

LA ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO EN ÁFRICA: REFLEXIONES SOBRE DOS DÉCADAS DE EXPERIENCIA

JEGGAN C. SENGHOR

A LA PALABRA "DESARROLLO" cada quien le da el significado que quiere. La naturaleza precisa del fenómeno no la han podido determinar ni economistas clásicos, ni teóricos de la dependencia, ni humanistas, ni economistas políticos.¹ Para los pobres y los explotados, sin embargo, el subdesarrollo es condición concreta de la existencia —que se aprecia en el hambre, en la vivienda infrahumana, en el analfabetismo y en la falta de instalaciones médicas y sociales. El subdesarrollo implica miseria humana.

En estos términos, y en términos de cualquier sistema de valores que tenga que ver con el bienestar de gente real, ¿cuál es la condición africana?

La región africana no es pobre; tiene minerales, tierras de labranza, y recursos pesqueros, forestales, animales y energéticos. El continente africano es también perfectamente capaz de alimentar a sus propias poblaciones y de proporcionarles un nivel de vida decente. Sin embargo, al comenzar su tercera década de independencia sigue siendo, bajo cualquier definición, la menos desarrollada de las regiones en vías de desarrollo. África tiene el producto interno bruto (PIB) más bajo y el nivel más bajo de formación neta de capital. Sufre más que cualquier otra región los efectos de enfermedades endémicas, pero tiene menos doctores y menos camas en hospitales que ninguna otra región. La tasa de mortalidad infantil es alta y el promedio de vida es bajo. África tiene la tasa más alta de analfabetismo. Pocos países del continente pueden alimentar a sus poblaciones. Las redes de transporte son inadecuadas, de

¹ Véase Coralie Bryant y Louise White, *Managing Development in the Third World*, Colorado, Westview Press, 1982, cap. 1.

modo que cuando se producen excedentes agrícolas, es difícil distribuirlos. África tiene la población más grande de refugiados y el número más alto de inválidos.²

La ONU ha denominado a ciertos países, Países Menos Desarrollados (PMD). Éstos son aquellos que durante el período 1977-1979 tuvieron un PIB anual por persona de 285 dólares o menos, una participación manufacturera del 10% o menos y una tasa de analfabetismo del 80% o más. Se pueden incluir también en la lista países que satisfagan estos últimos dos criterios pero que tengan un PIB por persona de más de 285 dólares, siempre que la cifra no sea mayor de 340 dólares. Países con un PIB por persona de 285 dólares o menos y una participación manufacturera del 10% o menos se pueden incluir también aun cuando su tasa de analfabetismo sea menor del 80%. De los 31 PMD del mundo, 21 están en África. Seis más pidieron ser incluidos en los primeros meses de este año, lo cual significa que 27 de las 50 naciones africanas independientes son reconocidas por la comunidad internacional como las menos desarrolladas entre los países en vías de desarrollo.³

Para apoyar estas observaciones generales, veamos algunos indicadores macroeconómicos de la pobreza y el subdesarrollo en África.

La tasa anual promedio de crecimiento del PIB con precios constantes de 1970 en todos los países africanos fue del 4.7% en los sesenta y del 5.1% en los setenta. Sin embargo, ni aun este incremento tan pequeño deja de reflejar disparidades. Mientras que los países exportadores de petróleo tuvieron una tasa de crecimiento del 7.6% en los setenta, países con un PIB por persona de menos de 100 dólares (la mayoría de los PMD) tuvieron una tasa del 3.1%.⁴

² *Special Measures for the Social and Economic Development of Africa in the 1980s*, Informe del Secretario General, A/36/513, 24 de septiembre de 1981, p. 2.

³ Los criterios son presentados en *Identification of the Least Developed among the Developing Countries*, Documento del Secretariado, E/AC.54/1982/3, 12 de abril de 1982, p. 3. Los seis nuevos países son Sierra Leone, Togo, Djibouti, Santo Tomás y Príncipe, Liberia y Guinea Ecuatorial.

⁴ Comisión Económica para África, *The Africa Region: Some Key Development Issues in the Context of the African Strategy and Plan of Action*, E/AC.54/L.103, 23 de enero de 1981, p. 3.

Del área total del continente, que se estima en 303 millones de hectáreas, sólo se cultiva alrededor del 36.3%, y se riega el 2.6%.⁵ La tasa promedio de crecimiento anual de producción agropecuaria se retrasó seriamente: 1.6% solamente durante los setenta, muy por debajo del 2.4% que se logró en la década de 1960. El incremento promedio anual en la producción de alimentos de 1970-1979 fue del 1.5%, en comparación con 2.7% en los sesenta. Durante el mismo período, la importación de alimentos se incrementó a una tasa promedio anual de alrededor del 9.6%, y esta situación se ha resentido cada vez más en la balanza de pagos.⁶

Sólo se utiliza una pequeña parte del potencial para la generación de energía hidroeléctrica a pesar de que la tercera parte del potencial mundial para la energía hidroeléctrica se encuentra en África. En general, se estima que solamente se utiliza alrededor del 2% de los recursos de agua de la superficie y subterránea: el 98% sale al mar, y África no puede darse el lujo de un desperdicio de tal magnitud.⁷

El desarrollo de la industria manufacturera en África ha sido lento, con una tasa promedio de crecimiento anual del 6.1% en términos reales, en los setenta. Los países de África tienen la producción manufacturera por persona más baja del mundo en vías de desarrollo; un total de no más de 15.5 dólares. La participación relativa de África en la industria manufacturera total mundial es de menos del 0.8%, en comparación con el 9% para el conjunto de los países en vías de desarrollo.⁸ Esta producción se concentra casi en su totalidad en el área de la industria ligera, especialmente en los subsectores de alimentación y bebidas, y de textiles, que juntos constituyen más del 60% de la producción manufacturera.⁹

En lo que respecta al sector de comercio exterior, ya para 1978 el déficit comercial del conjunto de países africanos en

⁵ *Ibid.*, p. 13

⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁸ *Ibid.*, p. 16.

⁹ A. Adedeji, *Africa: The Crisis of Development and the Challenge of a New Economic Order*, Addis Ababa, Economic Commission for Africa, 1977.

vías de desarrollo fue de alrededor de 11 billones de dólares. Lo más decepcionante ha sido el lento crecimiento del comercio registrado entre países africanos: sólo entre 4% y 5% del flujo comercial total. En el comercio africano de manufacturas predomina la importación. La exportación de manufacturas creció a una tasa de sólo el 11.5% en el período 1970-1975, contra un crecimiento del 28.5% en la importación durante el mismo período. El comercio de manufacturas entre los países africanos constituye menos del 25% de la exportación total de manufacturas africanas.¹⁰

En la región africana en su conjunto, los sistemas de transporte son totalmente inadecuados para los objetivos de desarrollo de la región. En la mayoría de los países, los sistemas de transporte consisten todavía en gran parte de carreteras que comunican la costa con el interior del país. La red de carreteras en casi todos los países africanos es subdesarrollada en términos tanto del área que cubre como de la calidad de la construcción. Y ya que la mayoría de los países desarrollan su red de transporte independientemente de sus vecinos, muchas veces falta comunicación entre los diferentes sistemas de transporte de la región.

En el plano social, África se caracteriza por su alto índice de subempleo y desempleo; por su cada vez mayor desigualdad en la distribución de ingresos; y por la de la pobreza generalizada de las masas. Se ha calculado que en 1972 el 69% de la población total de los países africanos en vías de desarrollo vivía en un estado de extrema pobreza, y que un 39% vivía en la miseria. En 1975, alrededor del 45% de los obreros se encontraba desempleado o subempleado, correspondiendo a las áreas rurales más del 80%. En cuanto a la distribución del ingreso se encontró: *a)* que había mucha más desigualdad de ingresos en las áreas rurales; y *b)* que los sistemas de impuestos sobre la renta habían tenido muy poco efecto en la mayoría de los países africanos. La distribución desigual del ingreso, junto con el bajo rendimiento económico, condujo a una mayor pobreza de las masas. En 1975 el 40% más pobre de la

¹⁰ *The African Region, op. cit.*, p. 4.

población africana tuvo una participación en los ingresos de entre el 14 y 15% del total.¹¹

La enorme mayoría de la población africana es analfabeta. La ONU ha calculado que, en promedio, cerca del 70% de la población adulta es analfabeta en comparación con un promedio del 5% en los países desarrollados. Es probable que esta cifra asombrosa aumente conforme llegue a la mayoría de edad el 60%, más o menos, de los niños en edad de estudiar la primaria que de hecho no recibe educación formal en la mayoría de estos países.¹²

Los gobiernos han encontrado cada vez más difícil financiar el presupuesto de la educación y mantener las tasas de expansión. En 1978, cálculos muy aproximados indicaban que había más o menos 50 millones de estudiantes de primaria en los países africanos en vías de desarrollo, 9.5 millones de estudiantes de secundaria y 900 mil en instituciones de educación superior. Las tasas anuales de crecimiento de las inscripciones desde 1970 fueron del 7.2% para la educación primaria, del 9.8% para la secundaria y del 11.1% para la educación superior.¹³

En el campo de la atención médica, la proporción médico-población era de 1:6 500, en 1978. Sin embargo, hay grandes diferencias entre subregiones, y entre diferentes países. La nutrición, medida en términos del consumo de nutrientes por persona, ha disminuido en muchos países africanos desde 1970 a causa de la baja tasa de crecimiento de la producción de alimentos. Cuando la cantidad de comida disponible por persona empieza a disminuir, como sucede a partir de los sesenta, los principales afectados son los grupos más pobres de la población.¹⁴

En cuanto a la vivienda, el desarrollo rápido de las áreas urbanas, especialmente en las ciudades de la región, con creci-

¹¹ *Ibid.*, p. 4.

¹² *Ibid.*, p. 26.

¹³ Naciones Unidas, *Survey of Economic and Social Conditions in Africa, 1977-1978* (Sumario), E/1979/70, 23 de mayo de 1979, p. 14.

¹⁴ *Ibid.*, p. 14.

miento reducido de la vivienda disponible, ha dado por resultado el crecimiento de ciudades perdidas o tugurios.

El abastecimiento de agua potable y la eliminación higiénica de los desechos son elementos esenciales en el cuidado primario de la salud. Las dos terceras partes de la población africana no tienen acceso razonable a agua potable. El porcentaje de aquellos que no tienen las instalaciones necesarias para la eliminación higiénica de los desechos es todavía más elevado, y esta situación es relativamente más grave en las áreas rurales.

Un estudio hecho en 1976 demostró que el porcentaje de la población urbana con agua entubada en sus casas aumentó solamente en 3% mientras que el porcentaje de los habitantes con acceso a una toma de agua pública, lejos de aumentarse, se redujo 5%. En las áreas rurales, sólo el 21% de las poblaciones tenían acceso razonable a agua potable en 1975. Conforme se elevan las tasas de crecimiento demográfico, se aumenta este porcentaje.¹⁵

Lo que demuestran estas cifras es que después de dos décadas de independencia, la economía y la sociedad de los países africanos exhiben rasgos visibles de subdesarrollo y pobreza. África ha progresado menos que otras regiones en vías de desarrollo, ya sea en términos de criterios económicos convencionales o de algún otro, como índices de la calidad de vida. Por lo tanto, se habla de las "crisis del desarrollo en África".

En relación con la situación específica que hemos esbozado arriba, el desarrollo se puede considerar como una meta, una capacidad de cambiar y de evolucionar. Requiere de extensas transformaciones sociales que sean no sólo dinámicas sino también generadoras. Implica un cambio planificado que dé como resultado un aumento en la capacidad humana de mejorar las condiciones de pobreza y privaciones. Implica la expansión de capacidades productivas a través del fortalecimiento de las instituciones económicas, políticas y sociales, con el fin de entregar con más eficiencia un mínimo de bienes y servicios. Tiene que ver con la igualdad en la distribución de los beneficios. Finalmente, les da a los pobres mayor oportunidad de

¹⁵ *Ibid.*, p. 14.

determinar su futuro y de expresar alternativas de manera significativa.

Hay numerosos obstáculos al desarrollo en África. Analíticamente, se pueden considerar en términos de factores *a)* externos y *b)* domésticos. Diferentes escuelas concentran su atención en éstos o en aquéllos y, a un nivel más sofisticado, recalcan las complicadas relaciones que existen entre ellos. Aunque reconocemos y apoyamos la necesidad de subrayar estas relaciones, el presente trabajo se limita únicamente a los factores domésticos y, entre ellos, a las experiencias en administración pública en el desarrollo nacional.

Administración para el desarrollo en el contexto africano

Para que haya desarrollo se necesitan los recursos de la administración pública. La tarea de movilizar la energía humana y otros recursos nacionales en un esfuerzo global tendiente al desarrollo corresponde a la administración pública, a los mecanismos gubernamentales y a los agentes ejecutivos centrales del Estado. Es dentro del sistema de la administración pública que se preparan planes, que se formulan políticas y que acciones aprobadas que promuevan el desarrollo se controlan y se llevan a cabo. En todos los países africanos se han convertido en las principales agencias con la estructura, la capacidad y los medios necesarios para encargarse de responsabilidades de desarrollo. Ilchman y Uphoff también han afirmado que:

La burocracia es una inversión fundamental que tiene como objetivo reducir el costo de la puesta en práctica de políticas. . . La ejecución de tareas por la burocracia permite mayor estabilidad y mayor predicción del intercambio político. A través de la burocracia, el suministro al régimen de bienes y servicios económicos, de información, de legitimidad, y de otros recursos y monedas se vuelve más seguro. Sin esta red, la ejecución continua de políticas y la adquisición de recursos serían realmente muy costosas.¹⁶

¹⁶ Warren F. Ilchman y Norman T. Uphoff, *The Political Economy of Change*, University of California Press, 1971, p. 244.

La administración para el desarrollo tiene que ver con los métodos que emplean las organizaciones a gran escala, en especial los gobiernos, para efectuar objetivos de desarrollo y fortalecer capacidades administrativas y directivas. Nuestra preocupación es averiguar qué clase de sistema puede y debe ser establecido para administrar políticas, programas y proyectos. Suponemos que la acción por parte de agentes del Estado, es decir, los administradores, puede provocar el desarrollo a través de la expansión de la capacidad del Estado para cambiar la forma de su medio ambiente físico, humano y cultural. La meta está bien definida desde el principio: operar una metodología administrativa que tenga como finalidad la transformación y no la conservación del *statu quo*, y que responda a intereses públicos más que a intereses institucionales.

Las burocracias públicas presentan tanto aspectos infraestructurales como sectoriales.¹⁷ En sus funciones infraestructurales asignan y procesan recursos para los sectores. Al mismo tiempo desempeñan una función extractiva en el sentido que adquieren recursos de sectores para mantener un régimen dado; también sirven de intermediarios entre sectores y aplican decisiones referentes a intercambios entre sectores. Aspectos sectoriales de burocracias públicas se ven en las peticiones que diferentes sectores hacen a los gobiernos, ya sea para ellos mismos o en nombre de otros sectores. Éstos pueden ocasionar costos muy altos, especialmente cuando se suman a los costos directos de establecer y mantener las estructuras administrativas. El objetivo, entonces, es aumentar la proporción de aspectos infraestructurales frente a los aspectos sectoriales. Esto es un requisito urgente de la administración para el desarrollo.

La administración para el desarrollo también abarca tanto la administración del desarrollo (es decir, la administración pública como un mecanismo para el desarrollo a través del uso, por ejemplo, de departamentos de gobierno y empresas públicas) y el desarrollo de la administración (es decir, la evolución de medidas para aumentar la capacidad administrativa para el

¹⁷ *Loc. cit.*

desarrollo en términos de funciones como la planificación, la reforma administrativa y la administración del personal). Se tienen que crear nuevas agencias, y agencias viejas tienen que ser reestructuradas. Nuevos enfoques directivos deben adoptarse para programas de desarrollo sectorial y nuevos principios deben formularse para organizar nuevas estrategias como son los programas para el desarrollo de comunidades y el desarrollo rural integrado.

En las naciones africanas, ha sido muy difícil para las administraciones para el desarrollo responder a las exigencias y cumplir con lo que se esperaba de ellas. Sin embargo, ellas son las únicas responsables de los fracasos en la promoción del desarrollo nacional. Las explicaciones se originan en el medio de la administración pública y en las debilidades inherentes a los mismos sistemas administrativos. En cuanto al primer punto, cualquier sistema administrativo es el producto de su medio ambiente. Es una expresión de las aspiraciones y del concepto del mundo de la gente que lo opera, y también de las filosofías sociopolíticas predominantes. En África, sistemas de administración se han visto envueltos en una serie de crisis políticas, sociales y económicas que han sacudido los cimientos de naciones y dado como resultado un sentido de inseguridad y de incertidumbre. En muchos países africanos las constituciones que se establecieron después de lograda la independencia fueron inapropiadas e imposibles de poner en práctica. Condiciones explícitas o implícitas para sistemas multipartidarios, burocracias no políticas y neutrales, protección de los intereses de minorías y la persistencia de vínculos con las que fueron las metrópolis sembraron las semillas de futuros trastornos políticos. Y, sin embargo, la mayoría de los países no decidieron en el momento oportuno el tipo de sistema político que debía establecerse, para darles la forma correspondiente a sus sistemas administrativos.

Ha habido cambios de estados multipartidarios, a estados con un solo partido o a estados sin partidos; y cambios de gobierno civil a diferentes grados de gobierno militar, por medio de golpes de Estado, contragolpes y revoluciones de palacio. Las constituciones han sido corregidas, suspendidas,

disueltas y rechazadas. Esta inestabilidad política ha tenido repercusiones evidentes en toda la administración pública.

El medio ambiente social africano se caracteriza por un alto grado de tendencia a la desintegración. Los variados grupos étnicos quedaron unidos, en el período anterior a la independencia, no por factores socioeconómicos, sino por el gobierno colonial. Durante las últimas dos décadas, la tela delgada de la unidad que se logró en el transcurso de la "lucha" por la independencia se ha rasgado. Divisiones étnicas e intercomunales, inflamadas por factores políticos, han conducido a conflictos, intentos de secesión y hasta guerra civil. Crear las condiciones para la integración nacional en estas sociedades tan pluralistas y segmentadas es una prioridad para los gobiernos africanos. Mientras tanto, la discordia social sigue teniendo un impacto negativo en la organización y el comportamiento administrativos, especialmente en lo que respecta a la motivación, la participación y la responsabilidad pública.

Como hemos demostrado claramente líneas atrás, la mayoría de las economías africanas han tenido un rendimiento muy bajo durante las últimas dos décadas. Una consecuencia importante de esto para los sistemas administrativos es que su papel como vehículo para la promoción del desarrollo cobra mayor importancia. Las administraciones sienten mayor presión de redefinir sus metas y estrategias, y de promover métodos más progresistas para la administración económica. Por lo tanto, todos los aspectos de los sistemas de administración pública han estado bajo una presión que ha intensificado sus fallas.

Como veremos más claramente en otras secciones, estas fuerzas ambientales han restringido severamente las posibilidades de construir sistemas administrativos orientados hacia el desarrollo, y muchas veces ciertos resultados de la colonización vienen a agravar la situación. La soberanía nacional, lograda en los primeros años de los sesenta por la mayoría de los estados africanos, operaba dentro de un marco establecido por el colonialismo. La totalidad de las ramificaciones fue enorme, tanto en su impacto inmediato como en el impacto a largo plazo. Para su administración pública, el colonialismo destruyó indiscriminadamente los sistemas administrativos

indígenas —o los afectó en tal grado que distorsionó su sustancia, si no sus formas. Introdujo sistemas que variaban conforme la potencia colonizadora era británica, francesa, portuguesa, italiana o alemana. El llamado gobierno directo o indirecto tuvo los mismos efectos.

La administración colonial se consideraba exitosa si se mantenía un alto grado de orden público; es decir, se hacía lo que fuera para que los nativos se quedaran tranquilos, el comercio siguiera sin interrupción y la colonia estuviera en paz y con tranquilidad. El aparato administrativo colonial era también un instrumento de explotación, dominación y control. Era autoritario y altamente centralizado. No respondía realmente a los colonizados y, por tanto, proporcionaba sólo un mínimo de servicios económicos y sociales. Por último, el gobierno colonial era principalmente administrativo. Las instituciones administrativas desempeñaban un papel predominante en la sociedad. En relación con otras estructuras de la sociedad la superestructura administrativa estaba sobredesarrollada; partidos políticos nacientes e instituciones tradicionales funcionaban dentro de límites definidos y supervisados por la administración.

Tal fue la herencia administrativa de los estados africanos. Existían dos realidades opuestas. La primera, tal como se manifestaba, era un sistema que estaba en contra del cambio y del desarrollo. La segunda, una fuerza más dinámica, era un compendio de nuevas y variadas expectativas entre las poblaciones. Para conciliar ambas, fue necesario descolonizar el mecanismo de la administración, hacerlo más sensible a los objetivos nacionales de crecimiento y de desarrollo acelerado. La independencia también necesitaba el fortalecimiento de los organismos de orden público, pero no en el grado que impedirían la liberación y el progreso. Los gobiernos tenían que dar un empuje diferente al mecanismo y a los procedimientos de formular políticas y de tomar decisiones, y dar un nuevo significado a las instituciones representativas. Se iba a mejorar el rendimiento de los sistemas administrativos a todos los niveles para acelerar la entrega de bienes y servicios. La escasez de personal entrenado y con experiencia necesitó la crea-

ción de instituciones de capacitación y el desarrollo de programas apropiados y de material pedagógico. Y, al mismo tiempo que enfrentaban estas realidades internas, los gobiernos africanos también tenían que lograr el reconocimiento externo, fraguar relaciones con otros países y participar activamente en la comunidad internacional. Esto significó un exceso de organizaciones para formular y ejecutar la política exterior.

La naturaleza global de algunas de estas necesidades sugería la elaboración previa de un plan global de acción que sirviera como marco de referencia. Con la posible excepción de Tanzania y de Guinea, esto no se hizo. Las consecuencias de esta omisión se pueden apreciar mejor en la desagregación de los sistemas administrativos y en la evaluación crítica de la situación de cada uno de sus diferentes componentes y elementos. Elaboramos esta evaluación en términos de lo que los gobiernos africanos han hecho y de las deficiencias de las experiencias reales, y no en términos de soluciones ideales e hipotéticas.

El mecanismo para la administración pública

Como mencionamos antes, si los sistemas de administración pública van a desempeñar un papel efectivo en el desarrollo deben contar con la capacidad institucional de tomar decisiones, formular políticas y llevarlas a cabo, movilizar y distribuir recursos, entregar servicios y evaluar resultados. Los mecanismos heredados de la administración pública en África eran limitados tanto en las funciones que desempeñaban como en su alcance geográfico. Un mecanismo administrativo para el desarrollo necesitó una expansión de funciones que incluyeran las funciones extractivas, reguladoras y facilitativas. También necesitó la extensión del sistema administrativo a través de todo el país por medio de diferentes métodos de descentralización.

Un punto preliminar de índole ideológica es el de hacer más apropiado el sistema. Se ha hablado mucho de hacer los sistemas administrativos africanos "agentes del cambio", de "orientarlos hacia el desarrollo", etc. Sin embargo, en términos de su organización básica, procedimientos y valores,

siguen siendo vestigios de los sistemas coloniales. En muchos países africanos la modernización de los sistemas administrativos no ha sido más que la indigenización de los sistemas heredados. El principio de la departamentación rige la organización del mecanismo administrativo. Según este principio las actividades del Estado se organizan en departamentos que normalmente corresponden a sectores: de finanzas, agricultura, salud, educación, industria. En los sesenta y setenta fueron ampliados considerablemente, con nuevas secretarías de recursos naturales, energía, ciencia y tecnología. Junto con éstas existen numerosas empresas y autoridades públicas, comisiones especializadas y otros organismos similares. En conjunto, pueden sumar hasta cien las organizaciones gubernamentales centrales.

Esta proliferación tiene varias consecuencias y ha suscitado varios problemas. En primer lugar, la infraestructura administrativa ha sido incapaz de absorber estas nuevas instituciones, de manera que sus actividades quedan limitadas. Los vínculos entre ellas y los canales de comunicación no son lo suficientemente fuertes como para resolver problemas socioeconómicos multisectoriales.

Una segunda consecuencia es que el principio de la departamentación estimula soluciones parciales o sectoriales de problemas nacionales, cuando lo que el desarrollo exige son soluciones globales. Esto se complica por el hecho de que las secretarías sectoriales tienden a desarrollar sus propios intereses, haciendo muy difícil lograr cualquier reestructuración que implique la supresión de alguna de ellas.

Un problema relacionado con esto es que la diferenciación no siempre se basa en criterios técnicos. Se crean secretarías por razones de conveniencia política: para emplear a partidarios políticos de diferentes regiones, grupos étnicos o ideas religiosas en nombre de la representación equilibrada. No es rara la envidia organizacional, que conduce a la competencia entre secretarías, lo que impide la colaboración. La administración para el desarrollo es un asunto altamente interdependiente que requiere de acción unificada para lograr las metas establecidas. La interdependencia implica coordinación, la que

a su vez implica cooperación. Tal coordinación es necesaria en sentido horizontal (entre secretarías, departamentos y agencias a nivel central y local), y en sentido vertical (entre los diferentes niveles de la administración). La mayoría de los países africanos usan comités interdepartamentales para este efecto. No son muy efectivos, sin embargo, particularmente donde falta un fuerte interés político en una actividad dada. Últimamente, como reacción a situaciones anteriores de falta de coordinación, algunos países africanos han cambiado al otro extremo y organizan docenas de comités, subcomités y comités intersecretariales. Las actividades de estos organismos consumen mucho tiempo y distraen la atención de los deberes y las responsabilidades básicas.

La gran diversidad de organizaciones administrativas no sólo crea problemas de coordinación sino también complica la distribución de los recursos. Frecuentemente distorsiona las prioridades nacionales y el uso de escaso personal. En la distribución, es natural que algunas de estas organizaciones obtengan recursos demasiado escasos como para poder operar con un mínimo de eficacia. Al mismo tiempo, a las secretarías más poderosas les otorgan en exceso, lo que causa su desperdicio.

El principio de la departamentación también produce diferentes patrones para las organizaciones de campo de las diferentes secretarías. Cuando a esto se le agregan las organizaciones de la administración subnacional, el laberinto de organizaciones que se ocupan de problemas de desarrollo similares se hace muy complejo. Al igual que a nivel central, éstas compiten muchas veces entre sí y no sólo crean confusiones en las mentes de la gente sino también ocasionan el derroche de recursos, escasos sin embargo para la administración subnacional.

La ideología ha afectado directamente la organización del mecanismo de gobierno y la administración, su operación y sus valores. En especial en países con regímenes que se pueden considerar de movilización, las instituciones de los partidos políticos tienen la supremacía en los asuntos nacionales y, en la formulación de políticas, tienen predominio por encima de las

instituciones administrativas. Este es el caso en Tanzania, Guinea, Mozambique y Zambia, por ejemplo. En Somalia, representantes de los partidos son colocados en las secretarías para asegurar su lealtad, para conseguir información y para checar que están operando de acuerdo con las políticas del partido. La misma clase de relaciones existe en otros tipos de regímenes de manera menos abierta.

Estas relaciones tienen un impacto muy fuerte en la administración de campo. El objetivo aquí es fusionar los organismos políticos y administrativos a niveles regional/provincial, de distrito y de pueblo. El argumento que apoya esto es que se ha visto que las instituciones colaterales políticas y administrativas están siempre en conflicto y que son contraproducentes, en el sentido de que no se unen en contra del subdesarrollo. Además, la fusión facilita la movilización a nivel popular y permite la aplicación del factor político a cuestiones tecnocráticas. Sin embargo, tales arreglos sí conducen a conflictos de diferentes tipos, debido a la relativa inseguridad de los funcionarios del partido, a la ausencia de definiciones precisas de los diferentes papeles, y a la creencia profundamente arraigada en los empleados de gobierno de que la política debe estar separada de la administración.

Dentro del mecanismo para la administración, quizá las instituciones destinadas al análisis político sean las más pobres. En gran parte, las políticas gubernamentales han sido las responsables de la falta de administración del fracaso de los proyectos de desarrollo. Los objetivos de las diferentes políticas no se definen claramente, y no hay un análisis sistemático de su viabilidad antes de que se formulen y se realicen. Algunos países (pocos), como Nigeria, dedican recursos a la construcción de instituciones apropiadas para analizar cuestiones de política gubernamental que puedan producir resultados útiles para tomar decisiones inteligentes.

La centralización del poder administrativo se ha dado en todos los estados africanos, con excepción de los pocos estados federales. Un argumento común para esto es que el imperativo de construir una nación requiere de fuerte control central. La fragilidad de los sistemas políticos, su fuerte tendencia al

fracaso y su incapacidad para evitar conflictos han dado por resultado la centralización del poder político. Esto, naturalmente, afecta la administración. Para sacar más provecho del limitado personal y de los limitados recursos financieros se dice que es necesaria la centralización, lo cual es muy convincente. Pero el problema es que la centralización ha conducido a dificultades administrativas, a administraciones centrales autoritarias y a unidades subnacionales extremadamente débiles. La administración subnacional se limita a mantener el orden público, a recaudar impuestos y llevar a cabo las decisiones del nivel central. Esto es perjudicial para el desarrollo a nivel popular.

Así se han hecho intentos y aun recomendado la descentralización. En principio es un vehículo adecuado para la participación popular y la movilización de recursos humanos y no humanos. La descentralización motivada por un compromiso con la participación popular puede tomar la forma de una representación más equitativa en consejos y comités de administración local, de organismos especiales para supervisar la administración de las funciones gubernamentales o de la consulta popular cuando se trata de medidas importantes de desarrollo. Sea cual fuere la forma que se adopta, la participación popular asegura que se identifiquen mejor problemas y necesidades locales y que se formulen las soluciones apropiadas. El nivel de recursos centrales disponibles para el desarrollo es bajo. A través de la descentralización, las unidades administrativas subregionales toman sobre sí una parte de la tarea de proporcionar recursos, locales, con lo que la carga del desarrollo es compartida.

Otro factor motivador es el compromiso de reforma social y política. Tanzania es el mejor ejemplo de esto. En ese país, se les otorgó a poderosos organismos regionales autoridad descentralizada para formular planes y llevarlos a cabo. Además, también se fortaleció la autoridad de los líderes políticos. El objetivo fue promover la democracia política y estimular el desarrollo de la comunidad, dando al mismo tiempo oportunidades de aumentar la conciencia política y la integración nacional.

En algunos países como Senegal y la Costa de Marfil lo que se hace es dejar que las agencias ejerzan mayor autoridad en asuntos locales. Esta clase de descentralización, es decir, la desconcentración, permite conservar centralizada la responsabilidad total para funciones específicas, al mismo tiempo que utiliza información proveniente de fuentes en el campo. Otra posibilidad, la delegación de poderes, implica la delegación de autoridad a organismos administrativos subnacionales que a su vez incorporan a su propia autoridad. Esto da mucho mayor discreción a las unidades subnacionales aun cuando la administración central siga ejerciendo control global sobre ellas.

Ultimamente, se ha adoptado el método de descentralizar dentro del marco del desarrollo rural integrado. Kenia, Senegal y Tanzania han adoptado este método con la finalidad de promover un fortalecimiento mutuo entre el desarrollo social y el económico a nivel tanto nacional como local. Los pobres del medio rural son los principales clientes y las metas son específicas: la creación de empleos, el aumento de la producción agropecuaria, ingresos más altos y mayor acceso a los servicios públicos. Los programas de desarrollo rural integrado normalmente se efectúan a través de instituciones públicas locales.

En la experiencia real de la descentralización la mayor deficiencia ha sido la falta de voluntad política y el desgano, a nivel administrativo central, de descentralizar en serio. Desde un punto de vista político, se considera que la transferencia de poderes a niveles locales puede debilitar el estrecho control político que tanto se favorece en los países africanos. La distribución del poder debe ser incuestionable, al igual que el punto en donde reside el poder. Debido a que la distribución de unidades de administración local coincide muchas veces con la de los grupos étnicos, donde hay ausencia de armonía social se considera que la descentralización puede fortalecer particularidades étnicas. Desde el punto de vista de la administración central, la descentralización puede minar el poder y la autoridad centrales, sobre todo en lo que respecta a los recursos para el desarrollo. Los administradores a nivel central también sabotean programas de descentralización a causa de su incapaci-

idad de identificarse con las necesidades y las aspiraciones de las poblaciones locales. Como consecuencia de todo esto, las unidades subnacionales no reciben el financiamiento ni la infraestructura que necesitan para desempeñar funciones descentralizadas.

La experiencia de Tanzania revela que la descentralización puede aumentar la burocratización en lugar de reducirla. Las instituciones descentralizadas pueden no responder adecuadamente a las tareas muy diversas que les corresponden: más responsabilidad en la toma de decisiones, reajuste de sistemas logísticos, y mejoras en los procesos y sistemas internos y externos de comunicaciones. Las organizaciones que deciden descentralizarse deben estar dispuestas a aceptar las consecuencias que esto puede acarrear en los diferentes aspectos de sus operaciones.

Tales consecuencias también se relacionan con cuestiones de organización, métodos y personal. La primera incluye la reestructuración de una agencia de acuerdo con la descentralización, es decir, la traducción a términos estructurales del carácter organizacional de una orientación de operaciones y control a una orientación de servicio y apoyo. Problemas de personal incluyen el traslado de empleados centrales al campo, proporcionándoles condiciones atractivas de empleo e iniciando programas que aseguren alto nivel de competencia.

En conclusión, a pesar del aumento del interés por la descentralización, subsiste el viejo dilema. La construcción de naciones aparentemente justifica los sistemas administrativos altamente centralizados. En cambio, el desarrollo socioeconómico y las metas comúnmente expresadas de participación popular en el gobierno requieren la descentralización de estructuras gubernamentales y administrativas. Si no se pueden establecer relaciones más constructivas entre el centro y la periferia, será muy lento el cambio de los sistemas altamente centralizados que actualmente existen.¹⁸

¹⁸ Véase también Milton Esman, "Development Administration and Constituency Organizations", en *Public Administration Review*, vol. 38, marzo-abril de 1978, pp. 166-172.

Aspectos administrativos de la planificación

La planificación es una de las respuestas a las presiones del desarrollo. Es una estrategia posible para lograr la mejoría en la calidad de la vida que las poblaciones y los gobiernos esperaban como resultado de la independencia política. Todos los países africanos que han aceptado el principio de la responsabilidad del Estado para el desarrollo nacional socioeconómico han establecido organizaciones de planificación.

Un análisis de la experiencia africana en lo que se refiere a planificación durante las últimas dos décadas tiene que empezar con un examen de las diferentes actitudes hacia la planificación. En las primeras etapas la planificación se consideraba como la determinación de prioridades de inversión y la preparación de una lista de compras donde las compras eran los proyectos. La responsabilidad de la planificación era confiada a las recién establecidas agencias de planificación, donde trabajaban principalmente planificadores expatriados y economistas nacionales recientemente capacitados en cuestiones de teorías de planificación. Se prestaba poca atención al desarrollo de políticas y programas de acción. Se suponía que una vez formulados y aprobados, los planes se ejecutarían por sí solos a través de las instituciones existentes. Los fracasos condujeron a algunos países a establecer paralelamente autoridades de desarrollo, así como secretarías y departamentos de planificación de alto nivel, y a incluir otras secretarías operantes tanto en la formulación como en la realización de planes. La planificación se consideraba cada vez más como un proceso continuo que abarcaba a todo el sistema, y los problemas del desarrollo se definían en términos más amplios. Como consecuencia, surgió la necesidad de alinear las estructuras y capacidades administrativas con estas orientaciones, de aclarar los papeles de varias entidades administrativas y niveles de gobierno en el proceso del desarrollo nacional y de aumentar las capacidades nacionales para su realización.

La ubicación de la función planificadora es un asunto básico. A través de los años, se han tomado tres tipos de medidas. La primera, que la planificación quedara en manos de un organismo semiautónomo, como la Comisión Nacional de Pía-

nificación, La Dirección de Planificación o la Unidad de Planificación Económica; normalmente la presidencia o la vicepresidencia supervisa este organismo de manera general. La segunda medida, que la planificación fuera asignada a una secretaría con otras funciones principales, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda. La tercera medida, que una secretaría completa fuera responsable de la planificación. Parece que conforme se van complicando los asuntos económicos y sociales, la planificación es tratada como una actividad independiente que merece plena jurisdicción secretarial. Es interesante el caso de Zambia. En ese país, la planificación pasó de la Oficina del Desarrollo Nacional (1964-1969) a la Secretaría de Hacienda (1969-1971), de allí a la Secretaría de Dirección Nacional (1971-1973), y otra vez a la Secretaría de Hacienda (1973-1975); finalmente se creó una Secretaría para la Planificación del Desarrollo en 1976.

La ventaja de tener una secretaría dedicada por entero a la planificación prueba el reconocimiento de la importancia de esta función dentro de la gama total de funciones gubernamentales: ayuda a concentrar la atención y da mayor oportunidad de resolver los múltiples problemas asociados con la planificación. Aun estando conscientes de estas ventajas, muchos gobiernos africanos se ven obligados sin embargo a escoger entre uno de los otros dos modelos por varias razones. Cuando escogen el segundo, puede deberse a la falta de calidad en el liderazgo político necesario para encabezar las cuatro o cinco secretarías claves, o también a la razón técnica de fomentar la integración de la planificación con las finanzas, el presupuesto y el desarrollo económico. Cuando escogen el primer modelo puede deberse a la necesidad de permitir que el jefe de Estado o gobierno desempeñe un papel activo en la planificación, o de destacar o dar mayor prestigio a la planificación. También facilita la integración de expertos no pertenecientes a la burocracia y ayuda a aislar la planificación de las rivalidades entre secretarías.

El dominio de operaciones que legalmente se asigna a las instituciones de planificación es generalmente bastante extenso, lo que les permite dominar y controlar todas las ac-

tividades del desarrollo. Sin embargo, los mecanismos de planificación no siempre están en condiciones de emprender las funciones que les corresponden. Puede ser que ni siquiera estén en condiciones de emprender con eficacia sus funciones primarias. En cambio, si se les quitan a estas instituciones algunas de sus otras funciones, se debilita su impacto real sobre varios centros de toma de decisiones, por lo que resulta más difícil obtener consideración y apoyo para las actividades de planificación. Lograr el equilibrio requiere la evaluación constante de la distribución de funciones entre secretarías y departamentos económicos.

En principio, la descentralización de la formulación y ejecución de planes es aceptada como parte de la estrategia del desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo de Sierra Leona afirma:

Es necesario llamar la atención directamente sobre la necesidad inmediata y urgente de descentralizar y delegar la autoridad, porque es probable que la excesiva centralización actual de la estructura administrativa del gobierno, tanto física como funcional, resulte un grave obstáculo para la ejecución del Plan.¹⁹

Luego señala algunos de los peligros de la centralización y propone medidas para la descentralización del Plan. El Segundo Plan Nacional de Desarrollo de Zambia (1972-1976) contemplaba un sistema de planificación regional en dos niveles estrechamente relacionados: a nivel nacional, a través de la Unidad de Planificación Regional de la División Central de Planificación del Desarrollo, y a nivel provincial, a través de las Unidades Provinciales de Planificación. El organismo central también ayudaba a las unidades subregionales de planificación a formular sus propios planes y a recolectar sistemáticamente datos sobre los recursos del desarrollo. Un último ejemplo lo constituye Kenia donde la orientación global del Programa Especial de Desarrollo Rural y el Programa de Obras Rurales necesitaron la descentralización de la planificación.

¹⁹ Gobierno de Sierra Leona, *National Development Plan of Sierra Leone*, 1974/5 1978/9, Freetown.

Estas y otras experiencias de descentralización en África padecen de algunos de los problemas implícitos en la descentralización administrativa que hemos mencionado arriba. Además, si la descentralización es parte de la estrategia global de planificación, deben detallarse líneas de guía específicas para las actividades descentralizadas. Esto no quiere decir que el plan nacional deba ser la suma de planes regionales y planes de distrito; más bien, las unidades regionales y subregionales deben producir planes complementarios del plan nacional.

La desconcentración de la planificación ha significado la creación o el fortalecimiento de unidades de planificación sectoriales. En Sierra Leona el plan antes mencionado propuesto 1976-1977 en Ghana dieron a las secretarías un plazo de tres meses para establecer tales unidades. En Senegal, en ciertas secretarías existen grupos de estudio y de planificación que estudian planes y dan asesoría sobre las diferentes maneras de aplicar las políticas sectoriales y de ejecutar proyectos sectoriales. En Sierra Leona el plan antes mencionado proponía "como requisito urgente" el establecimiento de tales unidades. El principio está aceptado también en la mayoría de los otros países africanos.

La desconcentración de la planificación promueve mayor uniformidad entre los diferentes planes sectoriales y el macroplan. También ayuda a asegurar la integración continua de la formulación y ejecución de planes en la agencia central de planificación y en las unidades secretariales de planificación. Sin estas últimas, es difícil obtener una evaluación exacta de la ejecución de los planes e informes confiables del progreso de programas y proyectos sectoriales de desarrollo.

El grado hasta donde efectivamente se dan los pasos para instalar estas unidades varía, aunque éstas casi nunca tienen los fondos suficientes para desarrollar sus funciones. Otro problema es que no se especifican claramente los vínculos funcionales entre ellas y las secretarías de las cuales dependen, por un lado, y la Secretaría de Planificación, por el otro. Las secretarías sectoriales tienen dificultades para la preparación sistemática de nuevos proyectos para ser incluidos en el presupuesto de desarrollo. Los proyectos se presentan sin tomar

demasiado en cuenta su orden de prioridad y se comienzan nuevos proyectos sin prestar la atención suficiente a la realización de proyectos anteriores. Es principalmente por deficiencias como éstas que algunos países como Zambia han hecho arreglos especiales para tener el control de la ejecución de proyectos y para evaluar los resultados. La mayor limitación ha sido, una vez más, la falta de personal capacitado ya que, para ser provechosos, tales organismos deberían cubrir todas las unidades secretariales de planificación y estar formalizados en una red nacional.

La coordinación es un elemento esencial durante el proceso de formulación, ejecución y control de los planes. Redes de planificación deberían establecer vínculos entre las agencias centrales de planificación y otros organismos destinados a la toma de decisiones, y entre ellos y las agencias realizadoras. Esto se ha logrado comúnmente a través de grupos coordinadores compuestos de personal proveniente de la secretaría de planificación y de las agencias operativas, asegurando así la uniformidad en la selección y preparación de planes, programas y proyectos sectoriales, así como su realización. Un mecanismo central coordinador de gran alcance, dentro de la secretaría de planificación, como por ejemplo el Departamento de Coordinación en la Dirección Somalí de Planificación y Coordinación, integra no sólo las actividades de planificación sectoriales y subnacionales, sino también las del sector privado.

La coordinación se hace más difícil conforme aumenta el número de secretarías y agencias que requieren coordinarse. Como se descubrió en Nigeria, mientras más unidades participan, más métodos tácticos son empleados en las diferentes unidades, promoviendo así las posiciones e intereses de cada una de ellas. Cuando esto se combina con una falta relativa de experiencia administrativa, se agravan las consecuencias negativas de la división de actividades estrechamente relacionadas de las diferentes secretarías.

Los problemas de ejecución han provocado dificultades en el proceso de planificación en todos los países africanos, y se les está prestando mucha atención. El problema de la ejecución en

la planificación africana tiene cuatro rasgos principales. En primer lugar, muchos planes africanos —especialmente los iniciales— consideraban la planificación y la ejecución como dos procesos distintos. Segundo, las políticas públicas eran inadecuadas en lo que respecta a la reestructuración de las instituciones destinadas a la ejecución de los planes. Tercero, casi no se hacían adaptaciones en los sistemas de ejecución. Cuarto, esto condujo a una situación donde los ejecutores le daban poca importancia a la planificación.

La planificación y la ejecución son procesos mutuamente dependientes, aunque las organizaciones específicas pueden concentrarse en aspectos específicos de los procesos conjuntos. Las metas planeadas se relacionan entre sí y con las medidas que permiten su ejecución. Conforme cambian las preferencias y se recibe nueva información sobre la ejecución, las metas vuelven a formularse. Muchas de estas lecciones sí han sido aprendidas. En varios países se han establecido Unidades para Planificación y Evaluación de Proyectos que proporcionan la retroalimentación e información complementaria. En Ghana, se estableció una Unidad para Ejecución de Proyectos en 1975 como resultado de la preocupación por el bajo nivel de ejecución de los presupuestos del desarrollo. Trabajaba en estrecha colaboración con los comités de planificación regional y, a través de sus actividades de inspección, identificaba problemas e iniciaba las acciones remediadoras. En resumen, tales esfuerzos pueden tener éxito si las metas son claras y realistas, si los recursos financieros y humanos son adecuados, y si se mejoran la calidad y la confiabilidad de los datos.

Otras cuestiones importantes son las relaciones entre el factor político y el aparato de expertos. La planificación, por su misma naturaleza, atrae a la política. El marco ideológico dentro del cual se organiza la planificación es esencialmente político. La autoridad más alta de planificación es con mucha frecuencia política: el partido único, el gabinete o el jefe de Estado/gobierno, el cuerpo legislativo. Estos vínculos tienen aspectos positivos evidentes, de los cuales el principal es que fomentan la comprensión y la confianza mutua entre los que forjan la política y los técnicos de la planificación. Aquéllos

obtienen mejor comprensión de los complejos problemas sociales y económicos y sociales del desarrollo. Éstos aprecian mejor el medio político dentro del cual se planifica el desarrollo.

Los aspectos positivos de la relación benefician la planificación en África. En cambio, la relación también ha provocado demasiada interferencia injustificada en la planificación. Los políticos, sensibles a las expectativas de aquellos que los colocaron en el lugar que ocupan —no necesariamente a través de elecciones— afectan las decisiones relacionadas con la planificación de tal manera que distorsionan su impacto. Los diagnósticos técnicos ceden a las conveniencias políticas. Y hay otro problema: el carácter inestable de muchos sistemas políticos africanos se presta muy poco a la planificación estable. Conforme cambian los gobiernos, cambian también los objetivos y las prioridades, las perspectivas y las predilecciones de los liderazgos políticos.

En los países africanos, apenas se está empezando a reconocer la importancia de una mayor participación popular en la planificación. R. Martin ha afirmado que: "El típico Estado africano contemporáneo es una dictadura autoritaria donde las grandes masas existen principalmente para ganar divisas".²⁰ Y Víctor Thompson aconseja: "La única manera segura de comunicar la planificación es incorporándola a los centros nerviosos y a las memorias de aquellos a quienes debe comunicarse para llevarla a cabo".²¹

La participación popular asegura una mayor correspondencia entre los objetivos sociopolíticos y los económicos, lleva al plan más cerca de las realidades; proporciona una extensa gama de información a los planificadores; y transmite información al pueblo sobre los problemas y las dificultades experimentados en la planificación. Para los organismos de planificación de más alto nivel, tal información tiene que ver con tendencias sociales y respuestas a las diferentes estrategias

²⁰ R. Merton, "The Use of State Power to Overcome Underdevelopment", en *Journal of Modern African Studies*, vol. 18, No. 2, 1980, p. 319.

²¹ Víctor Thompson, "Administrative Objectives for Development", en *Administrative Science Quarterly*, junio de 1964, p. 102.

y acciones de planificación. De ahí que haya un flujo más considerable de nuevas ideas y de metas de desarrollo que, a su vez, aumenta la posibilidad de que se utilicen capacidades potenciales. Para los clientes, fomenta mayor compromiso e identificación con los resultados de la planificación. Tal información no puede derivarse únicamente de estadísticas ya que son también cualitativas y requieren diferentes niveles de *inputs*.

La participación es mejor si tiene una base ancha, incluyendo autoridades estatales y locales, sindicatos, instituciones sociales, grupos que representan a comunidades, organizaciones de agricultores, y organismos profesionales y de negocios. Entre los métodos que pueden usarse están los siguientes: la presentación de proyectos a grupos organizados para que los discutan (Tanzania), la inclusión de ciudadanos representantes en organismos de planificación (Zambia), la participación de organismos descentralizados (Somalia), el uso de organizaciones profesionales nacionales como asesores (Senegal, la Costa de Marfil y casi todos los países de habla francesa). Estas prácticas, cuando se emplean de manera honesta y consecuente, son loables. El único problema es que las más de las veces los procedimientos de consulta tienen un carácter meramente ritual y sirven para asegurar la legitimidad y no para promover la participación genuina.

El tema de las relaciones entre la planificación y el presupuesto ha llamado mucha atención. Los factores que afectan esta relación van desde las realidades organizacionales y fiscales hasta las consideraciones políticas sustanciales. En lo que respecta a la organización, la planificación y la elaboración del presupuesto han sido confiados a diferentes agencias, con algunos arreglos de coordinación entre ellas. Pero las perspectivas de las dos son muchas veces diferentes. La planificación y la elaboración de presupuestos normalmente siguen funcionando con diferentes enfoques temporales. Las agencias de planificación se concentran en planes para periodos de 10 a 15 años y en planes de mediano plazo, de 4 a 7 años, mientras que las agencias presupuestarias operan con ciclos anuales. La planificación también supone muchas veces mayor racionalidad.

dad económica que la elaboración de presupuestos, que tiene que ser más sensible a situaciones financieras de corto plazo, tanto como a las realidades políticas. Las fuerzas relativas de las organizaciones de planificación y las presupuestarias, la excesiva importancia que los planificadores dan a la inversión fija y las diferencias de preparación y capacitación entre los oficiales de planificación y los de presupuestos son algunos de los factores que dificultan la acción conjunta.

Las estructuras de la organización y los procedimientos técnicos de la planeación, así como de la elaboración de presupuestos, deben ser modificados para reforzarse mutuamente y de esa manera convertirse en instrumentos más eficaces para el desarrollo nacional. Se han hecho intentos para extender la planificación a todos los niveles y a todos los sectores del gobierno, y para que funcione conjuntamente con la elaboración de los presupuestos públicos. La elaboración del presupuesto público, a su vez, ha intentado extenderse para cubrir actividades descentralizadas, como son las empresas públicas y los programas regionales. Para restaurar una perspectiva temporal común a la planificación y a la elaboración de presupuestos, en algunos países se han adoptado presupuestos multi-anales y pronósticos de gastos multianuales. Otro recurso ha sido la introducción de planificación y presupuestos operacionales anuales. Independientemente del sistema que se use, es importante mantener flexibilidad en la formulación y la ejecución del presupuesto para enfrentar cambios imprevistos, tales como las fluctuaciones en las ganancias por exportación que han formado parte de la experiencia de todas las naciones africanas.

Para concluir esta sección, vale la pena mencionar algunos aspectos relacionados con la escasez de recursos humanos capacitados para la planificación. Esta cuestión está implícita en todas las demás tratadas en este artículo. En lo que respecta a la planificación, la gama de estructuras, el alcance de las responsabilidades asignadas a las instituciones de planificación, las medidas para la descentralización y la desconcentración y la coordinación, están sujetos al estado de los recursos humanos. Durante las últimas dos décadas, casi todos los

países africanos han dedicado mucho esfuerzo a la capacitación general y especializada de personal para la planificación. Pero, dadas las dimensiones de las necesidades, queda mucho por hacer. De igual importancia es la cuestión de cómo retener a los recursos humanos capacitados para acumular así experiencia, tan necesaria para el éxito constante de la planificación. Para lograr esto, los salarios y otras condiciones de empleo deben hacerse atractivos. La creciente competencia de otros sectores de los servicios públicos, del sector privado y de agencias internacionales demuestra la urgencia de atacar este problema inmediatamente.

Administración y capacitación de recursos humanos

Los recursos humanos son una importante variable en la ecuación del desarrollo nacional. El rendimiento y el comportamiento del personal es un factor clave que determina la productividad global del sector público. El objetivo es disponer de una reserva de empleados públicos en cantidad suficiente y de calidad adecuada, comprometidos a cumplir con las metas nacionales y a proporcionar servicios a la población.

Como ya mencionamos, cuando se independizaron los países africanos sufrían una masiva escasez de empleados de gobierno capacitados y con experiencia. En las colonias, el acceso a puestos administrativos, con excepción de los niveles más bajos, estaba prohibido a la gente del país. Incluso puestos como los de ayudante administrativo, secretario y supervisor de caminos estaban ocupados por extranjeros. La educación secundaria y superior se daba de mala gana, y sólo hacia el final de la época colonial. Al mismo tiempo, especialmente en las colonias británicas, las indemnizaciones ofrecidas por los gobiernos coloniales dieron como resultado el éxodo de oficiales del servicio colonial. Éstos eran, generalmente, los mejores y más productivos; aquellos que se quedaron eran los que tenían menos probabilidad de conseguir empleo en sus países.

Fue por estas razones y otras relacionadas que se hizo crítico

el problema de suplir la falta de personal. Se establecieron programas ambiciosos de africanización (localización). Se reclutaron jóvenes graduados para puestos administrativos claves, y los pocos hombres con experiencia, no necesariamente capacitados, fueron rápidamente ascendidos. Estas acciones también tenían un aspecto político: la africanización del liderazgo político debía ser acompañada por la africanización del liderazgo administrativo. Por lo tanto, se preocuparon más por la cantidad que por la calidad. El costo fue un rendimiento más bajo. Se establecieron las bases de las malas relaciones entre los políticos y los empleados públicos. Dentro de la administración comenzaron las malas relaciones entre las jerarquías, y entre los recién reclutados "profesionistas" y los "modernos" y los hombres sin capacitación de la generación colonial. La africanización también fue un camino rápido para la adquisición de experiencia; estimuló interés oficial en el desarrollo de facilidades para promover la capacitación y mejorar las capacidades administrativas, que no fueron del todo satisfactorias aunque satisficieron la demanda a corto plazo.

Para un análisis más completo y sistemático de la administración de recursos humanos en África durante las últimas dos décadas, identificaremos y examinaremos a continuación los aspectos principales del problema.

La organización de los servicios de personal público condiciona su funcionamiento. La meta principal es poder atraer y conservar a gente preparada para diferentes labores de desarrollo dentro de la administración pública, y proporcionarles el ambiente adecuado para que funcionen con eficacia. En los países africanos de habla inglesa las funciones directivas son desempeñadas típicamente por: *a)* comisiones de la administración civil / pública, *b)* oficinas de gobierno, *c)* departamentos de oficinas de gobierno, *d)* secretarías de servicios públicos. *e)* unidades de cabeza de Estado/gobierno. Dan asesoría y tienen a su cargo el reclutamiento de personal, los ascensos, la disciplina y la aplicación de los reglamentos de empleo. En teoría son autónomos pero en la práctica la interferencia política y burocrática mina su autoridad. Esto pasa sobre todo

en regímenes unipartidarios o militares. El hecho de que los miembros normalmente sean nombrados por el mismo gobierno limita su independencia y su imparcialidad. Pero, dado el carácter autoritario de casi todos los sistemas políticos africanos, ¿qué otra autoridad podría garantizar inmunidad contra las influencias políticas?

En varios de estos países la administración de recursos humanos es compartida entre una comisión de administración y una de las agencias mencionadas arriba, lo cual provoca conflictos de jurisdicción. Las comisiones tienen fama de no responder a necesidades urgentes de personal en los departamentos de gobierno. Los miembros muchas veces no poseen ni la habilidad ni el profesionalismo necesario para la dirección de personal público, y sin embargo se supone que deben tomar decisiones en cuestiones de reclutamiento y ascensos, que se están volviendo bastante técnicas.

Los estatutos y reglamentos de las administraciones han sido modificados sólo superficialmente y no corresponden a los requisitos del desarrollo. En los países de habla francesa la función de recursos humanos es compartida por diferentes secretarías; el resultado es la proliferación de estatutos y la falta de coherencia en las políticas gubernamentales de recursos humanos.

Un aspecto estructural muy grave es la excesiva concentración de recursos humanos en áreas urbanas. Esto, junto con la excesiva centralización del poder administrativo que mencionamos arriba, opera contra el desarrollo de las áreas rurales. Como regla general, sólo se mandan oficiales inferiores a áreas rurales, y las oficinas del campo son debilitadas por las frecuentes transferencias y las interferencias políticas.

En los primeros años, en los países de habla inglesa, era normal que los especialistas y profesionistas ocuparan rangos inferiores dentro del sistema de clasificación. Como regla general, las secretarías estaban encabezadas por administradores generales que disfrutaban de una mayor remuneración y prestigio que los especialistas que encabezaban los departamentos dentro de las secretarías. Esto minaba la moral, bajaba la productividad de los departamentos técnicos, provocaba

conflictos entre las dos categorías y era un importante factor en la fuga de cerebros. Estas distinciones están desapareciendo paulatinamente en lo que respecta a los niveles más altos de la administración.

Como posteriormente volveremos a recalcar, la proliferación de empresas públicas con sus propios sistemas de recursos humanos ha creado una demanda muy alta por la cantidad reducida de gente preparada. Esto se presta con mucha facilidad a una mala distribución de los recursos humanos; pero la integración de todos los sistemas de personal tiene el peligro inherente de causar demoras innecesarias en decisiones sobre el personal.

Es difícil conciliar los principios oficiales de reclutamiento de personal con las prácticas reales, y armonizar las demandas políticas con los requisitos técnicos de los puestos. Todos los países recalcan el principio de mérito y la objetividad en el reclutamiento. En la práctica, tales estipulaciones son violadas deliberadamente. Una práctica común es la de primero seleccionar y luego pedir la aprobación. Otra es la de nombrar a una persona provisionalmente y luego anunciar los requisitos, que son los que cumple la persona que ya ocupa el puesto. Las relaciones personales, el padrinazgo, la amistad y los vínculos políticos son más importantes que el mérito. Los gobiernos continuamente condenan el nepotismo y el favoritismo en el reclutamiento y en el ascenso, pero no se les presta atención. La identidad étnica puede, oficialmente, ser un factor en el nombramiento a ciertos puestos —como en Nigeria— para corregir desequilibrios y evitar el predominio de cierto grupo étnico. Esto puede tener un valor positivo, pero a costa del desarrollo de una administración integrada.

Las políticas de ascenso son gobernadas por reglamentos diseñados para fomentar una mejoría en el rendimiento. Los principales criterios son normalmente la antigüedad y el mérito, o la antigüedad-con-mérito. El mérito lo determinan las opiniones dentro de la administración, las entrevistas, los exámenes de ascenso y el análisis de los antecedentes, mientras que la antigüedad la determinan los años de trabajo. En la práctica, sin que se haga caso de la recomendación oficial

del principio de mérito, la antigüedad sigue siendo el criterio más respetado. Así, muchas veces se premia la mediocridad; y la habilidad, la productividad y el rendimiento son castigados.

Una segunda área problemática dentro de la administración de personal público en África es la de la planificación de recursos humanos. El propósito básico es el de proporcionar líneas básicas para la movilización de recursos humanos con miras a su desarrollo y a su mejoramiento cualitativo. Esto refleja la necesidad de lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de recursos humanos y la utilización a bajo costo y eficiente de ellos. Otros imperativos para la planificación de esta área son: lograr la eliminación gradual de la dependencia en la habilidad de los extranjeros, y crear más recursos humanos autóctonos; satisfacer la creciente demanda de habilidades científicas, técnicas y administrativas; facilitar la reforma de normas nacionales de educación y capacitación. Aun sin planes a gran escala, un simple censo es un buen comienzo. A través de tales censos es posible establecer los perfiles educacionales de los empleados públicos, su distribución por edades y su relación con la población activa, etcétera.

La Comisión para Examinar la Administración Pública (1974) de Nigeria identificó problemas en la planificación de recursos humanos comunes a muchos otros países africanos.²²

Las operaciones de planificación de recursos humanos revelan, entre otras cosas:

- la incapacidad para evaluar los componentes humanos de los proyectos de desarrollo;
- la incapacidad para emprender estudios demográficos de empleo;
- la incapacidad para atraer y retener a personal profesional competente;
- la incapacidad para recomendar prioridades para la capacitación;
- la inexistencia de un inventario global y actualizado de habilidades;

²² República Federal de Nigeria, *Public Service Review Commission*, Ministerio de Información, Lagos, septiembre de 1974, pp. 14-15.

- la falta de investigación para la utilización de los recursos humanos;
- la pobreza de las respuestas a las encuestas sobre recursos humanos;
- la falta de recomendaciones a los planificadores de educación y a las instituciones educativas sobre las necesidades futuras de recursos humanos;
- la ausencia de una planificación que conecte educación, empleo y recursos humanos.

En los pocos casos donde existe, la planificación de recursos humanos en África tiende a ser arbitraria y poco sistemática. Se trata de reacciones a crisis más que de estrategias cuidadosamente planeadas e integradas. Sin embargo, la planificación general socioeconómica se ha hecho muy popular y está mejorando. Pero sin la planificación de recursos humanos, la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, por sofisticados que sean, se ve seriamente limitada.

En los casos en que dentro de los planes de desarrollo está prevista la planificación de recursos humanos, muchas veces se reduce al contexto de educación y capacitación, y es más bien cuestión de metas. Es importante que se definan la necesidad de capacitación en categorías más específicas, para poder producir personal que sirva a los diferentes tipos de instituciones de desarrollo. Kenia proporciona un ejemplo muy preciso en este campo; el plan de desarrollo 1973-1978 contiene una especificación detallada de las necesidades de personal con base en las metas de desarrollo que se deben lograr, y se diferencia claramente entre el personal existente, el personal necesario, el número real de personas que necesitan capacitación y una indicación de los sectores con probable superávit y los sectores con probable déficit. Tanzania, habiendo comenzado con una situación muy desventajosa, decidió adoptar una posición pragmática y utilitaria en lo que se refiere a planificación de la educación y los recursos humanos. El objetivo central era satisfacer la demanda de la economía de recursos humanos de alto nivel para 1980, protegiéndose mientras tanto de un exceso de oferta. Sin embargo, son pocos los países africanos

que han emprendido programas de recursos humanos tan completos.

En el África de habla inglesa, dentro de los arreglos institucionales de planificación de recursos humanos, la responsabilidad de formular pronósticos queda muchas veces bajo la jurisdicción de la secretaría encargada de la planificación económica. Sin embargo, la agencia central de personal es la que normalmente tiene la responsabilidad de establecer las necesidades globales de recursos humanos. En estos casos puede haber una falta de coordinación entre estos organismos, y un desequilibrio entre la oferta y la demanda. Una solución posible sería la centralización pero para ser efectiva, ésta debe complementarse con microplanificaciones a nivel de las agencias. También es importante que las instituciones educacionales y de capacitación sean totalmente conscientes de las necesidades de personal del sector público planeado.

El crecimiento rápido en el número de personas empleadas en la administración refleja el mal estado de la planificación de recursos humanos. En los países africanos, los gobiernos son la principal fuente de empleo. Por razones políticas y sociales, muchas veces se crean empleos para ayudar a mitigar el desempleo. El resultado de estas medidas y de otras similares se refleja en el incremento dramático del personal administrativo. Un estudio reciente de siete países africanos que presentaban suficientes datos, hecho por el Banco Mundial, demostró que hacia finales de los setenta el sector público empleaba entre el 40 y el 74% de todos los empleados; el empleo dentro del sector público crecía mucho más rápidamente que el del sector privado (*véase* la tabla 1).

Como se observa en la tabla 2, en algunos países las tasas promedio de crecimiento anual de los gastos de administración pública eran bastante elevados, en ocasiones más aún que las tasas de crecimiento de la producción nacional.²³ Esto provoca, en particular, una gran demanda de recursos financieros.

Una tercera área problemática es la de capacitación. Las deficiencias en la calidad y la cantidad del personal de la

²³ Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, D. C., p. 40.

Tabla 1: Empleo dentro del sector público y tasas de crecimiento de algunos países

País	Año	Porcentaje de empleo "fijo" sobre el total de la población en edad de trabajar	Porcentaje de empleo público sobre el total del empleo "fijo"	Tasas de crecimiento de empleo "fijo" (porcentaje)		
				Público	Privado	Total
Ghana	1957		51.4	4.9	-2.2	2.3
	1972	10.1	73.9			
Tanzania	1962		27.0	10.7	-4.8	2.3
	1974	6.3	66.4			
Zambia	1976	14.2	71.5			
Costa de Marfil	1970	10.2				
Kenia	1963		29.6	6.0	2.4	3.7
	1977	12.4	41.7			
Malawi	1968		33.4	9.0	8.0	8.6
	1976	9.6	39.2			
Uganda	1962		41.8	4.0	4.8	4.5
	1970	5.9	42.2			

Fuente: Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, Washington D. C., 1981, p. 41.

administración pública que se experimentan en todas partes de África se pueden atribuir a las deficiencias en los sistemas de capacitación y de desarrollo de recursos humanos.

Como hemos señalado anteriormente, durante los años sesenta se hicieron intentos serios a lo largo de África para responder a las necesidades de capacitación. Se concentraron los recursos de manera intensiva en la construcción de una infraestructura educativa y de capacitación, y se utilizaron

Tabla 2: Crecimiento de la administración pública

País	<i>Promedio de tasas de crecimiento anual 1970-1979</i>	
	Gastos en la administración pública	
Mauritania		12.1
Kenia		1.9
Sudán		0.2
Tanzania		5.3
Chad		6.3
Somalia		0.2
Congo		-0.6
Botsuana		0.5
Madagascar		-0.1
Benin		1.5
Ruanda		2.4
Lesotho		-3.7
Volta		6.3
Uganda		6.3
Sierra Leona		8.0
Costa de Marfil		2.2
Liberia		4.9
Camerún		0.8
Nigeria		5.8
Mauricio		4.7
Burundi		2.9
Promedio		3.3

Fuente: Adaptada de Banco Mundial, *op. cit.*, p. 41.

oportunidades no locales de capacitación. Para proyectos de administración pública, el gobierno de Estados Unidos aportó 18 millones de dólares en 1967, 11.4 millones en 1970, y 9.8 millones en 1972. Entre 1955 y 1963 la ayuda estadounidense había alcanzado la suma de 187 millones de dólares.²⁴ Las Naciones Unidas, el gobierno de Estados Unidos, el gobierno británico y otros gobiernos de Europa Occidental y fundaciones han establecido muchos institutos de administración

²⁴ William Siffin, "Two Decades of Public Administration in Developing Countries", en *Public Administration Review*, enero-febrero de 1975, p. 66.

pública y *écoles nationales d'administration* e instituciones relacionadas en todos los países africanos.

Es principalmente debido al éxito de estos programas de capacitación que el personal extranjero ha sido eliminado casi por completo de los puestos de administración general en la mayoría de los países africanos. Es más bien en los campos profesionales, técnicos y científicos donde la dependencia continúa. Últimamente, esto ha movido a algunos gobiernos a establecer programas de capacitación en áreas funcionales especializadas. Desgraciadamente, éstos han tenido más problemas que los programas no especializados de la década anterior.

Desde la perspectiva de los primeros años de la década de los ochenta se observa una planificación inadecuada en el establecimiento de muchas instituciones de capacitación. Algunas no pudieron sobrevivir, ni mucho menos llegar a ser aceptadas. Si no pudieron pasar la prueba de la supervivencia, ¿cómo podían asesorar a las demás instituciones públicas?

Otro problema es que las instituciones de capacitación para la administración pública tienden a ser copias defectuosas de modelos occidentales. Esto se debe a que fueron, en primer lugar, establecidas por expertos occidentales o por organizaciones con métodos derivados de Occidente. También se vio que la administración occidental había acumulado una gama impresionante de métodos y técnicas, y se creyó que éstos podrían adaptarse a las condiciones africanas. Tal adaptación está progresando a paso de tortuga.

Uno de los resultados ha sido que los cursos de preparación no se orienten hacia el análisis de problemas de desarrollo y los métodos para resolverlos. No están basados en las relaciones reales entre la administración, el medio ambiente y los objetivos de capacitación, y las exigencias cambiantes. La adaptación creativa de programas importados a las realidades locales toma un segundo lugar después de lo que Siffin llama "escolasticismo emulativo".²⁵ La conciencia de esta clase de deficiencia y de la disminución de la influencia de algunos de los institutos de administración pública ha conducido a mayores esfuerzos

²⁵ *Ibid.*, p. 68.

para mejorar la planificación y la organización de la capacitación. En Nigeria y Senegal, por ejemplo, la capacitación se relaciona con reformas que están en proceso de ejecución, y que fueron formuladas en el contexto de estudios de organización y métodos. El concepto de educación continua y capacitación dentro del trabajo tiene mucha aceptación. En Nigeria y Kenia se han establecido organismos para evaluar la capacitación. No sólo se analiza el impacto periódicamente, sino también se mejora la coordinación de los programas de capacitación. Se hace más fácil formular nuevas prioridades y evitar problemas de excesiva concentración en una categoría dada de capacitación.

Otro problema muy grave es la no disponibilidad de materiales y métodos de capacitación pertinentes. Actualmente hay escasez de estudios de caso e investigación de problemas administrativos. Esto da gran prioridad al establecimiento de programas de capacitación y sirve de base a la construcción de nuevas metodologías y nuevos programas de estudios.

Ha habido muy poco interés en la capacitación de especialistas en administración de finanzas públicas: contadores, auditores, expertos financieros, banqueros, expertos fiscales, entre muchos otros. Instituciones destinadas a este tipo de capacitación han sido establecidas en países como Nigeria y Zambia. Muchos otros países africanos siguen dependiendo de instituciones metropolitanas cuyas normas profesionales pueden no adecuarse a las necesidades locales. Un primer requisito es el de identificar las necesidades de capacitación en diferentes aspectos de las finanzas públicas. Una vez que esto se ha logrado es posible decidir cuáles de las actividades de capacitación pueden ser mejor organizadas en el país, y cuáles requerirían el uso de instituciones en el extranjero.

En resumen, la expansión del trabajo y la responsabilidad administrativos requiere intensa capacitación. Esta debe tomarse en serio y ser dotada de suficientes recursos para fortalecer las instituciones de capacitación. Los empleados públicos necesitan capacitación, necesitan aprender a hacer nuevos trabajos y aprender nuevos métodos para enfrentar los antiguos, con la finalidad de mejorar el rendimiento y de

maximizar sus contribuciones al desarrollo socioeconómico.

Una cuarta área problemática es la de la politización de la administración pública. La búsqueda de sistemas de personal que puedan producir altos niveles de rendimiento y motivación ha contribuido, curiosamente, a un rechazo del concepto de una administración pública neutral, apolítica. La politización se ve como una manera de aumentar la lealtad, la dedicación y el compromiso de los empleados públicos.

Los argumentos de más peso favorable a la politización son cuatro. Primero, desde la época colonial la neutralidad ha sido una ficción. La administración pública, como una de las más importantes instituciones sociales, no sólo ejecutaba la política sino que también participaba activamente en la selección y formulación de políticas. La politización confirma este papel y extiende el alcance de las funciones político-administrativas.

Un segundo argumento es que los gobiernos determinan el grado en que debe evolucionar una sociedad pluralista en África; otros grupos organizados e intereses especiales son eliminados o despolitizados. La administración no puede ser eliminada, de modo que se toman medidas para fusionar la política y la administración, y para politizar la administración.

Un tercer argumento es que si la administración va a ser un instrumento de desarrollo socioeconómico, por lo que su mentalidad elitista debe transformarse en una mentalidad populista. Esto implica mayor identificación con los intereses de las masas, mayor conciencia de sus condiciones de vida y cambios drásticos en la actitud conservadora de los empleados públicos. Puesto que las instituciones políticas son canales para la movilización de las masas y ayudan a lograr esto, los empleados públicos deben participar activamente en ellas.

Un cuarto argumento es que la neutralidad política priva a los países de lo que ganarían con el uso más intenso de los relativamente pocos ciudadanos preparados y con experiencia que están concentrados en la administración pública. Esta crema y nata se considera bien preparada para ayudar a reclutar el apoyo popular más amplio posible para un partido político y su política. Además, a través de la politización, los

empleados públicos tienen la oportunidad de mejorar la calidad de la formulación de políticas y de las operaciones del partido.

Estos argumentos son verdaderamente lógicos y convincentes. Pero los peligros se ven claramente en las experiencias de aquellos países africanos que optaron por politizar sus administraciones públicas. Cuando no existe ninguna ideología nacional coherente y claramente expresada, la politización puede ser una manera disfrazada de asegurar la obediencia al liderazgo político. Se convierte en una racionalización del deseo de controlar y manipular la administración para satisfacer los objetivos de un individuo o de un grupo político. En cualquier cambio de gobierno, los empleados públicos que se identificaron con el régimen anterior son victimizados. La repetición frecuente de este fenómeno contribuye de manera significativa a la fuga de cerebros (interna y externa) de la administración pública, a sentimientos de inseguridad y apatía, y a una erosión de la devoción y el compromiso.

Otro peligro está en que, dentro de la ejecución de funciones de personal (reclutamiento, ascenso, jubilación, por ejemplo), la militancia política sea considerada como un criterio más importante que la preparación, la habilidad, la antigüedad, el mérito o el rendimiento.

Además, los puestos dentro del partido y dentro de la administración se hacen intercambiables. Si no hay suficiente personal de alto nivel con una amplia gama de habilidades y muy adaptables, baja la productividad. Cuando hay fusiones de organizaciones —y esto se recomienda en algunos casos— se hace difícil detectar las deficiencias en cualquier parte del sistema partido-administración. El faccionalismo, que es la esencia de la mayoría de los sistemas unipartidarios, se extiende a la administración y reduce su eficacia. Los sistemas de jerarquía y autoridad se rompen, porque oficiales de menor rango tienen más poder real que otros de rango superior por sus puestos dentro del partido político.

Una quinta área problemática es la de la moralidad y la ética en las administraciones públicas africanas. En la mayoría de los países africanos las administraciones públicas están per-

diendo su respetabilidad y prestigio, y se observa una notable disminución en la capacidad de liderazgo. Las normas disciplinarias se están desmoronando poco a poco, al igual que la honradez de los empleados públicos.

Una de las dimensiones del problema la constituyen las actitudes de los administradores hacia sus colegas y hacia los líderes políticos. Con la jubilación paulatina de la antigua generación de empleados públicos se reducen las fricciones generacionales. El típico empleado dedicado a la organización ha sido reemplazado por oficiales que son más flexibles y que tienen diferentes ideales. Entre las dificultades que restan en las relaciones entre las diferentes categorías de empleados públicos, una de las más urgentes es la de la delegación de la autoridad. La delegación le permite a un superior, entre otras cosas, que se dedique a tareas de más importancia, y le da al subordinado la oportunidad de mejorar sus habilidades. También proporciona una base muy amplia de evaluación del rendimiento. La ausencia de delegación real se debe muchas veces al hecho de que el superior no confía en las habilidades de sus subordinados, o de que teme que alguno de ellos, más motivado y más capaz, ocupe su puesto o desee parecer indispensable. Las buenas relaciones entre los empleados públicos es una precondition indispensable para la ejecución de las metas de la administración y para mantener un nivel constante de producción.

En lo que respecta a la gente en general, se perpetúa la relación amo/siervo de la época colonial. La idea de rendir cuentas a la gente y el sentido de servicios son cada vez más raros. Más bien, los empleados públicos, en sus relaciones con el público en general, son autoritarios y tiránicos. El servicio se considera antes un privilegio que un derecho. Como consecuencia, la desconfianza pública hacia la autoridad administrativa ha aumentado.

Las relaciones entre los empleados públicos y los líderes políticos son malas, especialmente en el África de habla inglesa. Como mencionamos en otra sección, éstas se originaron en la época colonial cuando los oficiales coloniales actuaban como agentes en la represión de los movimientos políticos y se

enemistaban abiertamente con los líderes políticos locales. Los empleados públicos africanos que estuvieron bajo su influencia fueron adoctrinados en la idea del valor de la "neutralidad", pero aún más en actitudes hostiles hacia los políticos. En la época posterior a la independencia éstos han sido los dos grupos más importantes dentro de las sociedades africanas. Sin embargo, la falta de confianza ha aumentado. Cada grupo le ha echado la culpa al otro de que metas establecidas no se hayan logrado con rapidez y eficacia. Los políticos culpan abiertamente a los empleados públicos quienes, al no poder defenderse públicamente, recurren a tácticas más complejas.

En cuanto a la moral dentro de la administración pública, el problema más importante es el de la corrupción burocrática. En diferentes grados, la corrupción es común a todos los países africanos. En casos extremos se ha convertido en lo que algunos autores han calificado como corrupción sistemática, definida de la siguiente manera:

Una situación donde el hacer daño se ha vuelto norma, y el comportamiento que normalmente se considera adecuado para alcanzar las metas de organización conforme a las ideas de responsabilidad y confianza públicas, se ha vuelto excepción, no norma. En esta situación, la corrupción se ha regularizado e institucionalizado a tal grado que los apoyos organizacionales respaldan las malas acciones y hasta castigan a los que mantienen las antiguas normas.²⁶

La corrupción burocrática es como un cáncer en el organismo administrativo africano. Como el cáncer, toma muchas formas —sobornos, abuso con viviendas oficiales, fraudes en los impuestos de importación y las dieciséis categorías identificadas por David Gould en la experiencia de Zaire.²⁷ Algunas formas son más susceptibles al diagnóstico y al control, mientras que otras son muy difíciles de reconocer y más aún de controlar.

Como con el cáncer, las causas y las explicaciones de la corrupción burocrática son numerosas y diversas: leyes mal

²⁶ Naomi y Gerald Caiden, "Administrative Corruption", en *Public Administration Review*, vol. 37, No. 3, mayo-junio de 1977, p. 306.

²⁷ D. J. Gould, *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire*, New York, Pergamon Press, 1980.

formuladas, tradiciones sociológicas, remuneración inadecuada, complejos trámites administrativos, actividades fraudulentas de capitalistas locales y multinacionales, prácticas corruptas de líderes políticos a los niveles más altos, etcétera.

Como el cáncer, la corrupción burocrática se alimenta de la administración pública e, imperceptiblemente, conduce a dislocaciones y crisis en los sistemas administrativos.

Como en casos de cáncer incurable, las medidas preventivas y curativas —como son salarios más altos, comisiones de investigación, códigos éticos para los oficiales públicos, oficinas permanentes para investigar prácticas corruptas, declaración pública de los crímenes de los culpables— no tienen más que efectos paliativos.

El impacto de todo esto ha sido enorme. La corrupción mina las normas administrativas y distorsiona las normas de comportamiento, provoca un aumento en el costo de la administración, desvía los recursos con fines públicos y erosiona la moral. Además, desgasta la confianza en la administración y provoca la falta de credibilidad en los empleados públicos. Los revisionistas han afirmado que la corrupción burocrática en África tiene cierto valor funcional debido a que la administración pública sofoca la iniciativa y es deficiente en muchos aspectos. Las prácticas corruptas reducen los trámites, canalizan capital hacia empresarios con problemas y promueven la inversión a través de políticos y burócratas. Tales intentos de justificar la corrupción burocrática no toman en cuenta el hecho de que los objetivos que supuestamente alcanza pueden ser logrados con mayor eficacia a través de reformas en los sistemas económicos, políticos y administrativos. Cuando se subvierte el interés público sólo gana el individuo.

La administración de empresas públicas

Las empresas públicas están desempeñando un papel cada vez más importante en las actividades nacionales, económicas y sociales. Normalmente han sido el resultado de sucesos importantes, sucesos socioeconómicos o políticos, como son la obtención de la independencia política, la necesidad de absorber

empresas extranjeras claves, la adopción de políticas socialistas de desarrollo o la urgencia de proporcionar servicios indispensables. El hecho de que en muchos países africanos el sector privado doméstico casi no exista y que la clase empresarial sea reducida, constituyen otros de los factores. Metas bastante comunes son la generación de superávits para la inversión, la ejecución de la redistribución de ingresos y de la igualdad social, el desarrollo de regiones y sectores marginados y la provisión de apoyo al sector productivo.

Independientemente de que la economía esté en manos de empresas privadas, mixtas o de propiedad social, las empresas públicas en África se han extendido desde los servicios públicos a todas las áreas de la actividad económica: industria, agricultura, finanzas y comercio. Desde un punto de vista de la política pública, el grado de diversificación del sector de empresas públicas indica:

- el grado de poder que quiere ejercer el gobierno sobre sectores económicos específicos para controlar políticas de producción y precios, o para dotar de consideraciones sociales a las actividades de ciertas empresas;
- el potencial para establecer sistemas sólidos para una administración eficiente;
- la complejidad y dificultad de supervisión y evaluación públicas.

En la enorme mayoría de los casos las empresas públicas no han disfrutado de las ventajas de un proceso planificado de evolución y, por lo tanto, se ven asediadas por una serie de problemas administrativos. Los siguientes son algunos de los problemas críticos que explican el bajo rendimiento de las empresas públicas.

La estructura, la composición y las funciones de la administración varían de acuerdo con la forma legal de la empresa y su lugar dentro de la economía nacional. No se puede hablar de uniformidad.

Los vínculos organizacionales con secretarías de estado varían, dependiendo del tipo de empresa: departamental, corporación pública, compañía de gobierno. La empresa

departamental es una institución estrictamente jerárquica, encabezada por un ministro que responde al gabinete y también al cuerpo legislativo. Los presupuestos se integran a los del gobierno, las reglas y los procedimientos administrativos, incluyendo los financieros, se ajustan a los de los departamentos de gobierno, y los empleados son considerados como empleados públicos. La corporación pública se establece bajo legislación específica estipulando funciones, reglamentos, derechos y deberes. Uno de los principales problemas que tiene esta forma de organización es el de mantener el equilibrio entre la autonomía y el control por la tesorería. En la compañía de gobierno no menos del 51% de las acciones o del capital pertenece al gobierno. Tal compañía tiene todas las características de una sociedad anónima. Su presupuesto no está integrado al presupuesto nacional y no necesariamente tiene que ser aprobado por el gobierno. Sus políticas de recursos humanos tampoco guardan relación con las políticas de la administración pública. Tiene la ventaja de flexibilidad y libertad de acción, pero muchas veces no tiene objetivos sociales obligatorios.

Estos diferentes tipos pueden coexistir en la misma economía. Se establecen comités superiores y departamentos de gobierno para supervisar, reglamentar y perfeccionar los canales de comunicación. Estos también coordinan políticas, inversiones, precios y asuntos relativos. Tales organismos tienen dificultades para alcanzar sus objetivos por la distribución de poderes, las imperfecciones en sus estructuras y la falta de personal profesional.

El control es una manera de asegurar que las empresas públicas persigan sus metas de acuerdo con la política establecida por el gobierno y con los planes nacionales de desarrollo. El control y la supervisión son ejercidos por cuerpos legislativos, organismos estatutarios y el gobierno. El control legislativo se hace para asegurar la responsabilidad ante el público y es normalmente ejercido por comités especiales dentro del cuerpo legislativo. Los principales organismos estatutarios para la supervisión de las empresas públicas son los departamentos de auditoría; examinan sus asuntos financieros, revisan sus cuen-

tas y evalúan su eficiencia como organización. Ya que muchas veces carecen de personal capacitado, en ocasiones se emplean auditores comerciales particulares para asumir esta responsabilidad. El control por el gobierno toma diferentes formas. La secretaría correspondiente puede aprobar el presupuesto y las políticas de precios, nombrar el ejecutivo principal y los miembros del consejo directivo, examinar los informes de los auditores y tener el derecho de dar instrucciones sobre líneas de acción. Una alternativa es que el gobierno nombre a algunos de sus propios oficiales como miembros de los consejos para que cuiden sus intereses. Sin embargo, para cualquier tipo de control el problema omnipresente es el de definir y llevar a la práctica los criterios de ejecución.

Hay otra clase de problemas que se relaciona con la administración de personal en las empresas públicas. Conforme se multiplican estas empresas, también se multiplica la cantidad de su personal en proporción con el personal total del gobierno. En Ghana y Somalia, por ejemplo, también superan el número de los empleados del sector privado moderno. De ahí que la administración del personal y sus problemas sean factores que afectan el éxito.

Hay diferentes arreglos en cuanto a las políticas de personal. En algunos países, como Sudán y Gambia, se aproximan mucho a las de la administración pública normal. En otros (Nigeria, Senegal) varían según las formas legales de las empresas, como mencionamos antes, o son uniformes en todas las empresas públicas. En lo que respecta al organismo responsable de la administración, hay tres formas principales. Se puede crear una agencia especial para este propósito, que puede formar parte de la agencia gubernamental que controla las empresas públicas, o ser independiente. Instituciones reguladoras de alto nivel, tales como las secretarías de finanzas, pueden establecer normas comunes en áreas como las de políticas de salario, mientras que las empresas son las responsables de otros asuntos relacionados con el personal.

Como en el caso de la administración pública tradicional, la escasez de habilidades administrativas y técnicas ha sido un serio obstáculo para el crecimiento ordenado y el funciona-

miento eficiente de las empresas públicas. Con bastante frecuencia los puestos altos o de nivel medio son ocupados por funcionarios provenientes de la administración pública, empleados públicos jubilados o gerentes del sector privado. Los regímenes militares los usan como sinecuras para oficiales jubilados o en servicio. También abundan los factores étnicos y políticos en este sistema de botín. Por supuesto, el problema más obvio es que la capacitación y la experiencia de tales personas no se ajustan a la administración de empresas públicas, que exige diferentes tipos de habilidades, predisposiciones psicológicas y actitudes. La corrupción es muy común, lo que impide una administración eficiente.

Hay un creciente interés en mejorar la capacitación y el desarrollo de habilidades administrativas en las empresas públicas. A juzgar por la información que tenemos, sin embargo, parece que ningún país africano hasta ahora ha establecido un instituto nacional de capacitación para la administración de empresas públicas. Algunos institutos de administración pública organizan cursos para cubrir los requisitos especiales de esta área, pero rara vez tienen continuidad y la mayoría de estos institutos carecen de los recursos necesarios para cubrir las necesidades, tanto de la administración como de las empresas públicas.

En cuanto al sistema de reclutamiento, para los niveles más altos de la administración, no cuenta, la mayoría de las veces, con la aprobación de la comisión de administración pública, aunque esto sea un requisito. Los métodos de reclutamiento (exámenes competitivos, pruebas objetivas, etc.) están lejos de ser eficientes y en muchos casos ni siquiera existen. En resumen, el proceso de reclutamiento está totalmente desorganizado.

La administración de salarios y las condiciones de empleo también varían, desde un control muy estricto, hasta el establecimiento de un marco de principios generales o la no intervención. Pero invariablemente son mucho más atractivos que para el resto del sector público. Las disparidades en los salarios han provocado la desertión del personal técnico y de los empleados públicos más preparados. Países como Tanzania y Somalia han

adoptado políticas destinadas a restaurar el equilibrio en cuanto a condiciones de empleo entre las empresas públicas y la administración civil regular, con niveles de pago solamente un poco más altos para los funcionarios de alto nivel que trabajan en las empresas públicas.

Estrategias para mejorar la labor administrativa

Los problemas y las deficiencias de los sistemas de administración pública que hemos analizado en las secciones anteriores no han pasado inadvertidos por los gobiernos africanos. Algunos de ellos han tenido un impacto tan obvio y tan negativo que si no se hubiera hecho algo para rectificarlos, la eficiencia habría bajado a niveles mínimos. El desarrollo es un proceso dinámico. Si los sistemas de administración pública han de ser efectivos deberán desarrollarse.

En todos los países africanos se han introducido cada tanto pequeñas reformas. Se dictan medidas para aumentar las capacidades en sectores o programas específicos (agricultura, educación), en funciones (administración de recursos humanos), o en aspectos de funciones (administración de salarios). Tales reformas menores eran comunes en los años sesenta y constituían la respuesta a las nuevas prioridades que surgían de la independencia: la reestructuración de las organizaciones centrales, el reacomodo de funciones, la africanización, la planificación del desarrollo, la intervención del Estado en la economía. Eran típicamente intentos aislados y reacciones frente a emergencias. Por consiguiente, tuvieron resultados limitados. Dada la magnitud de la labor de orientar los sistemas administrativos hacia el desarrollo, la meta, necesariamente, fue efectuar cambios fundamentales a través de transformaciones en todo el sistema. Se han intentado varios métodos y estrategias para lograr esto.

Una de las primeras estrategias es la creación de instituciones. Esta estrategia tiene como objetivo el desarrollo de instituciones específicas —con sus doctrinas de organización, contenidos técnicos, metodologías de operación, liderazgo y capacidades administrativas—, con la idea de que el éxito se

extenderá a otras partes de los sistemas administrativos. La estrategia se aplica a instituciones preexistentes, a través de, por ejemplo, medidas de descentralización. O más frecuentemente, se crean nuevas instituciones con nuevos objetivos, recursos, estructuras y un nuevo liderazgo. Oportunidades de establecer tales instituciones se presentan cuando los gobiernos adoptan nuevas políticas y consideran a las instituciones establecidas inadecuadas o incapaces de ejecutarlas. También se pueden establecer tales instituciones cuando un gobierno desea ejecutar rápidamente una decisión urgente. Por ejemplo, se establecen nuevas instituciones después de la introducción de la nacionalización o de programas globales de desarrollo rural.

Las estrategias de construcción de instituciones tienen sus problemas. Muchas veces se basan en la suposición de que la alta dirección es lo suficientemente flexible como para poder reorganizar rápidamente las operaciones y los métodos de trabajo, de que hay recursos disponibles, de que habrá colaboración con otras instituciones y de que no surgirán instituciones competidoras con objetivos similares dentro del sector público. Esto es especialmente común dentro del campo de la capacitación. Otra preocupación es que las instituciones tienen períodos muy largos de gestación. También faltan piezas dentro de las instituciones —por ejemplo, un liderazgo innovador y adaptable— o en otras organizaciones y en el medio en general.

Una segunda estrategia que se emplea en varios países africanos es de índole sociopolítica. Deriva su ímpetu de la selección política y muchas veces forma parte de una ideología reformadora que afecta a grandes organizaciones sociales y no sólo a las administrativas. En estos países se reconoce la relación íntima entre la política y la administración y la influencia del medio sociocultural en el comportamiento administrativo. Es por estas relaciones que el cambio administrativo se considera una parte íntegra del cambio social y político; es al mismo tiempo un resultado del cambio y un instrumento para el cambio dentro de los sistemas sociopolíticos. Además, las decisiones relacionadas con el cambio admi-

nistrativo son esencialmente políticas. Es por ello que las campañas periódicas o continuas, la politización de la administración y la descentralización son tres técnicas populares usadas para promover esta estrategia. Las deficiencias inherentes a esta estrategia son básicamente las que hemos mencionado en análisis anteriores.

La planificación administrativa, que es la tercera estrategia, se correlaciona con la planificación socioeconómica. Los planes africanos siempre omiten la consideración de los recursos necesarios para el crecimiento y el desarrollo administrativos. Las medidas estipuladas han tendido a ser parciales en el sentido de que al considerar estructuras físicas y/o sectoriales, atienden únicamente a las necesidades de ejecución de programas y proyectos de desarrollo sectorial. Las reformas en la administración de recursos humanos son un elemento importante en cualquier tipo de planificación administrativa. Países como Senegal y Sierra Leona también planifican cambios estructurales a través de la redistribución de funciones y la simplificación de trámites y reglamentos. Por supuesto, la estrategia de planificación administrativa presenta elementos muy complejos. Sin embargo, especialmente en lo que respecta a la ejecución de planes, ofrece la seguridad de que los recursos administrativos están bien ajustados a las demandas del plan de desarrollo y que hay una integración más realista de los dos.

Las estrategias más comunes en África son las de reforma administrativa a gran escala. Toman muchas formas y modalidades diferentes, dependiendo de factores como la historia, el sistema sociopolítico y los rasgos característicos del medio. Diferentes países también formulan objetivos específicos, fuera de las metas generales de reforma que mencionamos arriba, dependiendo de sus necesidades.

En el África de habla inglesa esta estrategia se enfoca muchas veces a través de comisiones de reforma administrativa con objetivos específicos y vigencia preestablecida. En los países africanos de habla francesa se tiende a institucionalizar los procesos principales de reforma sobre una base continua por medio de la creación de organismos especiales de reforma administrativa dentro de los mecanismos de gobier-

no. Son diferentes de los departamentos de reforma administrativa dentro de la agencia central de personal en el sentido de que normalmente no responden a ningún departamento de secretaría y se dedican a reformas más allá de las que se relacionan con la administración de recursos humanos.

Surge el problema de los vínculos con el sistema administrativo. Una de las prácticas es que la agencia de reforma administrativa se ubique en la Presidencia (Senegal). En Sudán, hasta hace poco, la Secretaría de Servicio Público y Reforma Administrativa tenía la responsabilidad de promover las reformas. Los vínculos con las secretarías funcionales, donde existen, son a través de las unidades de organización y métodos (Sudán). Los organismos provisionales de reforma son operados normalmente por empleados públicos, especialistas académicos, gerentes del sector privado con experiencia o asesores locales y extranjeros. Los organismos permanentes de reforma son manejados muchas veces por empleados públicos capacitados en universidades.

Ya que la reforma administrativa a gran escala es una función del medio específico y de las prioridades nacionales, el alcance de los programas varía. En el período inmediatamente posterior a la independencia, las reformas tenían que ver principalmente con la reorganización de secretarías y departamentos y la asignación de funciones. Pero con los crecientes temores acerca del funcionamiento del sistema administrativo total, el énfasis se ha desplazado, en principio, hacia áreas como la de proceso y mecanismo de la planificación, empresas públicas, técnicas modernas de administración, administración de la oferta, administración financiera y organización y métodos.

La administración de recursos humanos ha sido el campo más popular para la reforma, presentando los siguientes puntos claves: fortalecimiento de los servicios de carrera, mejor utilización del personal, cambios de actitud, sistemas de clasificación de puestos, actualización de condiciones de empleo y programas de capacitación. Sin embargo, sin lugar a dudas las reformas de salarios y emolumentos constituyen los aspectos más importantes del trabajo de los organismos de reforma,

especialmente en el África de habla inglesa. Allí, no es raro que esto sea el único punto en la agenda de las comisiones de reforma (Ndegwa, Kenia, 1970; Nti, Gambia, 1970).

El modo de operación es de dos tipos. El más común tiene un carácter autoritario: el organismo de reforma lleva a cabo los estudios y tiene plenos poderes para ejecutarlos. Con el método participativo, que es más raro, están directamente involucrados tanto los reformadores como aquellos que van a sentir los efectos de las reformas, a veces desde el inicio hasta las etapas de acción complementaria y de evaluación.

Como hemos mencionado, desde la independencia y en algunos casos desde antes, se han elaborado estudios de reforma administrativa en todos los países africanos de habla inglesa: la Comisión de Africanización (1950-1951), la Comisión Okoh (1974) y siete más en Ghana; Morgan (1964), Adebo (1971) y Udoji (1974-1975) en Nigeria; Millar Craig (1964-1965), Ndegwa (1970-1971) en Kenia; Wamalwa (1972) en Suazilandia; Adu (1961) en Tanzania. Hasta cierto punto éstos han producido algunos resultados positivos, que aumentarían en un grado considerable si se remediaron las deficiencias que esbozamos en los siguientes párrafos.

Como ocurre con la planificación socioeconómica, los puntos críticos son los métodos de formulación y ejecución. La mayoría de los estudios de reforma llevan años sin abrirse. Esto se debe muchas veces al hecho de que los programas fueron mal diseñados, con objetivos poco claros o expresados en términos tan poco realistas que conducen a expectativas poco razonables. Aun en los casos donde se han establecido organismos provisionales de reforma para asegurar la ejecución, no han logrado nada. Sin embargo, no creemos que sea necesaria una red sofisticada de organismos ejecutores. El mínimo que se requiere es una agencia central de gobierno con suficientes recursos, que tenga la responsabilidad de coordinar, supervisar y evaluar las actividades ejecutoras a través de todo el sistema. Se ha visto en Senegal que si esta agencia se vinculó con la Presidencia, acumula autoridad, tiene más acceso a recursos y adquiere una perspectiva global. A la hora de crear un organismo así, es importante ver que tenga el liderazgo

correcto, personal capacitado de apoyo, dirección apropiada y cooperación a través de todo el sistema.

Se necesita cierto profesionalismo para programar reformas administrativas. En muchos países, sin embargo, los reformadores son insensibles a las nuevas labores de las administraciones públicas en sociedades en proceso de cambio y a las habilidades especiales que se necesitan para administrar programas de desarrollo. En lugar de tratar la reforma como una disciplina, la tratan como un ejercicio para aficionados.

De especial importancia en los países africanos de habla francesa es el formalismo excesivo dentro de la reforma administrativa. Esto crea una preocupación alrededor de la evaluación de estructuras formales, el diseño de otras nuevas y la elaboración de disposiciones legales para su ejecución. Por lo tanto, se presta menos atención a elementos tales como el proceso de toma de decisiones y el liderazgo administrativo. El formalismo también conduce a un mayor énfasis en el mejoramiento de procesos específicos más que en los vínculos entre éstos y los problemas a largo plazo de la totalidad de los procesos.

Las reformas administrativas que son políticamente motivadas atienden a preferencias partidistas o individuales y carecen de objetividad. Aquellas que son motivadas por intereses intelectuales pueden carecer de importancia práctica o pueden no tomar en cuenta las posibilidades de establecer agencias.

Algunos programas de reforma son de alcance limitado ya que se reducen a únicamente una o dos funciones administrativas: procesos presupuestarios, auditoría, reclutamiento; la idea es proyectar la reforma en una serie de etapas pero las otras etapas pueden no ocurrir. Se presentan embotellamientos debido a las capacidades reducidas de absorción del subsistema.

La experiencia ha mostrado que las reformas estructurales son mucho menos difíciles de lograr que los cambios de norma y de actitud. De hecho, reformas de actitud raramente se planifican. La necesidad de tales reformas se ha notado repetidas veces pero no se incluye en los programas de capacitación. Como recalcamos arriba, éste es un asunto que requiere de una

acción urgente si los empleados públicos han de ser, de alguna forma, agentes del cambio.

Los estudios de reforma tienden a expresar los intereses y los puntos de vista de los más altos niveles de la administración pública. Se preocupan demasiado de problemas como salarios, nuevos puestos, plantas y otros puntos que se suman a las prestaciones de que ya disfruta la élite administrativa. Hasta donde sea posible, los exámenes de salarios deberían considerarse como algo aparte. Sus objetivos son diferentes de los programas de reforma administrativa general. Siendo de mayor importancia, siempre son las primeras, y muchas veces las únicas, reformas que se ejecutan en su totalidad.

Otro obstáculo para la ejecución de programas de reforma es el hecho de que no tienen relación estrecha con el medio dentro del cual han de ser aplicados. Este fue el caso de la programación de reformas durante los años sesenta, sobre todo. Son de suma importancia el carácter y el modo de operación del sistema político y su relación con el sistema administrativo. El apoyo político es indispensable, ya que lo que se van a reformar son instituciones y procesos públicos. Tal apoyo debe ir más allá de las palabras: debe ser un apoyo práctico. Los líderes políticos deben participar activamente en todas las etapas de la reforma administrativa.

También se necesita el apoyo público para ejecutar reformas. Las complejidades del proceso pueden estar más allá de la comprensión de las masas, pero ya que ellas son, a fin de cuentas, las que se van a beneficiar, su interés y su conciencia de la importancia de este ejercicio deben lograrse sobre una base permanente.

Otro punto relacionado es la necesidad de obtener el apoyo de grupos de interés, internos y externos. Los mismos empleados públicos son agentes vitales para la ejecución de reformas. Por su preparación y sus orientaciones la mayoría de ellos tienden a estar en contra del cambio y perciben como amenazadora cualquier acción que pueda afectar el *statu quo*. Sin embargo, se puede reducir la necesidad de una constante supervisión de la ejecución por medio de una capacitación que recalque la motivación y el compromiso necesarios, más que la transferencia de conocimientos y habilidades.

Por lo que hemos mencionado, debe quedar claro que los procesos de reforma administrativa y los procesos de planificación se relacionan estrechamente. La planificación proporciona la filosofía y la base lógica del cambio económico y social. La reforma administrativa puede ser aplicada en el contexto del cambio que se presenta en el plan de desarrollo. Los problemas que se les plantean a ambas funciones son muy similares. Por lo tanto, debe haber mayor cooperación entre los planificadores económicos y los reformadores administrativos, y la distancia organizacional entre ellos debe reducirse.

Conclusión

Bernard Schaffer ha señalado que el contexto de la administración para el desarrollo es un contexto en el cual "hay precisamente pocos recursos y obstáculos excepcionalmente severos para la satisfacción de aquellas necesidades. El carácter especial de la administración para el desarrollo se encontraba precisamente en esa combinación incómoda: extensas necesidades, capacidades bajas, obstáculos severos".²⁸ Estas realidades son la razón fundamental del estado de la administración en África y de su evolución durante las últimas dos décadas. Al reflexionar sobre la experiencia africana de la administración para el desarrollo durante este período el punto de partida en este artículo ha sido el grado de subdesarrollo y pobreza. Los sistemas de administración pública funcionan como procesadores de demandas para el desarrollo, repartidores de recursos y distribuidores de producción. Por lo tanto, sus debilidades e insuficiencias condicionan el avance hacia el desarrollo. En términos teóricos, el factor administrativo es sólo uno de un número de posibles variables que explican el subdesarrollo. En las circunstancias existentes en África —y han existido desde los sesenta— es realmente una variable muy crítica.

Es partiendo de esta base que hemos evaluado algunas de las principales dimensiones de sistemas administrativos en África-

²⁸ Bernard Schaffer, "The Deadlock in Development Administration", en Colin Leys, ed., *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, p. 184.

ca. No hemos considerado los aspectos administrativos de algunas otras funciones claves como son la elaboración de presupuestos, los sistemas de impuestos y la auditoría, pero seguramente cualquier análisis de estos puntos habría aportado evidencia adicional, confirmando la idea de que la creación de sistemas de administración para el desarrollo en África es una labor que continúa. Es un proceso largo y los problemas son numerosos y complejos. Se han registrado mejoras en algunas áreas, en todos los países. Si continúan estas tendencias es probable que el desarrollo económico que se logre, aunque sea limitado, será administrado con eficacia y eficiencia, mejorando de esta manera las condiciones de miseria que son parte de la vida cotidiana de la inmensa mayoría de los pueblos africanos.

Traducción del inglés:
PATRICK GOLDSMITH