarrollo.

Lineamientos generales de las tres áreas básicas

A continuación se señala el ámbito de acción, naturaleza y la dimensión de cada uno de los tres enfoques señalados:

Integración gubernamental para el desarrollo

Este lineamiento concebido con dimensión macro-estructural persigue la solución de los problemas administrativos que son comunes a todas las instituciones públicas, tanto a nivel central como regional.

Mediante este primer enfoque se intenta solucionar los problemas administrativos derivados de estructuras, sistemas y procedimientos anacrónicos que no permiten una efectiva programación, coordinación y control de las políticas públicas ni el uso racional de los recursos estatales.

El enfoque regional se encamina a lograr la incorporación de entes regionales y locales al proceso de desarrollo que promueve el Gobierno Nacional, para lo cual se estudiarán todos los factores que han inducido el estancamiento de estos sectores, para adecuar, fortalecer y convertirlos en promotores de desarrollo.

Para lograr los cometidos que exige la integración gubernamental para el desarrollo es indispensable hacer una revisión de todos los programas gubernamentales para armonizarlos con los objetivos del desarrollo nacional. Consecuentemente, es necesario modernizar los sistemas de planificación, control y evaluación de manera que se cuente con mecanismos para hacer efectivas estas metas.

En búsqueda de una mayor eficiencia y uniformidad se iniciarán acciones concretas para mejorar los sistemas administrativos comu-

nes de compras y suministros, información estadística, presentación de informes y uso de bienes estatales.

Es un cometido básico de la integración gubernamental para el desarrollo, además, promover la divulgación coordinada de todas las actividades que realice el gobierno.

Integración institucional para el desarrollo

El carácter de este enfoque es de índole micro-administrativo, dirigido a solucionar aquellos problemas relacionados a las particularidades orgánico-funcionales de cada institución. Este proceso debe proyectarse en dos direcciones.

a) **Cambios estructurales:**

Concentra su atención en la adaptación estructural de cada institución pública, lo cual debe hacerse con visión sectorial y de acuerdo con las funciones y programas de desarrollo que le han sido encomendados. En consecuencia, se realizarán los estudios necesarios para reestructurar y reubicar competencias y responsabilidades en cada organismo. Esta acción debe complementarse con un estudio organizativo interno tendiente a lograr la adecuación estructural y funcional de cada agencia de gobierno, para facilitar el proceso de toma de decisiones y una conveniente delegación de funciones.

b) **Cambios funcionales:**

Estos cambios inciden en los aspectos específicos de funcionamiento dentro de las diversas instituciones para mejorar sus sistemas, métodos y procedimientos operativos. Dentro del contexto de la integración institucional para el desarrollo se incluye también una revisión de las normas legales que rigen el funcionamiento de las instituciones de gobierno, de manera que se subsanen las anomalías jurídicas que obstaculizan un desenvolvimiento dinámico.

Integración humana para el desarrollo

Parte de la premisa de que:

...cada ciudadano necesita que su gobierno lo incite, motive y oriente hasta el tipo de sacrificio que se espera de cada uno. Es indispensable,

entonces, que ello conlleve una dinámica labor de concientización, participación y capacitación del funcionario público, del obrero, del campesino, de las agrupaciones de desarrollo del ciudadano en general, para garantizar el logro de una participación colectiva tanto en la generación de la productividad como en la distribución equitativa de los beneficios y riquezas que genere este proceso de desarrollo que se ha emprendido.⁶⁶

Lograr los cometidos de la integración humana para el desarrollo, encierra una trilogía de propósitos: relación recíproca de responsabilidad y cooperación entre servidor público y clientela; vinculación entre servidor y Estado, basada en principios de civismo, moral y lealtad; actitud participativa de todos los sectores para que se incorporen al proceso de desarrollo.

Para alcanzar las dos primeras metas es necesario que el empleado público reciba un sueldo acorde al trabajo que realiza. Debe contarse, en consecuencia, con una base estructural adecuada, para lo cual se requiere una conveniente clasificación de puestos.

Paralelamente se debe fomentar un sistema científico de personal que incluya el reclutamiento y selección de empleados capacitados; reglamentaciones de ascensos y traslados; establecimiento de políticas adecuadas de adiestramiento; adopción de un sistema de remuneración justo y la estabilidad de los empleados idóneos.

Una de las más ambiciosas metas de la integración humana para el desarrollo es lograr una concientización de todos los sectores para que se incorporen al proceso de desarrollo nacional.

Para contribuir efectivamente en este esfuerzo que viene realizando el gobierno, "La Gran Tarea" propone poner a disposición de los diferentes sectores las herramientas de análisis administrativo necesarias para que esta participación sea más fructífera y productiva. Asimismo entra dentro de sus cometidos, una concientización de tipo social hacia aquellos sectores o grupos que poseen una formación técnica, con el propósito de que se incorporen a este proceso.

Planeamiento programático para la realización de "La Gran Tarea"

Concomitante a cada una de las áreas básicas y como elemento de apoyo a las mismas, se establece un componente para la programación, seguimiento y evaluación de las acciones de reformas que se establezcan dentro de cada una de las áreas descritas. Este componente denominado "Modelo panameño de la administración para el desarrollo", consta de tres etapas:

Etapa 1. Análisis de la situación existente:

Debido a la vastedad de los problemas administrativos existentes éste debe ser un proceso continuo. No obstante, se tiende a concentrar este proceso de análisis en aquellos proyectos que tengan prioridad en los programas de desarrollo.

Etapa 2. Acciones recomendadas e itinerario:

Como paso complementario al establecimiento de objetivos y metas en donde se sugieren cambios, se concretarán las acciones de reforma para su implantación. Paralelamente se diseñará una estrategia para la implantación de las mismas y un itinerario de todas las acciones que conlleven a la efectividad del sistema.

Etapa 3. Seguimiento y evaluación de resultados:

Básicamente persigue obtener un control real sobre los programas alcanzados con el nuevo sistema, en relación con la situación original.

Dentro del esquema particular de las tres áreas globales de acción (integración gubernamental, integración institucional e integración Humana) se han identificado componentes programáticos, y como parte de ellos se han enunciado proyectos específicos, los cuales persiguen subsanar las anomalías administrativas existentes en cada área.

El objetivo de cada área básica y propósito global de cada uno de sus componentes se detallan a continuación.

a) *Area básica:* Integración gubernamental para el desarrollo.

Fundamentalmente esta área se orienta hacia la consecución de una macroestructura del Gobierno panameño, que incluya las estructuras centrales, regionales e inclusive las locales, cuyos aspectos orgánicos y funcionales posibiliten los objetivos del desarrollo integral de los cuales han estado tradicionalmente desligadas; que sus directrices sean programadas y que se cuenten con mecanismos de control y ejecución adecuados para llevar a cabo estos propósitos.

Está compuesta por los siguientes componentes:

Estructura administrativa del Estado. Abarca la administración pública en su totalidad, desde los organismos centralizados hasta los que

alcanzan un nivel regional y local. El objetivo particular de este componente es lograr el funcionamiento coordinado de todo el aparato gubernamental, mediante el descongestionamiento de la función pública en los altos niveles, de manera que se facilite la participación de todos los grupos en el desarrollo nacional. Este componente consta de cinco proyectos: lineamientos básicos, estructura sectorial, coordinación sectorial institucional, desconcentración regional y régimen de gobiernos locales.

Planificación, dirección y control. Se orienta hacia el perfeccionamiento de los sistemas de administración general, relacionados con la planificación, dirección y control de políticas públicas, para las cuales deben elaborarse pautas procedimentales uniformes.

Para lograr una mayor eficiencia de la función planificadora y del proceso de toma de decisiones, es necesario que se fortalezca el sistema estadístico. Los siguientes proyectos persiguen estos objetivos: planificación y programación, recursos financieros, administración presupuestaria, controles contables, servicios estadísticos e informes y decisiones generales.

Servicios auxiliares de administración. Se incluyen dentro de este tercer componente los servicios auxiliares que sirven de punto de apoyo a la ejecución de actividades sustantivas relacionadas con la implantación de proyectos.

Las reformas propuestas que se hacen a estos sistemas incluyen los servicios de procesamiento de datos, compras, los procesos de comunicación interna y externa y el sistema de archivos. Dentro de este componente se da gran importancia al mejoramiento de los servicios de comunicaciones entre la ciudadanía y el Estado la cual debe efectuarse en forma coordinada. Los proyectos que forman este componente son: compras y suministros, archivos y controles de correspondencia, servicios de impresión y documentos, procesamiento de datos y divulgaciones de las labores del estado.

Uso y mantenimiento de los bienes del Estado. Este componente se orienta a lograr una mayor eficiencia, manejo y productividad de los recursos con que cuenta el Estado, mediante la racionalización de su uso, el control de su mantenimiento y su ubicación en el sitio y tiempo en que se necesiten. Este componente consta de cuatro proyectos: equipo rodante, equipo técnico, equipo de oficina y espacio físico.

b) *Area básica:* Integración institucional para el desarrollo.

Esta área se dirige a lograr una organización adecuada de cada entidad pública, basada en los planteamientos que surjan de los pro-

yectos complementarios que se hagan en el ámbito de la integración gubernamental.

Para la mayor viabilidad de los proyectos que se incluyen dentro de este componente, cada agencia participará en la elaboración de sus propios cambios.

Estructura programática interna. Este componente tiene por objeto asignarle a cada institución pública la responsabilidad y funciones que le corresponden, en relación al sector al cual pertenece. Tal asignación obliga a hacer una revisión, a la luz de las disposiciones legales existentes, para determinar el ámbito de su competencia y hacer las modificaciones, tomando en consideración los programas de desarrollo que le han sido encomendados. Los proyectos que se incluyen en este componente son los siguientes: coordinación institucional, coordinación intrasectorial, delegación y responsabilidad y descentralización regional.

Sistemas administrativos internos. Como complemento al cambio de estructura y a la adecuación jurídica cada institución debe precisar dentro de su organización interna una distinción clara entre las labores de asesoría y de línea. Además en cada nivel de autoridad se deben establecer mecanismos adecuados para la coordinación, supervisión y control de labores, las cuales, a su vez, deben contar con eficientes servicios auxiliares internos.

c) *Áreas básicas:* Integración humana para el desarrollo.

Este componente parte de la consideración de que el proceso de desarrollo actual exige una participación de todo el elemento humano, factor *sine qua non* para realizar los cambios. En consecuencia, esta área se orienta a forjar una verdadera mística en el servidor público y promover la participación de todos los grupos sociales en este proceso.

Administración de personal. Dirige su atención hacia el servidor público no sólo en función de sus deberes y responsabilidades, sino también en función de sus derechos y privilegios. De allí que se proponga que es necesario partir de una distribución equitativa de tareas y responsabilidades y que cada empleado perciba una remuneración de acuerdo con el trabajo desempeñado. Está compuesto por los siguientes proyectos: estatutos y reglamentos generales, clasificación de puestos, remuneración justa y uniforme, registros, procedimientos y controles, reclutamiento, selección y ubicación.

Adiestramiento. Busca la capacitación de los empleados públicos a todos los niveles, con el objeto de lograr un mayor rendimiento y la solución a nuevas necesidades que plantea el desarrollo. Se prevé la

formación de ejecutivos de alto y medio nivel, lo mismo que de aquellos técnicos que no existan en cantidad suficiente, mediante adiestramiento, a corto plazo, impartido por expertos foráneos.

Este componente está formado por los siguientes proyectos:

Formación de ejecutivos y administradores, formación de supervisores, adiestramiento en campos especiales, capacitación en el puesto y adiestramiento del empleado público.

Orientación participativa del ciudadano. Va dirigida a lograr la incorporación de todos los grupos al proceso de desarrollo nacional.

Incluye los siguientes proyectos: participación de agrupaciones regionales, desarrollo de nuevos grupos locales y concientización del empleado público.

Estrategia para llevar a cabo "La Gran Tarea"

La definición de esta estrategia tiene por objeto buscar la viabilidad de "La Gran Tarea", en todos los niveles de la administración pública. La estrategia elaborada para la ejecución de "La Gran Tarea" parte de la consideración fundamental de que el mejoramiento administrativo que se plantea debe ser concebido desde tres perspectivas:

- a) En relación con el desarrollo.
- b) En relación con la planificación.
- c) En relación con la administración pública misma.

Se evidencia así que este proceso debe ir dirigido a lograr una eficiencia "para el desarrollo", en consecuencia, debe ser un proceso "planificado" y debe —en una tercera perspectiva— lograr la participación de todos los sectores de la administración pública, ya que "La Gran Tarea" es "una labor de colaboración múltiple en todos los niveles".

"La Gran Tarea", distingue cuatro niveles.

- a) *De política y respaldo:* De este nivel depende, fundamentalmente, que se emprenda "La Gran Tarea". Está compuesto por los más altos organismos de decisión.
- b) *De orientación y estrategia:* Se ha identificado como "receptor" de decisiones y políticas provenientes de los altos niveles. Está integrado por:

Ministro

Vice-Ministro
 Grupo Consultivo
 Consejo Técnico
 Director General
 Sub-Director General
 Directores de Departamentos
 Coordinador de Comités sectoriales
 Representantes técnicos según proyectos
 Otros invitados.

- c) *De coordinación, evaluación y asesoramiento*: Este nivel estará integrado por: direcciones de planificación económica y social y presupuestos de la nación, organización administrativa y de personal y comités sectoriales.
- d) *De ejecución*: Le corresponde realizar investigaciones y la ejecución de cambios y proyectos.
 Está constituido por:
 Comités Institucionales
 Grupos de Trabajo.

Una de las principales características de la estrategia descrita consiste en promover la participación de todos los niveles en el proceso de reforma administrativa.

Igualmente, por primera vez se institucionaliza la formación de comités de coordinación, tanto a nivel sectorial como institucional.

La labor de los comités sectoriales será la de supervisar a los grupos de trabajo establecidos en las instituciones y constituirse en verdaderos agentes receptores, tanto hacia niveles más bajos (ejecución) como hasta los niveles más altos (decisión). Se encargarán de hacer los ajustes a los proyectos una vez implantados y serán un medio de control para los planes que se generen desde los altos niveles.

Formará parte de lo comités sectoriales un funcionario de alto nivel por cada ministerio o entidad dentro del sector. Bajo la responsabilidad de estos funcionarios estará la formación de grupos de trabajo.

Estos grupos de trabajo, encargados de implantar los cambios en las respectivas instituciones, podrán recibir asistencia del comité sectorial, o en su defecto de la Dirección de Organización Administrativa y de Personal.

El objetivo del comité institucional es mantener a cada ministro enterado no solamente de los proyectos que se están llevando en su institución, sino también de los que se están realizando en su sector y en los demás sectores.

Al frente de estos comités estará un representante escogido por el ministro o director de entidad, el cual será a la vez su representante en el comité sectorial.

Formarán parte también del comité institucional los directores de departamentos y personal técnico, ya que a ellos les corresponderá dirigir a los grupos de trabajo que se integren en cada organismo.