

350
G 216 a
1977
F.CC.EE

Cj. 3

087508

T-VES

380

62169

6.2

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
Facultad de Ciencias Económicas

ANALISIS DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS
DEL SECTOR PUBLICO SALVADOREÑO

Trabajo presentado por:

ROSA LILIAN GARCIA MARTINEZ
MIRIAM ELIZABETH ULLOA PACHECO

Para optar al grado de
LICENCIADO EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS

Mayo de 1977

San Salvador,

El Salvador,

Centro América





UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Rector, a.i.

Dr. Carlos Alfaro Castillo

Secretario General

Dr. Manuel Atilio Hasbúm

Facultad de Ciencias Económicas

Decano:

Dr. Carlos Alberto Rodríguez

Secretario:

Lic. Mario Edgar Larín.

JURADO EXAMINADOR

Presidente: Lic. Pablo Alberto Vaquerano.

Primer Vocal: Lic. Martín Noé Roveló.

Segundo Vocal: Lic. José Hernández y Hernández.

I N D I C E

	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO I - OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	9
CAPITULO II - SURGIMIENTO DE LAS UNIDADES GUBERNAMENTALES DE O. Y M. EN EL SALVADOR	14
CAPITULO III - ESTADO ACTUAL DE LAS UNIDADES DE O. Y M. EN EL SALVADOR ...	27
CAPITULO IV - RESULTADOS DE LAS ACTUACIONES DE LAS UNIDADES DE O. Y M. ..	41
CAPITULO V - ANALISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LAS UNIDADES DE O. Y M. Y DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS	50
CAPITULO VI - CONCLUSIONES	67
CAPITULO VII - RECOMENDACIONES	84
ANEXOS	
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

El problema de la pobreza existente en muchos países surgió a la conciencia del mundo y empezó a ser objeto de consideración, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial y de los grandes cambios políticos que le siguieron. La miseria económica, social y cultural en que vivían los pueblos de muchos países, fue hecha del conocimiento público y alcanzó importancia política. En el campo internacional, el despertar al conocimiento del bajo estándar de las condiciones de vida en grandes áreas del mundo, ocurrió en la segunda mitad de la década de los años 50 y condujo a una decisión unánime de la Asamblea General de las Naciones Unidas, declarando los años 60 como la "Década del Desarrollo", con la intención de sacar de la pobreza a los que entonces fueron llamados "países subdesarrollados" y conocidos ahora como "países en vías de desarrollo" o simplemente "países en desarrollo".

Aunque estos países difieren mucho entre sí, tien

nen en común el bajo estándar de vida prevaleciente entre la mayoría de sus habitantes. Aparentemente, esta característica "económica" común, constituyó el elemento predominante en el diseño de la estrategia que se utilizó para resolver los problemas de los países subdesarrollados durante la "Década del Desarrollo" de los años 60. La experiencia muestra que dicha estrategia se orientó casi exclusivamente al estímulo del crecimiento económico. Esta orientación fue reforzada por la manera internacionalmente adoptada para evaluar o medir el desarrollo, refiriéndolo a un indicador tan puramente económico como el Producto Nacional Bruto por habitante.

Como consecuencia de la resolución de las Naciones Unidas declarando los años 60 como la década del desarrollo, los países subdesarrollados recibieron de los países desarrollados y de organismos internacionales, una ayuda considerable en forma de recursos de capital (préstamos y donaciones) y de tecnología. Sin embargo, al final de la década del desarrollo los países subdesarrollados no pudieron, en su mayoría, alcanzar los objetivos económicos establecidos por las Naciones Unidas y establecidos también en sus propios planes de desarrollo. Prácticamente en todos los estudios realizados para determinar las

causas de este fracaso, se menciona la falla administrativa como una de las más importantes.

Se llegó entonces a la conclusión de que esta clase de ayuda por parte de los países desarrollados, con todo y su importancia, no constituía el más importante de los factores en la promoción del desarrollo económico. Mucho más importante era la capacidad de los países subdesarrollados para hacer un uso adecuado de los recursos a su disposición. De acuerdo con esta conclusión, y después de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas declarando los años 70 como la "Segunda Década del Desarrollo", la estrategia recomendada por dicho organismo señalaba que los países subdesarrollados deberían estableceer o reforzar sus mecanismos para la formulación e implementación de planes nacionales de desarrollo, con énfasis especial en los servicios estadísticos. Señalaba también que los países subdesarrollados deberían prestar especial atención a orientar y organizar su administración pública, en todos los niveles, a fin de que los planes nacionales de desarrollo sean efectivos.

El análisis de las disposiciones contenidas en la estrategia internacionalmente adoptada para promover el desarrollo, muestra como un hecho aceptado que los países

ses subdesarrollados realicen actividades de planificación. Muestra también que se hace énfasis en los servicios estadísticos y en la capacidad administrativa. De tales disposiciones, la única verdaderamente relevante para este trabajo es la que se refiere al mejoramiento de la capacidad administrativa como factor clave en la consecución de los objetivos establecidos por los planes de desarrollo, habida cuenta del creciente alcance, tamaño y complejidad de las actividades gubernamentales y de la necesidad de hacer el uso más efectivo posible de los escasos recursos con que se cuenta.

Se espera que exista dicha capacidad o se mejore, no sólo en todos los niveles de la administración sino también en todas las etapas del proceso administrativo. Esto implica que los ejecutivos puedan tomar sus decisiones sobre la base de un sólido análisis administrativo. Y es en esta amplia área de la toma de decisiones, que las técnicas de Organización y Métodos pueden demostrar su gran valor para los administradores, ayudándoles a comprender y evaluar mejor las ventajas y las desventajas de cada una de las alternativas entre las cuales deban decidirse, como solución a los problemas que se les planteen.

Es oportuno mencionar que se hace referencia es pecífica a las técnicas de O. y M., no porque sean las únicas aplicables al mejoramiento administrativo, sino porque son las más generalizadas en los países en desarrollo quizás por ser las más sencillas y fáciles de aplicar, en contraposición con las modernas y sofisticadas técnicas cuantitativas originadas por el desarrollo tecnológico y derivadas de las Matemáticas, la Estadística, la Economía, etc.

Estamos atravesando por momentos de prueba para los administradores públicos de todos los países, especialmente de aquellos en vías de desarrollo como el nuestro. El reto a la administración pública es multidimensional e implica, entre otras, la administración del cambio, la administración de la recopilación y divulgación de información, la administración de los conflictos y tensiones generados por el cambio social, la administración de los problemas de comunicación. Especialmente importante es la administración del cambio, ya que éste se produce continuamente por la misma naturaleza dinámica de la sociedad.

Si consideramos que el objetivo primordial de la labor de Organización y Métodos en la Administración Pú

blica es lograr un servicio más eficiente, veremos que, aún cuando dicha labor no sea el único vehículo de mejoramiento que exista, siempre habrá lugar para mejorar y, por lo tanto, el técnico de Organización y Métodos siempre tendrá trabajo.

Puede decirse entonces que el reto a la Administración Pública de los países en desarrollo consiste en crear, reforzar e incrementar una moderna capacidad administrativa en el servicio público y desarrollar y mantener un ambiente y clima adecuados para una mayor receptividad al cambio y a la innovación. A responder efectivamente a este reto pueden contribuir en gran medida las unidades de Organización y Métodos con su labor; y es por ello que en este trabajo se pretende, por medio del análisis de la organización y funcionamiento de dichas unidades en el sector público salvadoreño, hacer recomendaciones concretas a fin de que las mismas cumplan con sus objetivos y contribuyan al desarrollo del país en la medida que les corresponde.

Al estructurar el esquema de trabajo se determinó la necesidad de realizar una investigación de campo en todas las unidades de O. y M. y de remontarse en el tiem-

po hasta el surgimiento de la primera de ellas, a fin de mostrar su evolución histórica y hacer un análisis retrospectivo de sus actuaciones, como requisito previo y como fundamento para presentar las recomendaciones que puedan orientar su desarrollo futuro.

El trabajo comprende un primer capítulo en el que se exponen los objetivos y la metodología de la investigación de campo que se llevó a cabo.

El segundo capítulo trata del surgimiento de las unidades de O. y M. en la Administración Pública de El Salvador, mostrando su ubicación por medio de organigramas, los cuales muestran también la evolución de nuestra estructura gubernamental. Se detallan también los objetivos, funciones, radio de acción y recursos con que surgieron dichas unidades.

En el tercer capítulo se muestra el estado actual (a enero de 1977) de las unidades de O. y M. en el sector público, en cuanto a las mismas características consideradas en el capítulo anterior; para luego enumerar en el capítulo cuatro, los resultados atribuibles a dichas unidades, como consecuencia directa de las actividades realizadas.

El quinto capítulo contiene un análisis comparativo de los resultados obtenidos por las unidades y de su estado actual, con los objetivos que les fueron señalados y las condiciones en que surgieron; análisis que permite llegar a conclusiones, contenidas en el capítulo sexto, sobre la eficiencia de su actuación y lo adecuado de su desarrollo, así como sobre las causas determinantes de que tal actuación y tal desarrollo hayan sido o no eficientes y adecuados.

Finalmente el capítulo séptimo contiene nuestras recomendaciones para el futuro, a fin de lograr la institucionalización de las unidades que los prestan, como medio de hacer más eficiente la Administración Pública salvadoreña y de contribuir, aunque sea modestamente, al desarrollo del país.

CAPITULO I

OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE LA
INVESTIGACION

El marco de referencia que se definió para el desarrollo de este trabajo (el Gobierno de El Salvador), y el período para el cual se propuso analizar la organización y el funcionamiento de las unidades de O. y M. (desde el surgimiento de la primera de dichas unidades), obligaron a llevar a cabo una extensa y minuciosa investigación con los siguientes propósitos:

1. Determinar para cada una de las unidades, el tiempo de existencia, los objetivos, las funciones, la estructura, los recursos y el área de acción con que surgieron, así como su ubicación y denominación al surgimiento.
2. Establecer el grado de desarrollo y los logros alcanzados por las unidades, a la época actual.

3. Permitir una comparación ordenada y objetiva entre las condiciones al surgimiento de las unidades y las que prevalecen en la actualidad, y
4. Derivar conclusiones que permitan formular recomendaciones válidas sobre la orientación, estructura y funcionamiento de los servicios de O. y M. en el Gobierno de El Salvador, a fin de que contribuyan efectivamente al mejoramiento de la Administración Pública y a su adecuación para propiciar el desarrollo económico y social del país.

Además de los objetivos antes enumerados, que se relacionan directamente con el logro de una mayor eficiencia en los servicios que presta el Gobierno a los distintos sectores de la población, la investigación sirvió también para determinar la capacidad de nuestra Administración Pública para hacer uso de nuevas técnicas administrativas y para detectar las áreas que demandan atención preferente en la adecuación de los recursos a las exigencias de la Administración moderna y al papel que toca desempeñar al Gobierno como impulsor del desarrollo.

Según el área investigada y el propósito de la información que se buscaba obtener, así fue la metodología empleada en la investigación.

Para conocer el número de unidades que al presente desarrollan actividades de O. y M. y su ubicación y denominación actual, se realizó primero una investigación bibliográfica basada en la Ley de Presupuesto y la Ley de Salarios para 1977. Sin embargo, esta investigación bibliográfica no fue suficiente porque en dichas Leyes no aparecen los presupuestos de todas las instituciones autónomas; algunos por haber sido presentados extemporáneamente y otros porque no requieren de aprobación legislativa, según las leyes de creación de las respectivas instituciones. En el primer caso se encuentra la Universidad Nacional y en el segundo el Banco Central de Reserva. En estos casos se tuvo que recurrir a los diarios oficiales en que fueron publicadas las respectivas leyes de presupuesto y de salarios o a entrevistas personales con funcionarios de las instituciones correspondientes.

Para determinar el tiempo de existencia, los objetivos, las funciones, la estructura, los recursos y el área de acción con que surgieron las unidades de O. y M.,

así como su ubicación y denominación a la fecha en que surgieron, se siguió principalmente el método de investigación bibliográfica basada en leyes orgánicas de instituciones autónomas, decretos ejecutivos de creación de dependencias, reglamentos internos y leyes de presupuesto y de salarios. Como complemento de esta investigación bibliográfica se utilizó una encuesta diseñada especialmente al efecto.

El grado de desarrollo y los logros alcanzados por las unidades investigadas se establecieron principalmente a través de la encuesta, complementada con entrevistas personales celebradas con ocasión de entregar y recoger los formularios por medio de los cuales se levantó la encuesta.

La metodología empleada en el desarrollo de este trabajo (investigación bibliográfica, encuesta y entrevistas personales) permitió verificar de tal manera la información obtenida, que se logró un grado aceptable de confiabilidad. En los siguientes capítulos se presentan los resultados de la investigación por área investigada, utilizándose para ello, en algunos casos, cuadros sinópticos y organigramas, con el propósito de facilitar el aná-

lisis comparativo de dichos resultados.

Se acompaña como Anexo a este trabajo, el formu
lario diseñado para el levantamiento de la encuesta.

CAPITULO II

SURGIMIENTO DE LAS UNIDADES
GUBERNAMENTALES DE O Y M EN
EL SALVADOR

El Salvador tiene una larga historia de interés en el mejoramiento de su administración pública y de acciones oficiales orientadas a tal fin, aunque éstas se hayan producido en forma aislada e intermitente. Sin embargo, no fue sino hasta 1949 cuando el reconocimiento de la importancia que reviste dicho mejoramiento, combinado con circunstancias políticas y financieras favorables, permitió iniciar una actividad continua en el campo del mejoramiento administrativo.

En 1949, el Gobierno de El Salvador contrató firmas consultoras extranjeras para obtener asistencia técnica en los campos de organización gubernamental, administración de personal y administración tributaria. Desde entonces y casi en forma continua hasta 1955, el Gobierno utilizó los servicios de consultores administrativos principalmente a través del Public Administration Service de

Chicago (Estados Unidos de América) y cubriendo la casi totalidad de los costos con sus propios recursos.

A continuación se reseñan los principales proyectos a cargo del Public Administration Service durante el período mencionado:

PROYECTOS	FECHA DE INICIO
1. Reconocimiento Preliminar de los problemas de la Administración Pública.	Mayo, 1949
2. Estudio de Programas de Vivienda.	Julio, 1949
3. Estudio General sobre la organización del Poder Ejecutivo.	Septiembre, 1949
4. Estudio sobre Administración de Personal, incluyendo: a) Desarrollo de un plan de Clasificación de Puestos. b) Desarrollo de escalas de salarios. c) Establecimiento de una oficina central de personal.	

PROYECTOS	FECHA DE INICIO
d) Elaboración de un anteproyecto de Ley de Personal.	
e) Desarrollo de reglamentos.	
f) Adiestramiento de técnicos.	Septiembre, 1949
5. Mejoramiento de la administración financiera (Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Suministros) incluyendo:	
a) Desarrollo de nuevos procedimientos, formularios y clasificación de cuentas.	
b) Preparación de manuales de procedimientos.	
c) Adiestramiento en servicio, sobre la operación de los sistemas.	Octubre, 1949
6. Estudio sobre organización y procedimientos del Ministerio de Economía.	Marzo, 1951
7. Estudio sobre administración de registros.	Septiembre, 1951
8. Estudio del sistema de registro de la propiedad y asistencia en la instalación de los procedimientos pro-	

<u>PROYECTOS</u>	<u>FECHA DE INICIO</u>
puestos.	Junio, 1952
9. Estudio sobre organización, prácticas procedimientos, formularios y regulaciones en la administración de aduanas.	Septiembre, 1953
10. Estudio de los Gobiernos Municipales y su financiamiento.	Octubre, 1953
11. Estudio administrativo y actuarial de los sistemas de pensiones existentes y desarrollo de un sistema unificado.	Octubre, 1953

A fin de aprovechar en mejor forma las experiencias obtenidas y con el propósito de desarrollar una mayor capacidad interna para llevar a cabo los estudios requeridos con una creciente participación de personal local, se creó en el Ministerio de Hacienda, a partir de 1950, un Departamento de Estudios Administrativos que vino a ser la primera unidad de O. y M. establecida en el

En 1975 se crearon unidades con funciones de O. y M. en las Secretarías de Agricultura y Ganadería, del Interior y de Trabajo y Previsión Social, así como en la Dirección General de Correos, en la Universidad Nacional, en el Instituto Regulador de Abastecimientos y en la Administración Nacional de Telecomunicaciones. La figura IV muestra el organigrama del Gobierno de El Salvador a 1975.

país. La Figura I muestra la estructura organizativa del Gobierno de El Salvador a 1950; o sea, a la fecha del establecimiento de la primera unidad de O. y M.

Durante 5 años, 1968/1972, se mantuvo la misma situación hasta que en 1973 se establecen unidades encargadas formalmente de realizar actividades de O. y M. en las Secretarías de Educación, Economía y Obras Públicas y en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Siempre a partir de 1973, se incluyen cargos de analistas de O. y M. o de personas con formación en este campo, en la Dirección General de Contribuciones Directas del Ramo de Hacienda y en el Instituto de Vivienda Urbana. En este mismo año empieza a funcionar en CONAPLAN el programa Administración para el Desarrollo -APADE- con actividades eminentemente de análisis administrativo. La estructura de la organización gubernamental para 1973 se muestra en el organigrama de la Figura III.

En cuanto a objetivos, todas las unidades creadas (exceptuando el Departamento de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda y el programa de Administración para el Desarrollo de CONAPLAN) estaban supuestas a circunscribirse al mejoramiento administrativo de las dependencias e instituciones dentro de las cuales surgieron.

En cambio, el Departamento de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda surgió como contraparte local para los estudios a nivel de toda la Administración Pública realizados por consultores extranjeros. Posteriormente por resolución de Consejo de Ministros se encomendó al Ministerio de Hacienda en 1970, la coordinación de las actividades del Programa de Reforma Administrativa, coordinación que el citado Ministerio estableció a través de su Departamento de Estudios Administrativos.

Sin embargo, cuando se inició el programa de Administración para el Desarrollo -APADE-, se asignó a éste la tarea de adecuar la organización institucional, desde el punto de vista macro-administrativo, al Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977; dejándose al Ministerio de Hacienda los sistemas de apoyo y los aspectos mi-

cro-administrativos. Es decir, se dividió entre CONAPLAN y el Ministerio de Hacienda, la responsabilidad de impulsar el programa de Reforma Administrativa en el Gobierno de El Salvador.

Debe mencionarse también que todas las unidades que realizan actividades de O. y M. tienen una función de asesoría dentro de sus respectivos organismos.

El Cuadro I muestra el orden cronológico de surgimiento de las distintas unidades de O. y M., así como su ubicación jerárquica.

CUADRO I

UBICACION AL SURGIMIENTO DE LAS UNIDADES DE O. Y M.
DEL GOBIERNO DE EL SALVADOR

Unidades de O. y M.	Depende de:	Fecha de inicio
1. Depto. Estudios Administrativos del Ministerio de Economía y Hacienda.	Titulares del Ramo	1950
2. Depto. de O. y M. del Banco Central de Reserva de El Salvador.	Presidencia	1968
3. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.	Dirección de Servicios Administrativos Generales	1968
4. Ministerio de Educación.	Dirección del Depto. de Planeamiento y Organización.	1973
5. Ministerio de Economía.	Dirección del Depto. de Planificación y Asesoría Técnica.	1973
6. Depto. de O. y M. del Ministerio de Obras Públicas.	Titulares del Ramo	1973
7. CONAPLAN (APADE).	Dirección Técnica	1973
8. Dirección General de Contribuciones Directas.	Director General	1973
9. I.S.S.S.	Depto. de Planificación	1973
10. I.V.U.	Unidad de Planificación	1973
11. Ministerio del Interior.	Depto. de Planificación y Asesoría Técnica.	1975
12. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.	Depto. de Asesoría y Planificación.	1975

Unidades de O. y M	Depende de:	Fecha de inicio
13. Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Oficina Sectorial de Planificación.	1975
14. Dirección General de Correos.	Director General	1975
15. ANTEL	División Administrativa	1975
16. Universidad de El Salvador.	Unidad de Planificación	1975
17. I.R.A.	Gerencia	1975
18. I.S.T.U.	Gerencia	1976
19. Banco de Fomento Agropecuario	Gerencia	1976

CAPITULO III

ESTADO ACTUAL DE LAS UNIDADES
GUBERNAMENTALES DE O. Y M. EN
EL SALVADOR

La investigación realizada en las leyes de Presupuesto y de Salarios para 1977, complementada con investigación directa en las instituciones autónomas cuyos presupuestos no aparecen en dichas leyes, mostró que se realizan actividades de O. y M. en las siguientes unidades:

- Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

Programa Administración para el Desarrollo (APADE).

- Ministerio de Hacienda.

Secretaría de Estado.

Dirección General de Contribuciones Directas.

- Ministerio del Interior.

Secretaría de Estado.

Dirección General de Correos.

- Ministerio de Educación.

Secretaría de Estado.

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Secretaría de Estado.

- Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de Estado.

- Ministerio de Economía.

Secretaría de Estado.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Secretaría de Estado.

- Ministerio de Obras Públicas.

Secretaría de Estado.

Instituciones Autónomas:

- Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

- Universidad de El Salvador.

- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

- Banco Central de Reserva de El Salvador. (BCR).

- Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU).

- Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA).

- Banco de Fomento Agropecuario (BFA)

- Instituto de Vivienda Urbana (IVU).

Además están los casos de la Dirección General del Presupuesto, que de acuerdo a su Ley Orgánica debiera realizar actividades de O. y M. y no lo hace, y de la Corte de Cuentas de la República que en la práctica (de hecho) realiza actividades de O. y M. sin tener en su organización una unidad específicamente encargada de tales actividades y sin que éstas se mencionen entre las que la Corte desarrolla.

En efecto, como encargada de fiscalizar a priori y a posteriori la gestión administrativa del Gobierno, y en especial la ejecución presupuestaria, la Corte de Cuentas de la República autoriza toda salida de fondos del Tesoro Nacional. Al mismo tiempo participa, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, en la elaboración de los instructivos por medio de los cuales se establecen los procedimientos a seguir en las operaciones de Tesorería, tales como constitución de Reservas de Crédito, legalización de Ordenes de Pago y de Suministros, contratación de servicios personales y no personales, creación de Colecturías de Carrera y Habilitadas, manejo de fondos de actividades especiales, etc.

Todas estas actividades y las más que la Corte

de Cuentas realiza para el cumplimiento de sus funciones, implican un amplio conocimiento de la organización administrativa del Gobierno, así como de los principios de O. y M. que rigen el diseño de procedimientos y de los formularios que en ellos habrán de utilizarse. Puede decirse entonces, que los funcionarios de la Corte de Cuentas que realizan estas actividades trabajan en el campo de O. y M. aunque no se les identifique como analistas de O. y M.

El Cuadro II muestra la ubicación jerárquica y la antigüedad de las unidades de O. y M. que funcionan actualmente en el Gobierno de El Salvador. Asimismo, el Cuadro III contiene el personal técnico asignado a las unidades en la actualidad.

CUADRO II

UBICACION Y ANTIGUEDAD DE LAS UNIDADES DE O. Y M. EN EL
GOBIERNO DE EL SALVADOR A DIC.1976

Unidades de O. y M	Depende de:	Antigüedad
1. Depto. de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda.	Titulares del Ramo	27 años
2. Depto. de O. y M. del Banco Central de Reserva.	Presidencia y Gerencia	9 años
3. Oficina Coordinadora de Consultoría Administrativa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.	Dirección de Servicios Administrativos.	9 años
4. Sección de O. y M. del Ministerio de Educación.	Depto. de Programación y Proyectos Especiales	4 años
5. Sección de Organización Sectorial del Ministerio de Economía.	Depto. de Planificación	4 años
6. Depto. de O. y M. del Ministerio de OO.PP.	Direc. de Planificación	4 años
7. Programa de Administración para el Desarrollo -CONAPLAN-	Dirección Técnica.	4 años
8. Dirección General de Contribuciones Directas.	Director General	4 años
9. Unidad de O. y M. del ISSS.	Depto. de Planificación	4 años
10. I.V.U.	Unidad de Planificación	4 años
11. Unidad de Planificación y Asistencia Técnica del Ministerio del Interior.	Titulares del Ramo.	2 años
12. Sección de Organización Institucional-Ministerio de Trabajo y Previsión Social.	Depto. de Planificación Sectorial	2 años

Unidades de O. y M.	Depende de:	Antigüedad
13. Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Oficina Sectorial de Planificación	2 años
14. Sección de Organización y Sistemas de la Dirección General de Correos.	División de Planificación.	2 años
15. Depto. de O. y M. de ANTEL.	División de Planificación.	2 años
16. Sección de O. y M. de la Universidad de El Salvador.	Unidad de Planificación.	2 años
17. Unidad de Administración - IRA.	Depto. de Planificación y Gerencia.	2 años
18. Instituto Salvadoreño de Turismo.	Gerencia.	1 año.
19. Depto. de O. y M. del B.F.A.	Presidencia y Gerencia.	1 año.

CUADRO III

PERSONAL TECNICO ASIGNADO A LAS
UNIDADES DE O Y M EN EL GOBIER-
NO DE EL SALVADOR A ENERO, 1977

Unidad	Personal Técnico Asignado
Ministerio de Hacienda	1 Jefe Departamento 1 Coordinador de Auditoría 10 Técnicos 3 Aux. de Técnico 1 Dibujante
Banco Central de Reserva	1 Jefe Departamento 1 Subjefe Departamento 5 Analistas O. y M. 2 Analistas de Sistemas
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1 Jefe 5 Analistas
Ministerio de Educación	1 Jefe 6 Analistas
Ministerio de Economía	1 Jefe 5 Analistas
Ministerio de Obras Públicas	1 Jefe 2 Analistas
APADE (CONAPLAN)	1 Jefe 5 Analistas
Direc.Gral. Contrib. Directas	1 Analista
I.S.S.S.	1 Jefe 1 Colaborador 10 Analistas 1 Colaborador Analistas

Unidad	Personal Técnico Asignado
I.V.U.	1 Analista
Ministerio del Interior	1 Jefe 1 Colaborador
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1 Jefe 3 Técnicos
Ministerio de Agricultura y Ganadería.	2 Analistas
Dirección General de Correos	1 Jefe (Analista)
ANTEL	1 Jefe 4 Analistas
Universidad de El Salvador	1 Jefe 1 Analista
I.R.A.	1 Jefe 3 Técnicos. 3 Auxiliares.
I.S.T.U.	1 Analista
B.F.A.	1 Jefe 2 Analistas

A continuación se presenta el resultado de la encuesta realizada en las 19 unidades de O. y M. existentes, de las cuales solamente 13 devolvieron el formulario con la información solicitada.

Ubicación Jerárquica

Como Unidad Asesora de los máximos funcionarios de la Organización	3
Como Unidad Asesora dentro de un Departamento de Planificación y/o Asesoría Técnica.	8
Como Unidad Asesora dentro de la División de Servicios Administrativos.	1
Como Unidad Asesora dentro del Departamento de Programación.	<u>1</u>
Total	<u><u>13</u></u>

Dependencia

De un solo superior jerárquico.	10
De dos superiores jerárquicos.	<u>3</u>
Total	<u><u>13</u></u>

Ubicación de la unidad en función del
Desarrollo de sus actividades.

Conveniente.	12
Inconveniente.	<u>1</u>
Total	<u>13</u>

Estructura de la unidad

Definida (organigrama)	8
No definida.	4
Sin respuesta.	<u>1</u>
Total	<u>13</u> ==

Objetivos, Políticas y Funciones
de la Unidad.

Claramente establecidas.	12
Sin respuesta.	<u>1</u>
Total	<u>13</u>

Organización de la unidad en función
de sus fines y metas.

Adecuada.	9
Inadecuada.	<u>4</u>
Total	<u>13</u>

Origen de los estudios

Por iniciativa propia y a solicitud	9
Sólo por iniciativa propia	2
Por iniciativa propia, a solicitud y por instrucciones del superior jerárquico.	<u>2</u>
Total	<u><u>13</u></u>

Requisitos exigidos al personal de la unidad

Sólo Educación universitaria.	6
Sólo Cursos de especialización en O. y M.	1
Educación universitaria y experiencia en trabajo de O. y M.	<u>6</u>
Total	<u><u>13</u></u>

Relación entre la Unidad de O. y M. y el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

Existe relación	7
No hay relación.	<u>6</u>
Total	<u><u>13</u></u>

Grado de aceptación de los servicios de la unidad de O. y M. por parte de las demás unidades de la organización.

Grado de aceptación satisfactorio.	7
Grado de aceptación no satisfactorio.	5
No hay aceptación.	<u>1</u>
Total	<u><u>13</u></u>

Participación del personal de otras unidades en los estudios de O. y M.

Hay participación.	13
No hay participación.	<u>0</u>
Total	<u><u>13</u></u>

Clase de Estudios que se realizan

Sin respuesta	2 unidades
Análisis Administrativos completos	en 2 de 11 unidades
Elaboración Manuales de Procedimientos	en 8 de 11 unidades
Distribución y Requerimientos de espacio.	en 6 de 11 unidades
Sobre requerimientos de personal	en 2 de 11 unidades
Sobre requerimientos de equipo.	en 1 de 11 unidades
Elaboración de Manuales de Organización	en 8 de 11 unidades

Diseño de Formularios.	en 6 de 11 unidades.
Diseño y Revisión de estructuras.	en 9 de 11 unidades.
Diseño y Revisión de procedimientos.	en 10 de 11 unidades.
Elaboración de instructivos y circulares.	en 6 de 11 unidades.
Mecanización de Procedimientos.	en 4 de 11 unidades.
Organización de Seminarios y otros eventos.	en 1 de 11 unidades.
Sin respuesta.	en 2 de 11 unidades.

Metodología que se emplea en función
de los resultados obtenidos.

La metodología es adecuada.	12
La metodología no es adecuada.	-
Sin respuesta.	<u>1</u>
Total	<u>13</u>

Apoyo de las autoridades superiores

Siempre se tiene	12
No siempre se tiene	1
No se tiene	-
Total	<u>13</u>

Tipos de problemas que enfrenta la
unidad de O. y M.

Sin respuesta	3
Falta de personal calificado	en 5 de 10 unidades
Falta de Colaboración de las unidades que son objeto de estudio.	en 1 de 10 unidades
Falta de incentivos del Jefe de la unidad de O. y M. para su personal.	en 1 de 10 unidades
Bajo nivel cultural de los participantes en los estudios.	en 1 de 10 unidades
Falta de comunicación.	en 1 de 10 unidades
Resistencia al cambio.	en 2 de 10 unidades
Falta de equipo.	en 1 de 10 unidades.

Servicios al público en función de
la creación de unidades de O. y M.

Sin respuesta.	1 unidad
Más servicios	en 4 de 12 unidades
Mejores servicios	en 11 de 12 unidades
No han mejorado	en 1 de 12 unidades

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LAS ACTUACIONES DE
LAS UNIDADES DE O Y M.

En este capítulo se hace una reseña de los logros más significativos alcanzados en los últimos años por las unidades de O. y M. a través de sus actividades.

Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que esta reseña sólo incluye la información que se pudo obtener en las respectivas unidades y no comprende los estudios realizados que no llegaron a la etapa de implementación.

Departamento de Estudios Administrativos
del Ministerio de Hacienda.

Formación de Analistas a través de:

Cursos nacionales de O. y M.

Cursos de Administración para el Desarrollo.

Cursos de Administración Presupuestaria.

Cursos de Análisis de Sistemas.

Cursos de Administración Tributaria.

Cursos de Administración de Personal.

Reorganización administrativa de la Proveduría General de la República, incluyendo:

- Registro de Suministrantes.
- Contratos Permanentes.
- Reservas de Crédito globales.
- Compras consolidadas.
- Diseño de procedimientos.
- Sistema de control para el Seguro Colectivo de Vida de los empleados públicos.
- Establecimiento del sistema mecanizado de identificación tributaria por medio del NIT.
- Mecanización del control de declaraciones de Renta y Vialidad y de las retenciones para el pago de dichos impuestos.
- Establecimiento del sistema de devolución automática de retenciones en exceso del impuesto a pagar en concepto de Renta y Vialidad.
- Agilización de los sistemas de liquidación de pólizas y de entrega de mercaderías en las aduanas.
- Celebración de simposios nacionales de Reforma Administrativa y de Administración para el Desarrollo.
- Revisión de procedimientos para operaciones

de Tesorería, tales como:

Manejo de fondos ajenos en custodia.

Pago de gastos fijos y variables.

Establecimiento y control de colecturías de carrera y habilitadas.

Manejo y liquidación de fondos circulantes, etc.

- Utilización de los servicios de la banca privada para el pago de impuestos, tasas y cargos por servicios.
- Revisión del sistema de pagos de salarios a los empleados públicos (en colaboración con el Banco Central de Reserva).
- Diseño de la estructura administrativa del INSAFOCOOP.
- Mecanización del escalafón magisterial.
- Mecanización del pago de jornales en el Ministerio de Obras Públicas.
- Participación en el estudio para el establecimiento del INPEP.
- Mejoramiento administrativo y recomendaciones sobre adquisición de equipos en la Imprenta Nacional, en el Diario Oficial, en la Lotería Nacional de Beneficencia y en el Taller Nacional de Grabados.

- Diseño del sistema para pago del impuesto de timbre por acumulación.
- Elaboración de Manuales de liquidación de pólizas y de información sobre operaciones de aduana.
- Recomendaciones sobre reorganización administrativa del IVU (en colaboración con APADE).
- Diseño e implementación del sistema para el cobro del impuesto de emergencia y para la venta de bonos de la dignidad nacional.
- Agilización del procedimiento para otorgar franquicias y otros incentivos fiscales.

Departamento de O. y M. del
Banco Central de Reserva.

- Pago de cheques de salarios de los empleados públicos en todo el sistema bancario.
- Agilización del pago de cupones de bonos en Agencia Fiscal.
- Ampliación de los servicios de cajeros.
- Mejoramiento de procedimientos en el Departamento de Control de Cambios.
- Análisis para la mecanización de operaciones en dependencias del Banco (Departamento de Control

de Cambios, Comercio Exterior, etc.).

- Diseño de un sistema de compras y suministro de mobiliario y equipo de oficina, papelería y útiles de escritorio, así como de los procedimientos correspondientes.
- Estudios de redistribución de espacio, mediante la reubicación física de varios departamentos.
- Diseño de un sistema de revisión continua de las operaciones que se realizan con todo el sistema bancario, con el propósito de adecuarlas a las circunstancias y agilizar su ejecución. Este sistema se conoce como "Sistema Operativo".

Ministerio de Educación.

- Análisis Administrativo de la unidad de Servicios Generales.
- Análisis Administrativo de la Dirección de Personal.
- Análisis Administrativo de la Unidad de Suministros.
- Análisis Administrativo de la Unidad de Finanzas.

- Análisis Administrativo de la Dirección de Educación Media y Superior.

Ministerio de Economía.

- Organización, Sistemas y Procedimientos de la Superintendencia de Empresas y Sociedades Mercantiles.
- Organización del Departamento de Planificación.
- Organización de la Dirección Administrativa.

Ministerio de Obras Públicas.

- Diseño de Sistema de Compras y Suministros.
- Diseño de Sistemas de Control de Combustible.
- Elaboración de Manuales de Organización para la Secretaría de Estado y la Dirección de Planificación.
- Revisión de planes operativos.
- Revisión de presupuestos de funcionamiento e inversión.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

- Estudio administrativo sobre incorporación de la familia del asegurado al Régimen de Salud del ISSS.
- Organización del Departamento de Administración Financiera.
- Diseño de la planilla pre-elaborada.
- Diseño del sistema de pago de pensiones, subsidios y salarios.
- Organización del servicio de lavandería.

Ministerio del Interior.

- Elaboración del Manual de Organización del Ramo.
- Elaboración de Manuales de Procedimientos.
- Diseño de metodología para revisión de manuales.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

- Estudio administrativo del Departamento Nacional de Mano de Obra.

Dirección General de Correos.

- Establecimiento de circuitos motorizados.
- Organización de la Oficina de Control de Cer
tificados.
- Diseño de sistema de turnos y coordinación de los mismos, durante épocas especiales de gran movimiento postal.

ANTEL

- Organización de la Biblioteca.
- Agilización de trámites en el Departamento de Suministros.
- Reorganización de la Sección de Instalaciones.

Universidad de El Salvador.

- Análisis administrativo de la Dirección Superior.
- Análisis del sistema de estudios y de la carga docente.
- Distribución de espacio en la unidad de idiomas.

Instituto Regulador de
Abastecimientos.

- Organización del Departamento de Personal.
- Sistematización de procedimientos de venta.
- Estudio de factibilidad para el pago quincenal de salarios.
- Diseño de procedimientos para recepción y despacho de correspondencia.

No se obtuvo información de la Unidad de O. y M. del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

CAPITULO V

ANALISIS DEL ESTADO ACTUAL DE
LAS UNIDADES DE O. Y M. Y DE
LOS RESULTADOS OBTENIDOS

En este análisis nos referiremos primero al estado actual de las unidades de O. y M., en cuanto al número de ellas, su ubicación, su coordinación y el personal técnico con que cuentan, para luego referirnos a los resultados obtenidos en función de su influencia en la organización administrativa del Gobierno y en la racionalización del uso de recursos, su participación en el desarrollo del país, su aporte al mejoramiento de la capacidad y eficiencia administrativas y el logro de los objetivos que les fueron señalados.

A. Estado Actual.

1. Número de Unidades.

A enero de 1977 encontramos que se realizan actividades de O. y M. en 9 de las 21 unidades principales del Gobierno Central, en 2 unidades secundarias

y en 8 de las 35 instituciones oficiales autónomas, sin contar las del Ramo de Salud Pública y Asistencia Social (Hospitales, Instituciones protectoras de niños y ancianos, Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos, Consejo Superior de Salud Pública, Cruz Roja Salvadoreña y Consejo de Salubridad de Santa Ana - 28 en total).

2. Ubicación.

Puede observarse que únicamente en 6 de las 19 unidades que cuentan con servicios de O. y M. se encuentran estos servicios ubicados en el más alto nivel jerárquico de la organización. En los 13 casos restantes se observa una marcada tendencia a ubicar los dentro de los Departamentos de Planificación (en 11 de ellos) y por excepción se ubican en la Dirección de Servicios Administrativos (1 caso) y en la Dirección Técnica (1 caso).

3. Coordinación.

En cuanto a la coordinación entre las distintas unidades, puede decirse que prácticamente no existe. En efecto: el hecho de que en el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico

y Social se haya creado la unidad de servicios de O. y M. bajo la denominación de Programa de Administración para el Desarrollo, hace suponer que ésta sería la encargada de dictar las políticas y normas de carácter nacional en materia de O. y M. y de coordinar las actividades de las demás unidades que prestan estos servicios, a fin de mantener unidad de criterio en cuanto al tratamiento de problemas comunes y de características generales. Sin embargo, de las 19 unidades de O. y M. existentes, sólo 6 declaran tener comunicación con APADE; y la mayoría de ellas porque surgieron bajo su tutela cuando APADE realizó trabajos de O. y M. en sus respectivas organizaciones.

Respecto a realización de trabajos conjuntos, se tuvo conocimiento únicamente de 2 casos: uno de ellos fue el trabajo sobre pago de cheques de salarios de los empleados públicos, realizado por el Departamento de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda y el Departamento de O. y M. del Banco Central de Reserva; y el otro, sobre Análisis Administrativo del IVU realizado por su Departamento de Planificación, APADE y el Departamento de Estudios

Administrativos del Ministerio de Hacienda.

El estudio sobre el pago de cheques de salarios de los empleados públicos tuvo su origen en las críticas aparecidas en los periódicos sobre las interminables colas y el congestionamiento que se producía en las oficinas del Banco Central, durante el período de pagos de salarios al personal de la Administración Pública. El equipo de trabajo se formó con un analista del Banco Central de Reserva y uno del Departamento de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda.

Como resultado del estudio se reformó el calendario de pagos y se obtuvo una distribución más uniforme de la carga de trabajo, tanto de cheques presentados a cobro como de cantidades a ser pagadas diariamente durante el período de pagos. Además, se establecieron ventanillas especiales para aquellas personas que presentaren a cobro 5 o más cheques y se aumentó el número de horas de servicio al público.

Posteriormente el Banco Central realizó por su propia cuenta el estudio para que los cheques de salarios de los empleados públicos pudieran hacerse efecu

tivos en todos los bancos del sistema.

En cuanto al análisis administrativo del IVU, se formaron grupos de trabajo con analistas de APADE, del Departamento de Planificación del IVU y del Departamento de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda y a cada grupo se le encomendó el estudio de una de las áreas funcionales en que se dividió la estructura de la institución.

A raíz de este análisis administrativo se re-estructuró la organización; se reasignaron algunas funciones y se establecieron nuevas; se diseñaron procedimientos nuevos y se mejoraron los existentes; se modificó la estructura de salarios; y se introdujeron controles que permitieron una mayor eficiencia en la gestión administrativa. Todo ello como requisito previo a la intensificación de las actividades del IVU y a la dotación de los recursos financieros que tal intensificación requería.

4. Personal Técnico.

De los problemas encontrados por las unidades que contestaron la encuesta realizada, el que se menciona con más frecuencia es la falta de personal cali-

ficado.

Se comprende mejor la gravedad del problema si se considera que de las 19 unidades de O. y M., 11 tienen asignados menos de 6 técnicos (incluyendo al Jefe de la Unidad) y de las 8 unidades que cuentan con 6 o más técnicos, varias de ellas tienen plazas vacantes.

Cuatro de las unidades que tienen menos de 6 técnicos están constituidas por un solo analista; 3 de ellas tienen al Jefe y un analista; y otras 2 tienen al Jefe y 2 analistas.

B. Resultados Obtenidos.

1. En función de su influencia en la organización administrativa del Gobierno.

En el área específica de organización, los resultados obtenidos por las unidades de O. y M. se reducen prácticamente a cero, pues exceptuando la creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), que fue precedida por un estudio de O. y M. realizado por el Departamento de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda, no

se tiene conocimiento de ninguna otra dependencia o institución, de las creadas a partir de 1950, cuya creación haya sido precedida por un estudio de O. y M.

Y no es porque no se hayan creado muchas. Al contrario, en los últimos 27 años se operaron los siguientes cambios y creación de dependencias en el Gobierno Central:

- Separación del Ministerio de Economía y Hacienda en dos Ministerios diferentes.
- Creación del Consejo Central de Elecciones.
- Creación del Tribunal de Servicio Civil.
- Creación del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, que luego se convirtió en Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.
- Creación del Ministerio de la Presidencia.
- Creación de la Dirección General de Centros Penales y de Readaptación.
- Creación de la Dirección General de Registros.
- Creación del Registro de Comercio.
- Creación del Departamento Tutelar de Menores.

- Creación de la Dirección General de **Migración**.
- Creación de la Inspección General de Empresas y Servicios Eléctricos.
- Creación de la Superintendencia de Sociedades y Empresas Mercantiles.
- Creación de la Dirección de Contabilidad Central.
- Creación del Centro de Cómputo.
- Creación de la Dirección de Televisión Educativa.
- Creación de la Dirección General de Previsión Social.
- Creación de la Proveduría Específica de Obras Públicas.
- Creación del Centro de Investigaciones Geotécnicas.
- Sustitución de la Dirección General de Agricultura, la Dirección General de Ganadería y el Centro Nacional de Agronomía, por las siguientes dependencias:
 - Dirección General de Economía y Planificación Agropecuaria.
 - Dirección General de Sanidad y Reproducción Animal.
 - Dirección General de Recursos Naturales Renovables.

En 1975 se crearon unidades con funciones de O. y M. en las Secretarías de Agricultura y Ganadería, del Interior y de Trabajo y Previsión Social, así como en la Dirección General de Correos, en la Universidad Nacional, en el Instituto Regulador de Abastecimientos y en la Administración Nacional de Telecomunicaciones. La figura IV muestra el organigrama del Gobierno de El Salvador a 1975.

- Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Dirección General de Riego y Drenaje.

Además se nacionalizó el Banco Central de Reserva convirtiéndolo en Institución Oficial Autónoma y se crearon las siguientes:

- Consejo Salvadoreño de Menores.
- Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.
- Administración Nacional de Telecomunicaciones.
- Consejo de Mercados de San Salvador.
- Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial, antes Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción.
- Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.
- Financiera Nacional de la Vivienda.
- Centro Nacional de Productividad.
- Comité Ejecutivo de la Feria Internacional de El Salvador.
- Consejo de Vigilancia de la Contaduría Pública y Auditoría.
- Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa.
- Fondo Social de la Vivienda.
- Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior.

- Federación Salvadoreña de Fútbol.
- Fondo de Garantía para el Crédito Educativo.
- Instituto Centroamericano de Telecomunicaciones.
- Banco de Fomento Agropecuario, antes Administración de Bienestar Campesino.
- Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, antes Instituto de Colonización Rural.
- Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café.
- Instituto Regulador de Abastecimientos.
- Instituto de Vivienda Urbana, antes Mejoramiento Social.
- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
- Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos.
- Consejo Superior de Salud Pública.
- Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.

Todo el crecimiento señalado antes se produjo prácticamente sin la intervención de las unidades de O. y M. existentes a la fecha de creación de cada una de las dependencias e instituciones o de los cambios ocurridos. Pero no solamente en esto reside la falla, sino también en la falta de análisis de

las funciones encomendadas a cada unidad, pues además de que se observan algunas duplicaciones y traslapes, se dieron también casos de reubicación de unidades por no corresponder a los sectores dentro de los cuales se ubicaron inicialmente. Asimismo, tampoco se ha hecho una buena utilización de los recursos, al no centralizar la prestación de algunos servicios de apoyo como son el de Estadísticas, el de compras y suministros, el de procesamiento de datos, el de administración de personal y el propio servicio de O. y M. Así vemos la misma información estadística producida al menos por tres fuentes distintas: Dirección General de Estadística y Censos, Banco Central de Reserva y Ministerio de Planificación (CONAPLAN). En cuanto a compras y suministros, además de la Proveduría General de la República, se tiene la Específica de Obras Públicas, la de Salud Pública, el Departamento de Provisión y Alojamiento Escolar y las disposiciones por medio de las cuales, prácticamente todas las instituciones autónomas se dejan fuera de la cobertura de la Ley de Suministros y de la intervención de la Proveduría General. Por otra parte, las unidades de procesa-

miento electrónico de datos han proliferado abundantemente sin orden ni concierto. Además, no se dispone de normas de aplicación general en materia de administración de personal y de salarios.

Sin embargo, justo es reconocer que en nuestro medio las labores y los problemas relacionados con organización son manejados en el más alto nivel y por consiguiente se tiende a pasar por alto los servicios de O. y M. Es así como la "O" de Organización viene a ser como un socio inactivo cuando los cambios más trascendentales se producen precisamente en el área de organización por implicar fusión o transferencia de funciones.

2. En función de su participación en el desarrollo del país.

La participación de las unidades de O. y M. en el desarrollo del país no ocurre en forma directa e inmediata sino de una manera indirecta y gradual. Dichas unidades de O. y M. pueden participar en la promoción del desarrollo, como agentes de cambio; como promotores de nuevas actitudes; como elementos encargados de una continua revisión de muestras es-

estructuras, sistemas, normas, procedimientos, técnicas, estrategias, etc. con el fin de renovarlos y adecuarlos a las siempre cambiantes circunstancias y condiciones del medio.

Para comprender mejor la referencia al cambio, quizás debamos aclarar lo que entendemos por "desarrollo".

Juliet Clifford y Gavin Osmond en su libro "World Development Handbook" establecen los siguientes conceptos:

- "Crecimiento Económico": puede considerarse como crecimiento del Producto Nacional y/o del Producto Nacional per capita. Es un concepto relativamente objetivo, referido a hechos y susceptible de medición.
- "Desarrollo Económico": es un concepto más amplio que además del crecimiento incluye otros fenómenos de tipo económico tales como los cambios que ocurren en la estructura de la economía; los efectos que se espera produzcan estos cambios en la tasa futura de crecimiento económico; y los cambios sociales que ocurren, con influencia en la economía.

- "Desarrollo": es un concepto aún más amplio que el de desarrollo económico. Además de éste, incluye otros cambios culturales, sociales, políticos, institucionales, éticos, etc. y el grado hasta el cual dichos cambios son deseables. En resumen, en una simplificación muy drástica, por desarrollo se entiende crecimiento más cambios.

Entendido así el desarrollo, puede decirse que los resultados obtenidos por las unidades de O. y M. en su promoción han sido, si no espectaculares, por lo menos aceptables; pues a pesar de las limitaciones con que se ha trabajado, es un hecho que ya existe inquietud y deseo de superación en muchos organismos de la Administración Pública Salvadoreña y que los altos funcionarios son cada vez más permeables a estas inquietudes.

3. En función de su aporte al mejoramiento de la capacidad y eficiencia administrativa.

El aporte de las Unidades de O. y M. a la capacidad de los administradores, depende del grado en que sus actividades despierten interés en la investigación; promuevan el desarrollo y adaptación de las

técnicas existentes o de nuevas técnicas que vengan a enriquecer el acervo de conocimientos que ya tienen los administradores; y permitan a través de su aplicación práctica, acumular experiencia administrativa. Como materia de estudio, "O. y M." se ha ganado su puesto en todos los programas de estudios administrativos a nivel universitario. Sin embargo, al analizar lo que constituye el grueso de las actividades de las unidades de O. y M. que se investigaron, se puede ver que se han quedado en la administración científica según nació con Fayol y Taylor, convirtiéndose en una expresión de ella y en la versión gubernamental de la ingeniería industrial. Se dice esto porque el énfasis de la mayoría de trabajos de O. y M. realizados por las unidades gubernamentales se ha puesto en la economía de pasos, de tiempos de ejecución y de recursos materiales, como si se tratara de líneas de montaje para producción en serie. Así fue como nació la administración científica con toda su secuela de deshumanización del trabajo y de conversión del trabajador en una pieza más del equipo que manejaba. Todo esto quedó atrás con el desarrollo de las ciencias del comportamiento, especialmente aplicables a las actividades gu-

bernamentales cuya finalidad última no es el lucro sino el servicio y la satisfacción de necesidades colectivas.

En este sentido, es poco el aporte a la capacidad administrativa, si medimos ésta en términos de conocimiento de la realidad propia en conocimiento de nuevas técnicas y aplicación de las mismas a la realización del personal y no sólo a su productividad; y en riqueza de experiencias.

En cuanto a la eficiencia administrativa para agilizar los servicios, simplificar el trabajo, reducir costos y facilitar la toma de decisiones, el aporte de las unidades de O. y M. ha sido más significativo y puede apreciarse a simple vista con solo revisar los logros de las distintas unidades investigadas.

Especialmente importantes son los estudios que proporcionan al administrador, suficientes elementos de juicio para decidirse por uno entre varios cursos alternativos de acción, conociendo las implicaciones, ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

4. En función del logro de sus objetivos.

Los resultados obtenidos, en cuanto al logro de los objetivos señalados a las unidades de O. y M., pueden calificarse de muy buenos; sobre todo si se considera el poco tiempo de funcionamiento de la mayoría de ellas y la escasez de personal calificado.

Sin embargo, esta apreciación no debe causar mucha euforia, ya que a decir verdad los objetivos señalados fueron muy conservadores y comprendían en su mayor parte labores eminentemente de métodos y procedimientos que son las menos trascendentales y las que con mayor facilidad general rápidamente resultados aceptables.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

Los capítulos II, III, IV y V anteriores contienen información y consideraciones suficientes como para llegar a conclusiones de validez razonable sobre la organización y el funcionamiento de las unidades de O. y M. en el Gobierno de El Salvador. Sin embargo, considerando las técnicas de O. y M. como instrumentos de la Reforma Administrativa y a ésta a su vez como instrumento para la promoción del desarrollo, debemos aceptar que dicha Reforma constituye un proceso que exige, sobre todo en nuestro medio, cambios estructurales y funcionales en la organización gubernamental, acompañados de verdaderas transformaciones en el comportamiento y en las actitudes tanto de los servidores públicos de todas las categorías, como de los usuarios de los servicios que presta la administración pública. Por esta razón debe considerarse el factor tiempo como recurso crítico dentro del proceso de cambio.

Con base en las consideraciones anteriores pasamos ahora a enumerar las conclusiones que a nuestro jui-

cio pueden derivarse de este estudio.

1. Número de unidades.

El número actual de unidades de O. y M., dada la escasez de personal calificado, puede considerarse adecuado para las necesidades presentes. Sin embargo se cuestionará en otras conclusiones, la forma en que están dis
tribuidas, su ubicación jerárquica, su orien
tación y su organización.

La razón para concluir que el número de unidades es suficiente, es que para nuestro medio creemos que es preferible un número de u
nidades pequeñas. Es mejor para la coordina
ción de las normas y prácticas, para conve
niencia del público, para la economía por el
uso de servicios comunes, para la carrera en
el servicio público, etc.

Más aún, las 21 unidades primarias, las 40 u
nidades secundarias y las 63 instituciones
autónomas del Gobierno (sin contar las unida
des secundarias del Ministerio de Defensa)
hacen un total de 124 unidades de organiza-

ción de las cuales por lo menos 106 ameritarían, de acuerdo al número de empleados y a las funciones que desempeñan, su propia unidad de O. y M.

Si no hay suficiente personal calificado para dotar con analistas de O. y M. las 19 unidades existentes, menos lo habrá para 106 unidades.

Por otra parte, una sola unidad grande de O. y M. por ejemplo, en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, podría dar servicio a todas las Instituciones Autónomas del Ramo, porque como prácticamente todas prestan el mismo tipo de servicios, habría muchas actividades para las cuales se podrían diseñar procedimientos de aplicación general, además de que la estructura organizativa sería muy similar.

Además, en una unidad grande se puede aprovechar a unos pocos analistas con experiencia como cabezas de grupos de trabajo con analistas novatos o auxiliares que recibirían adies

tramiento al mismo tiempo que colaboran en actividades cuya ejecución no requiere mayor experiencia.

Insistimos pues, en que 19 unidades convenientemente distribuidas, son suficientes para cubrir las necesidades actuales, dada la limitación en cuanto al recurso humano calificado y dada la tesis que sostenemos de que es preferible un número pequeño de unidades grandes a un gran número de unidades pequeñas.

2. Ubicación.

En cuanto a ubicación las conclusiones son de dos tipos. Una se refiere a la ubicación jerárquica de las unidades dentro de sus respectivos organismos. Podemos concluir que ha habido un poco de confusión respecto a la naturaleza del trabajo de O. y M. al ubicarlo dentro de unidades de planificación, de programación o de administración general. En nuestra opinión la asesoría en análisis admi

nistrativo (O. y M.) es una disciplina con carta de ciudadanía propia que debe reportar directamente al más alto nivel ejecutivo de la organización.

El otro tipo de conclusión se refiere a la ubicación dentro de la estructura administrativa del Gobierno. Nuestra conclusión, consistente con el punto de vista expresado en cuanto al número de unidades, es que se está llegando a niveles inconvenientes cuando por ejemplo teniendo el servicio de O. y M. en la unidad primaria de un Ramo, se empieza a establecer también en las unidades secundarias del mismo Ramo. Esta innecesaria proliferación puede conducirnos al establecimiento de un gran número de unidades pequeñas.

3. Coordinación.

El análisis de la información obtenida por medio de la encuesta permite concluir que hay muy poca relación o comunicación con el supuesto organismo rector en materia de O. y M.

Esto vuelve más que difícil la coordinación de las actividades a nivel sectorial, regional o nacional. Todavía hay más: no se ha tenido noticia de coordinación o tan siquiera relaciones o comunicación entre las distintas unidades de O. y M. del Sector Público. A ello se debe la duplicación de esfuerzos, la competencia por los recursos, la falta de una visión de conjunto.

Otra conclusión en el área de coordinación es que ésta se ha dificultado por el hecho de haber dividido la responsabilidad entre dos unidades: APADE y el Departamento de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda. El artificio de separar las actividades de O. y M. en dos grandes rubros ha creado el problema de dualidad de liderazgo con la secuela de celos profesionales y rivalidades que atentan contra la coordinación de esfuerzos.

4. Personal.

La conclusión más importante en cuanto al

personal de las unidades de O. y M. es que dicho personal es insuficiente para atender los servicios a nivel gubernamental. Esta conclusión amerita sin embargo algunas consi
deraciones sobre las posibles causas de dicha escasez.

En primer lugar, se ha notado la tendencia bastante acentuada por cierto, de muchos de los mejores funcionarios y empleados del Gobierno, a trasladarse a la empresa privada. Entre las principales razones para tal fenómeno pueden citarse: una mejor remuneración inmediata por sus servicios, mayores perspec
tivas de ascenso, campo más amplio de presta
ciones sociales, etc.

Aún aquellos que se mantienen dentro del ser
vicio gubernamental, frecuentemente cambian su campo de actividades a otros tipos de ase
soría o a funciones ejecutivas, atraídos por mejores salarios. Esto permite suponer que los servicios de O. y M. no son remunerados adecuadamente, propiciándose así la fuga de

personal a otras áreas.

Otra conclusión importante es que en términos generales, existen deficiencias de formación en el personal de O. y M. que trabaja en el sector público. Entre las razones para llegar a esta conclusión pueden mencionarse las siguientes:

- No existen programas y normas adecuados y sistemáticos de adiestramiento para los servidores públicos que trabajan en O. y M. Esta deficiencia es grave por cuanto la Administración Pública tiene sus propias peculiaridades; y para conocerlas sería necesario adiestramiento "en servicio" o la inclusión de materias relacionadas con la organización y funcionamiento de la Administración Pública en los programas de formación de analistas (que tampoco existen) o en los planes de estudios de la carrera de Administración.
- El enfoque de la formación actual en O. y M. enfatiza casi exclusivamente los principios

de la administración científica, descuidando los importantes desarrollos de las ciencias del comportamiento. Se busca únicamente la adaptación del hombre al trabajo, sin considerar la alternativa de adaptar el trabajo al hombre.

- La ausencia de investigación propia y la dificultad para mantenerse al día con los avances logrados en otros medios influyen también, negativamente, en la formación de nuestro personal.
- El aislamiento de la disciplina de O. y M. en relación con otras técnicas administrativas, impide o por lo menos dificulta el aprovechamiento del avance tecnológico y fomenta la creencia, bastante común entre los analistas de O. y M., de considerar a esta disciplina como una especie de panacea universal, o como el único alivio para todos los males administrativos. Para quienes así piensan, se vuelve muy difícil o casi imposible, integrar equipos

multidisciplinarios de trabajo que tan necesarios son para abordar problemas de complejidad creciente como los que enfrenta la sociedad contemporánea.

5. Resultados obtenidos.

- a. En función de su influencia en la organización administrativa del Gobierno.

Nuestra conclusión en este campo es que las unidades de O. y M. no han tenido la oportunidad de participar en la organización administrativa del Gobierno como un todo. En tal caso, no puede hablarse de influencia ya sea positiva o negativa. Cabe preguntarse entonces, a qué se debe esta marginación de las unidades de O. y M. cuando ya se dijo que los cambios más trascendentales ocurren precisamente en el área de organización? a falta de iniciativa de las unidades? a desconfianza en la capacidad de dichas unidades? a desconocimiento de las bondades de las técnicas de O. y M.? o a simple capricho de

los funcionarios ejecutivos? Creemos que hay un poco de cada cosa, pero somos de o pinion que a las unidades de O. y M. les cabe la mayor responsabilidad para lograr su participacion en el anlisis de los problemas relacionados con la organizacion administrativa del Gobierno.

- b. En funcion de su participacion en el desarrollo del pais.

La consideracion que se hizo al principio de este capitulo respecto al tiempo como factor de gran relevancia al evaluar los resultados obtenidos por las unidades de O. y M., tiene aquí particular aplicacion. En efecto, puede concluirse, tomando en consideracion el poco tiempo de funcionamiento de la mayoría de unidades, que sí han contribuido en una medida aceptable al desarrollo del pais, por cuanto a través de sus actividades se han constituido en agentes de cambio. Será tambien en parte cuestion de tiempo, que su contribu-

ción sea cada vez mayor y más decisiva, a medida que logren el pleno reconocimiento de los altos funcionarios gubernamentales y superen las limitaciones con que han tenido que trabajar hasta ahora.

- c. En función de su aporte al mejoramiento de la capacidad y eficiencia administrativas.

Del análisis realizado sobre este punto puede concluirse que no se ha aprovechado en debida forma el potencial y las oportunidades que las unidades de O. y M. ofrecen para mejorar la capacidad y eficiencia administrativas.

Impresiona especialmente, hablando de costos como medida de eficiencia, que no se haya establecido en forma sistemática el análisis de los mismos, al menos para operaciones que sean susceptibles de fácil cuantificación o de medición objetiva. Esto a su vez permitiría efectuar análisis de costo-beneficio, especialmente im-

portantes como elementos decisivos o de mucho peso, para la selección de la alternativa más viable entre varias que se presenten.

d. En función del logro de sus objetivos.

La conclusión sobre este punto es que la consecución de sus objetivos por parte de las unidades de O. y M. se debe más a la simplicidad de dichos objetivos que a la capacidad de las unidades. No se trata de regatear méritos ni de criticar la actuación, sino de ser realistas para evitar falsas sensaciones de seguridad y complacencia con los resultados obtenidos hasta ahora. Por satisfactorios que éstos sean, si no se ha puesto verdaderamente a prueba nuestra capacidad, no podemos confiar en que la tenemos.

Antes de pasar a las recomendaciones que necesariamente habrán de referirse de manera específica a los servicios y unidades de O. y M., estimamos conveniente hacer algunas consideraciones sobre los que a nuestro jui-

cio constituyen los principales problemas en la organización gubernamental y especialmente dentro del Poder Ejecutivo -administrador por excelencia- a fin de que sirvan de marco a tales recomendaciones y permitan comprenderlas mejor.

Cuando se revisan en términos generales las características estructurales y funcionales del Gobierno de El Salvador, se encuentran entre los problemas más dignos de mención, los siguientes:

1. Las Instituciones Autónomas.

Quizás lo más importante es la manera en que proliferan, aunque también es de notar la gran variedad de formas y grados de autonomía que asumen. Pareciera existir una tradición firmemente establecida de que la respuesta a cualquier problema administrativo respecto a las funciones actuales o al desempeño de nuevas funciones, es la creación de otra institución autónoma. Esta es una situación que debe examinarse críticamente.

La proliferación de las instituciones autónomas, en la forma en que ha ocurrido en El

Salvador, favorece la irresponsabilidad en la dirección de los programas públicos; hace extremadamente difícil coordinar el planeamiento y la administración de los servicios públicos y propicia los traslapes y duplicaciones de programas, que llevan aparejado inevitablemente el uso inadecuado o deficiente de recursos públicos generalmente escasos o limitados.

2. Duplicaciones de programas.

Este problema genera otros además del desperdicio de recursos que acaba de mencionarse. Produce también rivalidad administrativa dentro de la estructura gubernamental; y los recursos técnicos son tan limitados, que no se debe correr el riesgo de crear competencia por ellos entre los distintos organismos.

3. Organización y Procedimientos de los organismos públicos.

Aunque esta área ha sido la más sujeta a la intervención y a los estudios de las unida-

des de O. y M., todavía se considera como área problema de gran importancia. La reagrupación de funciones y la delegación de las mismas son problemas comunes a muchos organismos. Es indudable que debe propiciarse una mayor y mejor utilización de los mandos intermedios.

4. Uso de la tecnología.

El problema en el caso del progreso tecnológico es que no se aprovecha o se aprovecha mal. La tecnología moderna ofrece una sorprendente variedad de máquinas y equipos que constantemente se multiplican y perfeccionan. Tal es el caso de equipos para oficina como copiadoras, equipos de micro-filmación, calculadoras, impresoras, máquinas de escribir, etc.

El Servicio Público muchas veces se ve imposibilitado para gozar de las ventajas y comodidades que ofrece la tecnología, ya sea por limitaciones presupuestarias o por excesiva

rigidez en el control de los gastos. Pero puede ocurrir también que se haga uso inadecuado de equipos que se adquieren con mucho entusiasmo pero sin mayor conocimiento de ellos. Esto puede ocurrir en campos como el de procesamiento electrónico de datos, con la adquisición de equipos que sobrepasan las necesidades o con la mecanización de tareas que no lo ameritan.

5. Administración de Personal.

Es imperativo y urgente dotar al Sector Público con personal altamente capacitado y motivado para poder satisfacer la demanda de servicios y alcanzar los objetivos del Estado. Para ello es necesario establecer un verdadero sistema de méritos que garantice la igualdad de oportunidades y la carrera administrativa; y dentro de ésta, asegure la estabilidad del personal en todos sus aspectos.

CAPITULO VII

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que aquí se presentan están orientadas a permitir que la Administración Pública se vea a sí misma de una manera distinta a como lo ha hecho y responda al reto del cambio rápido y de las crecientes demandas de servicio. Orientadas en fin, al uso del método científico para la solución de problemas y para la toma de decisiones; a la aplicación de la administración por objetivos y del control por resultados; y a la autoregulación más que a la dependencia de controles externos.

Se cubrirán primero las áreas contempladas en el análisis y en las conclusiones, para luego formular algunas otras recomendaciones de carácter general.

1. Número de unidades de O. y M.

Antes se expresó y se justificó el punto de vista de que es preferible tener pocas unidades grandes que muchas pequeñas. Especialmen

te se recomienda la creación del servicio de O. y M. en cada uno de los Ramos de la Administración Central que todavía no lo tienen, a nivel de Secretaría de Estado. Esta recomendación implica la eliminación de dicho servicio en las unidades secundarias de organización. Por ejemplo: dejar el servicio de O. y M. en la Secretaría de Estado del Ministerio del Interior y eliminarlo en la Dirección General de Correos; dejarlo en la Secretaría de Estado del Ministerio de Hacienda y eliminarlo en la Dirección General de Contribuciones Directas.

Normalmente puede esperarse que cada Ramo ofrezca la complejidad y el volumen de operaciones suficiente para ameritar el servicio de O. y M. para sí y para las instituciones autónomas que le corresponden. Sin embargo puede darse el caso de instituciones autónomas que por sí solas ameriten tal servicio. En este caso se podría establecer, pero como resultado de un estudio que lo justifique.

Una distribución tentativa para las unidades gubernamentales de O. y M., en el Poder Ejecutivo, sería la siguiente:

Ubicación	Servicios a:
1. Ministerio de la Presidencia.	Presidencia de la República. Ministerio de Relaciones Exteriores. Fiscalía General de la República. Procuraduría General de Pobres
2. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.	Instituciones Autónomas de los Ramos de Obras Públicas, Economía y Agricultura y Ganadería, excepto IVU, BFA y BCR.
3. Ministerio de Hacienda.	Unidades Secundarias e Instituciones Autónomas del Ramo.
4. Ministerio del Interior.	Unidades Secundarias del Ramo, COMERSAN y Municipales.
5. Ministerio de Defensa.	Estado Mayor General de la Fuerza Armada y unidades secundarias del Ramo.
6. Ministerio de Justicia.	Unidades Secundarias del Ramo y Consejo Nacional de Menores.
7. Ministerio de Educación.	Unidades Secundarias e Instituciones Autónomas del Ramo, excepto la Universidad Nacional.
8. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.	Unidades Secundarias e Instituciones Autónomas del Ramo.
9. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.	Unidades Secundarias del Ramo e INSAFOCOOP.

Ubicación	Servicios a:
10. Ministerio de Economía.	Unidades Secundarias e Instituciones Autónomas del Ramo, excepto el BCR.
11. Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Unidades Secundarias e Instituciones Autónomas del Ramo, excepto el BFA.
12. Ministerio de Obras Públicas.	Unidades Secundarias del Ramo y ANDA.
13. ANTEL	
14. Universidad de El Salvador	
15. I.S.S.S.	
16. B.C.R.	
17. B.F.A.	
18. I.V.U.	

Además podría ubicarse la unidad No. 19 en la Corte de Cuentas de la República y darle servicios al Poder Judicial a través del Ministerio de Justicia.

Asimismo, al Poder Legislativo, al Consejo Central de Elecciones y al Tribunal de Servicio Civil, podría darles servicio el Ministerio de la Presidencia o el de Planificación.

Esto implicaría eliminar las unidades de O. y M. de la Dirección General de Contribuciones Directas, de la Dirección General de Correos, del Instituto Salvadoreño de Turismo y del Instituto Regulador de Abastecimientos, las cuales, a propósito, están constituidas por 1, 1, 1 y 7 personas respectivamente.

Una alternativa que podría también recomendarse es la de agrupar los organismos que se desenvuelven dentro de un mismo sector de actividades y establecer una unidad fuerte de O. y M. para cada sector.

2. Ubicación de las unidades.

Dentro de la estructura jerárquica de cada organismo, se recomienda ubicar la unidad de O. y M. como asesora al más alto nivel y con dependencia directa del funcionario de mayor jerarquía. En otras palabras, como asesora de la mayor fuente de autoridad administrativa.

Pareciera que esta recomendación está fuera de lugar según la opinión de algunos autores sobre Teoría Administrativa* que no ven inconveniente en que se ubique la unidad de O. y M. subordinada a un Departamento como el de planificación. Sin embargo, debe recordarse que nuestra recomendación se limita a la Administración Pública salvadoreña, cuyas características creemos que sí exigen el apoyo del ejecutivo máximo para actividades como las de O. y M.

* Como George Terry, Galván Escobedo, Koontz y O'Donnell, Fernández Arena y Reyes Ponce.

3. Personal de las unidades.

Respecto al personal de las unidades pueden formularse distintas recomendaciones según se trate de número, formación, adiestramiento, etc., de los analistas.

En cuanto a número, se recomienda evitar a toda costa las unidades constituidas por una sola persona, e incluso aquellas limitadas a dos o tres analistas. En realidad, muy pequeño y sencillo en sus funciones ha de ser un organismo para que un pequeño equipo de analistas o una sola persona satisfagan sus necesidades de asesoría administrativa y de constante evaluación de su estructura, de sus procedimientos y de su actuación. Respecto a la formación del personal de O. y M., si bien se reconoce que los estudios universitarios en Administración de Empresas constituyen una base ideal, no debe perderse de vista que la coronación de la carrera le abre nuevas perspectivas al hasta entonces analista de O. y M. y eventualmente puede

llevarlo a otros campos dentro de su profesión. Ocurriría entonces, y ya se tienen bastantes experiencias de esta naturaleza que la unidad de O. y M. cuenta con analistas mientras son estudiantes y los pierde cuando se convierten en profesionales.

Se recomienda por lo tanto formar personal con carácter de técnico, que ofrezca una mayor permanencia en el servicio, tal como ocurre en Medicina con el personal para-médico (enfermeras, fisioterapistas, tecnólogos médicos, etc.) y en Ingeniería con sus auxiliares (topógrafos, dibujantes, técnicos en terracería, técnicos en construcción, etc.). Además, se recomienda hacer un mayor uso de las oportunidades de especialización y perfeccionamiento que se ofrecen a través de becas y asistencia técnica de organismos internacionales y de países con amplia experiencia en este campo.

Otro aspecto importante que se recomienda cubrir en la formación de analistas de O. y M.

es el conocimiento de la Administración Pública como objeto de estudio, así como el conocimiento de otras técnicas administrativas tales como el análisis de redes, el presupuesto por programas, el análisis de Costo-Beneficio, el procesamiento automático de datos, el análisis de sistemas, el desarrollo organizacional, la investigación de operaciones, etc.

De manera especial se recomienda incluir en la formación de los analistas de O. y M., las ciencias del comportamiento, ya que la complejidad del elemento humano, sujeto y objeto de toda actividad, exigen la comprensión de su comportamiento, actitudes y motivaciones.

Se recomienda también institucionalizar el adiestramiento en servicio como complemento de la formación. Esta capacita teóricamente y proporciona la base para un mejor desarrollo profesional, pero el adiestramiento en servicio permite conocer las interioridades de la organización, sus procedimientos pro-

prios y sus peculiaridades, accesibles únicamente a los que trabajan en ella. Es lo más parecido a la experiencia.

4. Coordinación de actividades.

Para la coordinación de las actividades de O. y M. a nivel estatal, se recomienda el establecimiento de una unidad normativa, de preferencia en la Presidencia de la República que representa la máxima autoridad administrativa. Esta unidad rectora establecería políticas y normas y coordinaría las actividades de las unidades en cada Ramo o en cada sector. Al mismo tiempo podría integrar equipos especiales de trabajo inter-ministeriales o inter-sectoriales para problemas específicos de gran envergadura.

5. Orientación de las unidades.

Tomando en cuenta la importancia de la investigación en todo campo de actividades, se recomienda apoyar y canalizar adecuadamente

las inquietudes de los grupos que tratan de mejorar sustancialmente la situación administrativa del sector público, incorporándolas al estudio de los problemas y formulación de soluciones.

Considerando además el énfasis que se ha venido haciendo en estudios de procedimientos, diseño de formularios, distribución de espacio, adquisición de equipos, contratación de personal y de otros servicios, etc., se recomienda reorientar las actividades al estudio de problemas de mayor trascendencia como son los de organización, asignación de funciones, sistemas de evaluación y control, etc.

6. Divulgación.

Un esencial complemento de O. y M. es la publicación de resultados, tal como ocurre en otros campos de investigación e invención. Esto ayuda a estimular al personal produciendo nuevos impulsos y sobre todo, multiplica el uso de buenas ideas. Al mismo tiempo, esta clase de publicaciones constituye un excelente ma

terial de canje con asociaciones profesionales, organismos internacionales y otras instituciones especializadas en materias administrativas.

Por ejemplo, la unidad rectora de las actividades de O. y M. que se ha sugerido sea la del Ministerio de la Presidencia, podría publicar periódicamente una revista de "Asuntos o Estudios Administrativos" conteniendo trabajos de investigación, tratamiento de problemas específicos por las unidades gubernamentales de O. y M., información sobre técnicas administrativas o sobre las nuevas corrientes de pensamiento, información sobre nueva bibliografía, reproducción de artículos de interés para los estudiosos y practicantes del análisis administrativo, etc.

7. Costos.

A fin de tener elementos de comparación para evaluar resultados o actuaciones, se recomienda que las unidades de O. y M. determinen y

mantengan actualizados los costos de los servicios y actividades de los organismos a que pertenecen y establezcan costos estándares para los mismos, cuando ello sea posible.

Por ejemplo, valdría la pena comparar los costos unitarios (por paciente) de la Consulta Externa en todos los Centros Hospitalarios. Una desviación significativa del costo promedio o estándar que se determine, sería una señal de alarma, o un síntoma de que se requiere una investigación. Lo mismo podría hacerse con el metro cuadrado de construcción, la alfabetización de cada adulto, el kilómetro de camino vecinal, etc.

8. Estructura de las unidades.

La investigación realizada entre las unidades de O. y M. mostró que algunas de ellas no tienen una estructura definida. Ello se debe en algunos casos a que el tamaño de la unidad y el número de personas que en ella trabajan, no ameritan ni siquiera la elaboración de un organigrama. Sin embargo, para u-

nidades grandes de O. y M. se recomienda una estructura flexible con la formación de grupos de trabajo especializados en distintas áreas, con la coordinación de los distintos grupos a cargo del Jefe de la unidad. La flexibilidad consistiría en que los grupos no serían fijos sino que podrían ampliarse o reducirse o combinarse, según la importancia y complejidad del estudio al que sean asignados.

9. Participación de otras unidades en los estudios de O. y M.

Cuando se realicen trabajos de análisis administrativo se recomienda que la participación del personal de las unidades sujetas a estudio se limite a proporcionar información y a evacuar consultas de los analistas sobre aspectos especiales del trabajo, a menos que uno de los objetivos del estudio sea el de proporcionar algún tipo de adiestramiento práctico en O. y M. al personal de la unidad que se estudia, o que en esta unidad se cuente ya

con personal capacitado. La principal razón para esta recomendación es que se corre el riesgo de perder objetividad cuando se involucra al personal que eventualmente puede ser afectado por las recomendaciones del estudio. Sin embargo, por razones de estrategia, sí es recomendable darle participación en discusiones sobre la mejor forma de implementar recomendaciones que ya han sido aprobadas por el jefe de la unidad.

Finalmente nos permitimos las siguientes palabras de advertencia que consideramos necesarias para todos aquellos que se dedican a las actividades de O. y M.

Estas técnicas no resuelven los problemas de los administradores o ejecutivos. Lo que hacen es ayudarles a identificar sus problemas, a tomar conciencia de ellos, a conocer cuales soluciones son factibles y cuales son las ventajas y debilidades de cada una de ellas. Las técnicas de O. y M. tratan de mantener informados a los administradores de todos los factores y consideraciones que pueden influir en sus decisiones. Y aunque no constituyen un sustituto de la inteligencia, de la perceptivi-

dad, de la experiencia, ni del sentido común y buen juicio, pueden llegar a ser instrumentos muy valiosos para la toma de decisiones acertadas y para el logro de resultados aceptables en la gestión administrativa.

ANEXO No. I

CUESTIONARIO SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS DEL SECTOR PUBLICO.

CUESTIONARIO SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS DEL SECTOR PUBLICO.

Fecha: _____

Nombre de la Institución: _____

Nombre de la unidad de O. y M.: _____

Nombre del entrevistado: _____

Cargo que ocupa: _____

Teléfono de la unidad de O. y M.: _____

1. Tiempo que tiene de funcionar la unidad: _____

2. La unidad de O. y M. depende jerárquicamente de: _____

3. Recibe órdenes, además de otra unidad? _____

De cuál? _____

4. La calidad de la unidad de O. y M. es: Staff

Lineal

Otra

5. Considera usted que la posición que ocupa actualmente la unidad de O. y M. facilita el desarrollo de sus funciones? Si No

Por qué? _____

6. Hay un organigrama de la unidad de O. y M. aceptado por todos? Si No

Favor anexarlo.

7. Están claramente establecidos los objetivos, políticas y funciones de la unidad? Si No

Explique: _____

8. Considera usted que la organización actual permite alcanzar los fines y metas de la unidad? Si No

Si la respuesta es negativa, explique por qué? _____

9. Los trabajos se originan en:

- Solicitud de otras unidades
- Iniciativa de la propia unidad
- Otras (explique)

10. Cómo se lleva a cabo la selección de las personas que laboran en esta unidad? _____

11. Cuáles requisitos de educación y experiencia se exigen al personal de O. y M.? _____

12. Se les proporciona algún tipo de adiestramiento previo ingreso a la unidad? _____

13. Describa en orden jerárquico los cargos del personal de la unidad: _____

Puesto	Antigüedad	Nivel Académico	Experiencia
--------	------------	-----------------	-------------

14. Cuáles de los siguientes instrumentos de análisis utilizan en el desempeño de sus actividades:

- Entrevistas personales.
- Observación directa.
- Cuestionarios.
- Investigación documental.
- Organigramas.
- Cuadros de distribución de cargas de trabajo.
- Hojas de análisis de formularios e informes.
- Diagramas de proceso.
- Diagramas de recorrido.
- Gráficas de Gantt.
- Gráficas de distribución de espacio.
- Manuales de organización.
- Cuadros de análisis de archivo y registro.

- Hojas de análisis del equipo de oficina.

- Otros (específiquelos)

15. Si no utiliza algunas de las técnicas e instrumentos de análisis anteriormente mencionados, explique: por qué? _____

16. Existe relación entre la unidad de O. y M. y el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social? Si No

Explique: _____

17. Considera que hay buena aceptación en las otras unidades de la Institución con respecto al servicio que presta la unidad de O. y M.? _____

18. Participa el resto del personal de las otras unidades en la realización de los estudios de O. y M.:

Si No

En qué forma? _____

19. Qué beneficios aporta la unidad de O. y M. al resto de la empresa? _____

20. Cuáles son los pasos que se siguen para la realización de un estudio de O. y M.? _____

21. Qué clase de estudios realizan? _____

22. Proyectos realizados por la unidad, que han sido concluidos: _____

23. Proyectos que están realizando actualmente: _____

24. Proyectos considerados en sus planes: _____

25. Considera que la metodología actual les proporciona

buenos resultados? Si No

Por qué? _____

26. Existe uniformidad de profesiones en el personal actual

de la unidad de O. y M.? Si No

Si existe uniformidad, contribuye ésto a la buena mar-

cha de la unidad? Si No

Explique: _____

Si no existe uniformidad, perjudica ésto a la buena

marcha de la unidad? Si No.

Explique: _____

27. Cuenta la unidad de O. y M. con el apoyo de las autoridades superiores de la empresa?: Si No

En caso de que la respuesta sea afirmativa, beneficia ésto a la buena marcha de la unidad? y en qué forma?

En caso de ser respuesta negativa, en qué forma perjudica a la unidad? _____

28. Qué tipo de problemas afronta la unidad, y qué recomienda para resolverlos? _____

29. Ha aumentado y mejorado la calidad de los servicios que se prestan al público desde la creación de la unidad de O. y M.? Si No

Explique: _____

B I B L I O G R A F I A

- Informe del Seminario Inter-Regional sobre el Uso de Técnicas Administrativas Modernas en la Administración Pública de los países en Desarrollo. Naciones Unidas.
- Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo. Naciones Unidas.
- Diagnóstico y Macro-Análisis Administrativos del Sector Público de la República de El Salvador. ESAPAC
- Evaluación del Proceso de Reforma Administrativa del Sector Público de El Salvador. ICAP
- Programa de Mejoras Administrativas para el Gobierno de la República de El Salvador. Public Administration Service.
- World Development Handbook Juliet Clifford y Gavin Osmond.
- Herramientas para Administradores en el Servicio Público. Mac Rae y Page.
- Leyes de Presupuesto y de Salarios Gobierno de El Salvador

Como consecuencia directa del estudio realizado sobre Administración de Personal, se creó en el Ministerio de Hacienda, a partir de 1951, la Dirección General de Personal que funcionó hasta 1956. A partir de 1957 se creó siempre dentro del Ministerio de Hacienda, la Escuela Nacional de Administración Pública, que funcionó hasta 1960.

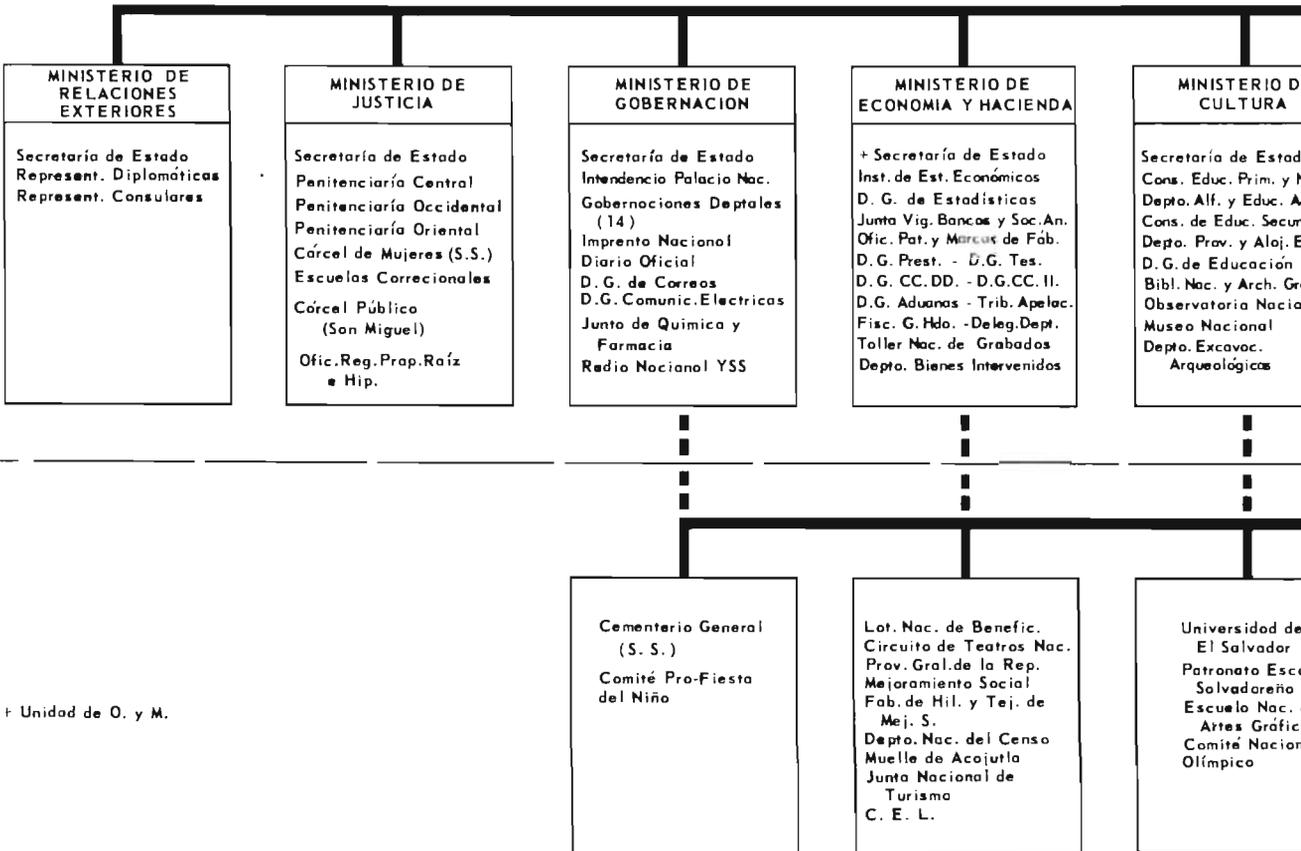
Durante 18 años, el Departamento de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda fue la única unidad gubernamental que realizó actividades de O. y M. en forma sistemática hasta que, a partir de 1968, surge el Departamento de O. y M. del Banco Central de Reserva de El Salvador y se inicia ese tipo de actividades en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Para entonces, la estructura organizativa del Gobierno de El Salvador había variado y se puede apreciar en la Figura II.

ORGANIGRAMA DEL GOBI

PODER LEGISLATIVO

ASAMBLEA LEGISLATIVA

CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA



† Unidad de O. y M.

FIGURA I

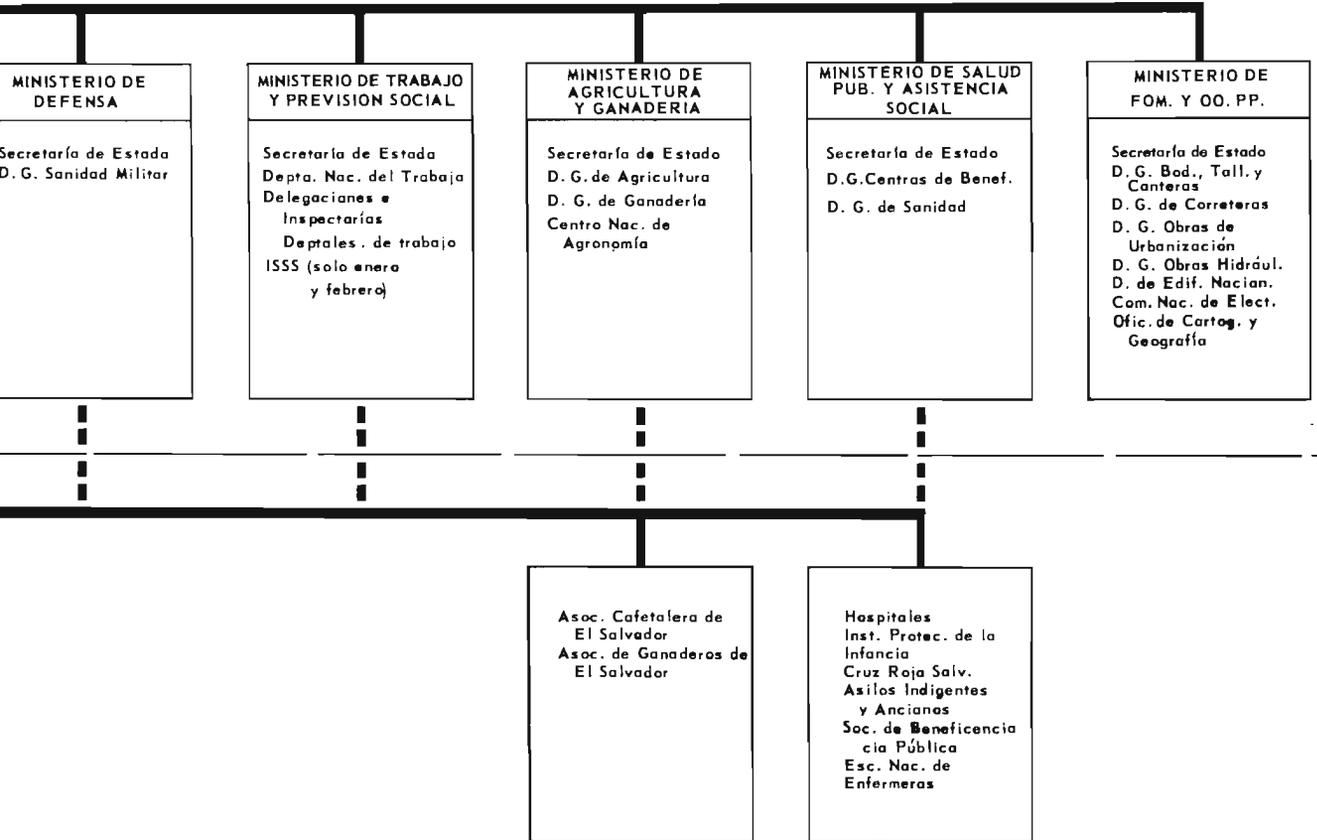
VO

IO

PODER JUDICIAL

CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA
Cámara de 2a. Instancia
Juzgados de 1a. Instancia
Juzgados de Paz

Procuraduría General
de Pobres



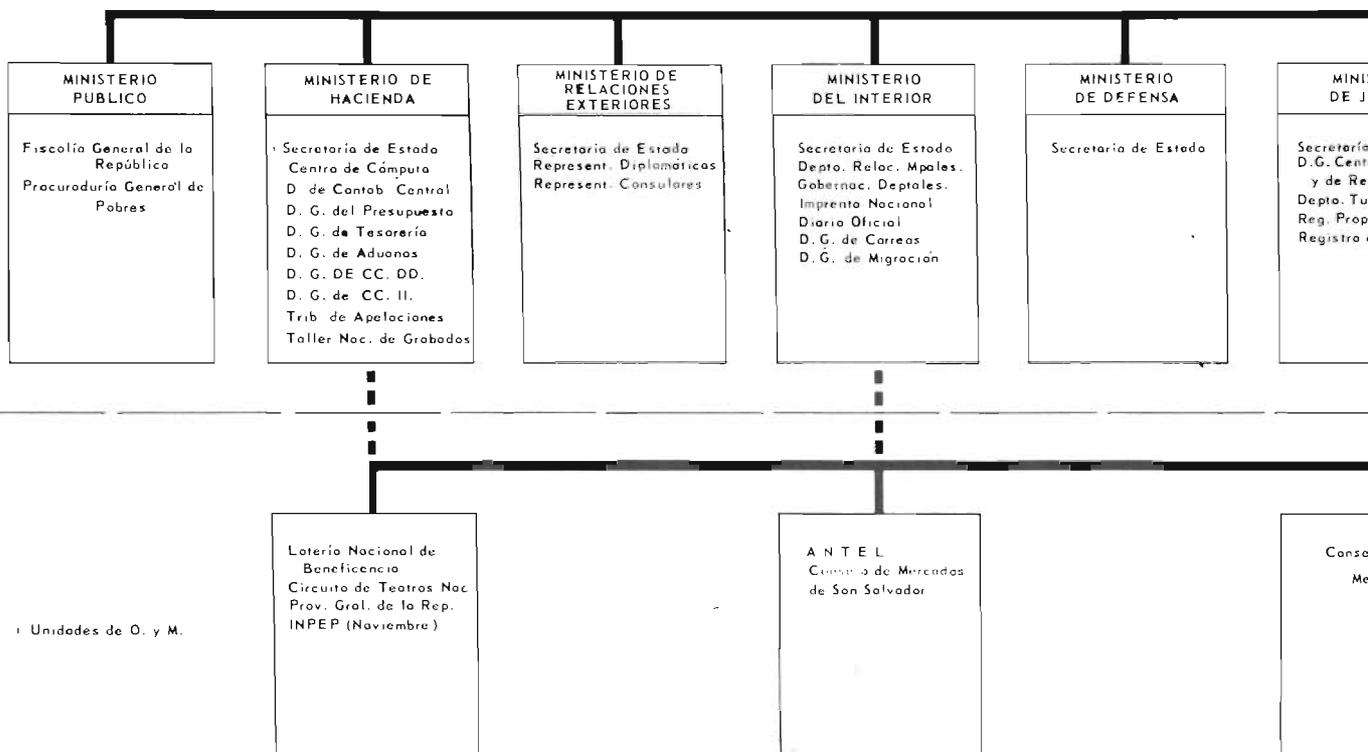
PODER LEGISLATIVO

ASAMBLEA
LEGISLATIVA

CORTE DE CUENTAS
DE LA REPUBLICA

CONSEJO CENTRAL
DE ELECCIONES

TRIBUNAL DE
SERVICIO CIVIL



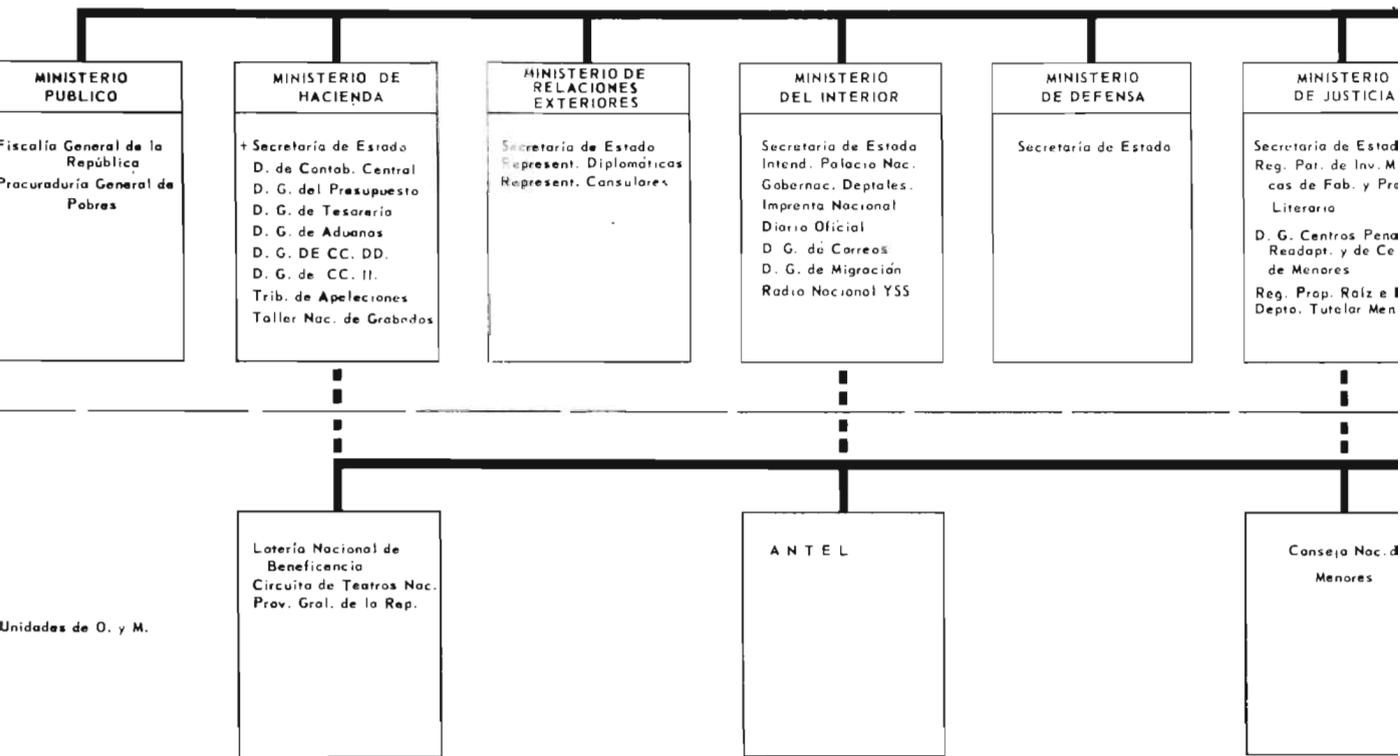
PODER LEGISLATIVO

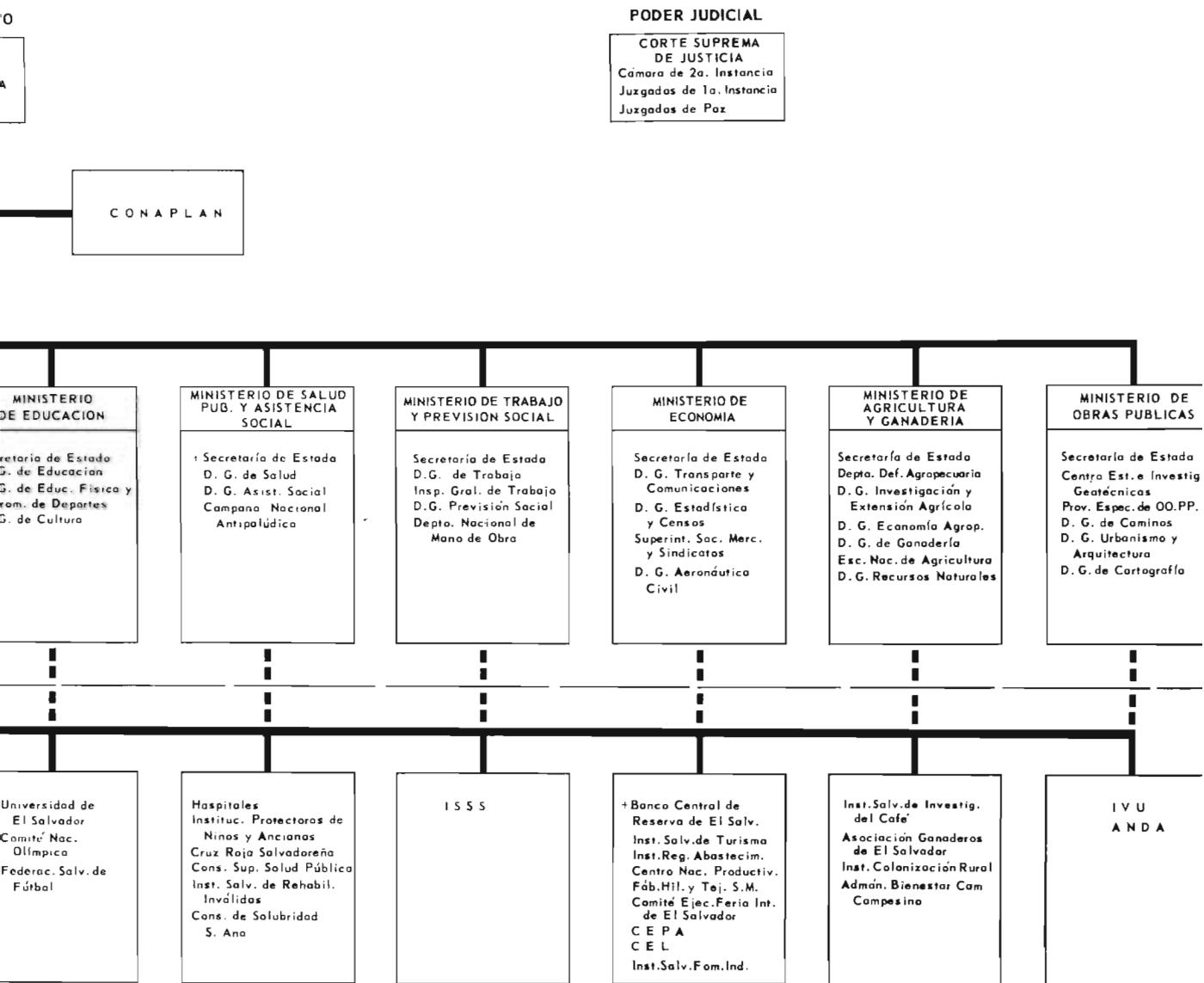
ASAMBLEA LEGISLATIVA

CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

CONSEJO CENTRAL DE ELECCIONES

TRIBUNAL DE SERVICIO CIVIL





PODER JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Cámara de 2a. Instancia
Juzgados de 1a. Instancia
Juzgados de Paz

CONAPLAN

