

REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA COMUNIDAD DE NACIONES DEL CARIBE, CON ESPECIAL REFERENCIA A JAMAICA

G. E. MILLS

*G. E. MILLS, Profesor de Administración Pública
y Jefe del Departamento de Gobierno de la Uni-
versidad de las Antillas, Jamaica.*

INTRODUCCION¹

El enfoque primordial de este documento se centrará en torno a los problemas, necesidades y esfuerzos realizados en lo referente a la reforma administrativa de los servicios públicos en Jamaica. Sin embargo, también se tocarán dichos temas en cuanto a la forma en que afectan a la Comunidad de Naciones del Caribe en su totalidad, así como en uno o dos países de la región, aparte de Jamaica. Cabe mencionar que una comunidad de naciones suele considerarse co-

mo una región distintiva debido a su ubicación geográfica y semejanzas de las entidades constitutivas con respecto a sus antecedentes históricos; en su larga experiencia del vínculo imperio-colonial con la Gran Bretaña y su desarrollo político y constitucional. Las instituciones regionales como el Mercado Común del Caribe (CARICOM) y la Universidad de las Antillas (University of the West Indies), reforzaron el sentimiento de tener características comunes entre este grupo.

No obstante, también existen amplias distinciones entre estos países, en cuanto al área, tamaño y composición étnica de sus habitantes, asignación de recursos y estadios alcanzados en el desarrollo político y constitucional. Algunas de estas diferencias tienen significativas implicaciones estruc-

¹ La mayor parte de esta Introducción se tomó de: G. E. Mills, "Administración Pública en la Comunidad de Naciones del Caribe", *Social and Economic Studies*, Vol. 19, No. 1, Marzo, 1970, pp. 5-6 y de "El Entorno de las Burocracias de la Comunidad del Caribe", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. XXXIX, No. 1, 1973, pp. 14-24.

turales y conductuales en materia de política y de administración pública.

En relación con el tamaño de la población y con la asignación de recursos, en un extremo se encuentran Jamaica, la más grande de todas estas naciones, sin embargo la más pequeña en términos internacionales (aproximadamente dos millones) y Trinidad; en el otro extremo, las micro-islas de 10,000 habitantes. Trinidad es por mucho el miembro más rico del grupo, se beneficia hoy día del auge petrolero, mientras que Guyana y Jamaica a pesar de las importantes contribuciones logradas por la producción de bauxita, experimentan graves problemas en materia de reserva de divisas, desempleo y pobreza. Del otro lado de la escala económica se encuentran las pequeñas islas de Leeward y Windward que dependen en gran medida de la agricultura y del turismo para sobrevivir.

La región está formada, en función de constituciones formales, por una mezcla de estados independientes, territorios autónomos y colonias, que dependen de la Corona. Si bien en algunos casos, sobre todo en Jamaica, los partidos políticos fuertes compiten por el poder y alternan sus períodos en el mismo, en otros lugares, por ejemplo Trinidad/Tobago y St. Kitts, son Estados con un solo partido —virtualmente—, no *de jure*, pero en función de un período muy prolongado —más de 20 años en el cual el mismo partido ha permanecido en el poder—, contando con la debilidad manifiesta de los partidos de oposición.

Fundamentalmente, todos estos países son Estados en pequeña escala, coloniales en desarrollo o hasta fechas recientes, colonias sentadas sobre sociedades de “plantaciones”. Todas estas naciones —algunas del tamaño de entidades gubernamentales locales en países de mayor tamaño —conservan los sistemas de gobernadores (o gobernadores-generales), ministros, secretarios permanentes y comisiones para el servicio público. En un informe del gobierno² acerca de

² Jamaica cuenta con una población mayor a la agregada de todas las demás islas en conjunto.

las islas que se encuentran al este en el Caribe se comentó lo siguiente:

“la tendencia endémica para aumentar el número de Ministerios para que alcance el número de departamentos funcionales de gobierno, independientemente del tamaño de la comunidad a servir. Los Ministros con sus establecimientos de apoyo multiplican los costos de administración fuera de toda proporción en cuanto a los servicios prestados en una pequeña comunidad.”³

Jamaica sigue el mismo patrón: 20 ministerios y un Consejo de Ministros integrado por 40 miembros para servir a una población de dos millones de habitantes.

La ecología de la administración pública⁴

Un gran número de variables amplias e interrelacionadas han ejercido una influencia en los patrones y en el funcionamiento de la administración pública en el Caribe. Por razones de mejor entendimiento se resumen y se incluyen bajo los siguientes encabezados: sociocultural, cambio político-constitucional, economía y escala.

El Contexto Sociocultural

En el Caribe, la herencia de la esclavitud aunada a siglos de gobierno colonial —en algunos países de más de 300 años—, ha dejado profundas huellas psicológicas y sociales en las actuales actitudes y en los patrones conductuales. Muy probablemente, la consecuencia de estas influencias es el motivo por el cual los países del Caribe manifiestan tales síntomas en sus estructuras y procesos sociales, políticos

³ Desde el surgimiento del sistema de partidos, estos han estado en el poder de la siguiente manera: Partido Laboral de Jamaica 1944-54; 1962-72; Partido Nacional Popular 1955-62; 1972 hasta el presente.

⁴ Resumido de G. E. Mills, “El Entorno etc.”, *op. cit.*

y administrativos, como las tendencias hacia una centralización excesiva, falta de participación política por parte de la mayoría de la población —salvo durante las elecciones—, una gran brecha entre los administradores y los administrados, y actitudes autoritarias, sumisas, que se reflejan en un síndrome de dependencia; ésta se expresa por ejemplo, en las actitudes de exceso de confianza en los gobiernos nacionales o en el gobierno imperial de buena fe; sobre dirigentes o héroes políticos mesiánicos locales y en expertos del extranjero para la resolución de problemas que podrían investigarse en forma igualmente eficiente por el personal técnico local. También es paradójico que en este período de auto-gobierno e independencia, a pesar de la aparición de un estrecho contacto entre los políticos y sus electores, los gobiernos están formados por dirigentes políticos nativos y el personal integrado por administradores de alto nivel, que están igual de alejados de los administradores de lo que pretende haber estado la burocracia imperial.

En un estudio del proceso político de una autoridad gubernamental local en Jamaica, elaborado por un estudiante de post-grado de la Universidad de las Antillas, se encontró una falta de comunicación entre los dirigentes y los no dirigentes dentro de una autoridad, y entre ésta y la comunidad; es decir, una ausencia de participación política en los asuntos que se exponían ante la autoridad y en sus procesos decisórios. El investigador llegó a la conclusión de que había:

“una débil relación social (en el organismo local) . . . un patrón de dominación/sumisión y . . . un proceso político carente de expectativas normales (relacionadas) a una ‘democracia’ local en operación”.⁵

Sin embargo, cabe apuntar que de los ocho administradores que integraban este organismo, cuatro tenían entre 40 y 49 años de edad, seis entre 50 y 59 y ocho, más de 60 años.

⁵ Neville Duncan, “El Proceso Político; y Actitudes y Opiniones en un Consejo Parroquial Jamaíquino”, G. E. Mills (ed.), *Social and Economic Studies*, Vol. 19, No. 1, Marzo, 1970.

Las generaciones de mayor edad se encuentran condicionadas a una situación cultural de toma de decisiones no participativa que comienza con la relación padre-hijo, y pasa a través de las relaciones entre maestro y alumno; entre patrón o gerente y empleados de nivel inferior. Todo esto se expresa en el síndrome de sobrecentralización y renuencia a delegar, lo cual penetra en la vida político-administrativa. La centralización excesiva se ejemplifica por la renuencia de los gobiernos centrales a delegar responsabilidades a los organismos gubernamentales locales, en el proceso de planificación nacional, en las actividades de los ministerios de finanzas y la perpetua dificultad que se encuentra también en todas partes de convencer a las oficinas centrales de delegar la toma de decisiones a las oficinas de campo, y a los miembros del personal de alto nivel a delegar al personal de nivel intermedio e inferior. Como consecuencia, se acentúa la sobrecautela y se aturden los atributos de la creatividad, innovación y dinamismo; empero, estas son las mismas características esenciales para promover el desarrollo de los administradores que se orientan hacia el mismo, y que cuentan con habilidades y actitudes empresariales. Más aún, hasta fechas muy recientes, se limitó la experiencia en la toma de decisiones a unas cuantas personas de alto nivel que se encuentran en la cima de la jerarquía —personas de mayor edad cuyo condicionamiento es muy profundo y quienes se aferran a sus propios intereses creados, frustrando las ideas y las oportunidades de hombres y mujeres más jóvenes y capaces—.

Durante la última década, estos jóvenes desafían en forma creciente estos esquemas de actitudes y comportamiento en busca de un mayor grado de participación en los procesos decisórios; estas personas ya no están dispuestas a someterse al autoritarismo y a conformarse con la sabiduría convencional. La filosofía de “la política de participación” enunciada por el actual gobierno de Jamaica, ofrece ciertas esperanzas para lograr un cambio.

Reformas Político-Constitucionales

El tema principal de la reforma constitucional, se refleja en la **evolución** gradual de un "status" de colonia de la Corona —a través de un estadio de sistemas ministeriales embrionarios—, hacia el desarrollo de sistemas completos de gabinete y de auto-gobierno interno, culminando en la independencia —hasta ahora—, de una tercera parte de los estados, y todos estos cambios se manifestaron a finales de la segunda guerra mundial.

Se hace mayor hincapié en la naturaleza evolutiva del proceso dado que, a diferencia de la mayor parte de las antiguas colonias africanas y asiáticas, los países de las Antillas no lucharon por un auto-gobierno ni por su independencia, puesto que el Gobierno Imperial se los ofreció en una bandeja de plata. Los cambios se impulsaron pacíficamente, con la excepción de un corto período a finales de la década de los treinta, cuando los disturbios civiles condujeron a la introducción de las reformas sociales, económicas, políticas y constitucionales a principios de la década de los cuarenta: la introducción del sufragio universal de los adultos y del gobierno representativo, el surgimiento de un sindicalismo eficaz y los sistemas de partidos políticos.

Como consecuencia, en 1944, siendo Jamaica el país más avanzado de las Antillas desde el punto de vista constitucional —tuvo una Constitución más avanzada que la de la Costa de Oro—, sin embargo le llevó cinco años más que a Ghana para convertirse en un Estado independiente. Como observó el Dr. Eric Williams, quien más tarde se convertiría en el Primer Ministro de Trinidad:

“Las Antillas fueron las primeras colonias y tienen la firme determinación de ser las últimas”.

Como se indicó con anterioridad, algunos gobiernos del Caribe funcionan en un clima de intensa rivalidad entre partidos; sin embargo con algunas excepciones, son mínimas

las diferencias ideológicas reales entre los partidos políticos de cualquier país, y tienden a seguir a las personalidades “unidas por el carisma del jefe del partido” en lugar de estarlo por la ideología. En Jamaica, que es una excepción importante, las diferencias fundamentales se desarrollaron entre los dos partidos principales desde 1974, con la declaración del partido en el poder de su ideología socialista-demócrata.

También en Jamaica se manifiesta una característica altamente significativa, es decir, una patente separación entre los “internos” que apoyan al partido que en ese momento se encuentra en el poder y los “externos”, —y en efecto, el fenómeno se describe actualmente como una “sociedad tribal”—. Como consecuencia, las continuas acusaciones y contra-acusaciones se nivelan hacia un lado o hacia el otro, pretendiendo ser las víctimas de la distribución de los escasos despojos de la victoria en las encuestas —de la opinión pública— y de la negativa de obtener contratos gubernamentales, viviendas y empleos por no apoyar al partido que en ese momento se encuentre en el poder; aquellas autoridades que tienen una mayoría local en oposición al partido mayoritario a nivel nacional, sostienen que este es el motivo por el cual se encuentran constantemente carentes de los fondos necesarios para mantener y desarrollar los servicios locales.

El entorno económico⁶

Los países del Caribe son estados pequeños, abiertos y en vías de desarrollo, cuya economía se basa en gran parte en la producción primaria, con dependencia en un pequeño número de productos básicos de exportación altamente vulnerables ante las condiciones del mercado internacional; por ejemplo: azúcar, plátanos y turismo. La economía de algunos estados se encuentra dominada por empresas transnacionales que explotan los recursos agrícolas y minerales, o sea,

⁶ Ver W. G. Demas, *The Economics of Development with special reference to the Caribbean*, Montreal: McGill University Press 1965.

petróleo en Trinidad y bauxita en Guayana y Jamaica; es más, la orientación extranjera se acentúa aún más por la naturaleza de las filiales bancarias y de otras instituciones financieras.

Un número de factores se conjuntaron para crear esquemas de consumo conspicuo y nuevas y mayores aspiraciones para bienes, servicios e instalaciones sociales. Entre estos últimos se encuentran las poblaciones que se expanden aceleradamente, la creciente urbanización, la proximidad a sociedades afluentes (en especial Norteamérica), y una prolongada exposición a los estilos de vida occidentales, recalcando repetidamente las metas materiales de la llamada "modernización". Al mismo tiempo, estas son sociedades en las cuales la distribución de los ingresos es altamente soslayada. En efecto, un político importante y ex Ministro de Finanzas de Jamaica lanzó su carrera política al basarla en un discurso acerca de "lo que tengo y lo que no tengo".

Estas exigencias acumuladas por tanto, ejercen una creciente presión en los gobiernos para que estos actúen no sólo para acelerar el crecimiento económico, sino aún más, para asegurar una distribución más equitativa de los incrementos en el crecimiento. En dicho medio ambiente, la atracción hacia el socialismo es lógica e inevitable, pero la amplia brecha que existe entre los niveles de vida y la capacidad de la economía para satisfacer las crecientes demandas a partir de los escasos recursos, intensifica las tensiones sociales e impone serias restricciones en cuanto a la capacidad de los gobiernos para planear en forma realista su desarrollo socio-económico.

Todos estos problemas se agravaron recientemente debido a las condiciones generadas en todo el mundo y en especial por el grave deterioro en los términos de comercio exterior con los estados industrializados.

Por ende, Jamaica es uno de los principales preconiadozres de un nuevo orden económico internacional.

En los últimos 25 años, los gobiernos se preocuparon por las políticas de promover la inversión privada mediante incentivos y concesiones especiales en los campos de la industria manufacturera y el turismo. Parcialmente, como resultado de estas políticas y de la respuesta indiscriminada a presiones del sector privado —que incluye a las empresas transnacionales—, se gestionaron convenios en términos que eran nocivos para las naciones comprometidas. Hasta cierto punto, estos convenios desfavorables han surgido de una posición desigual de negociación, donde la escasez de habilidades técnicas y administrativas al alcance de los servicios públicos, han colocado a los gobiernos locales negociantes en una considerable desventaja.

Hasta fechas recientes, en la mayor parte de los estados predominaba un sector privado altamente monopolista y controlado desde el exterior. Sin embargo, dos tendencias concomitantes se presentaron durante la década de los setentas que produjeron importantes cambios a esta situación, en especial en Guyana, Jamaica y Trinidad. Un factor refleja el

"creciente nivel de nacionalismo económico en la región que ha conducido a una mayor concientización del pueblo en el sentido de que deben ser propietarios y controlar su economía a una mayor medida de la que existe en la actualidad."

Por ende, los Primeros Ministros de Guyana y de Trinidad respectivamente, han defendido las metas de las políticas que consisten en "lograr una independencia económica como un medio para consolidar la independencia política" y de "aumentar el grado de control nacional sobre la economía del país". Por tanto, se presentó un movimiento hacia la localización de la propiedad de los bancos y de otras instituciones financieras y hacia la nacionalización de un gran número de empresas que previamente habían sido propiedad de extranjeros, por ejemplo la Demerara Bauxite Company.

† Paul Chen Young, *Report on Private Investment in the Caribbean*, Kingston, Jamaica, Atlas Publishing, Co., 1973.

El factor concomitante —que sirve para ampliar el alcance del sector público frente al privado— es la creciente tendencia en la última década hacia la propiedad y la operación públicas de empresas industriales y comerciales; en la misma medida esta ha sido un reflejo de los motivos del surgimiento de las ideologías socialistas, por lo menos en lo que respecta a Guyana y Jamaica.

Escala: implicaciones del tamaño

La escala es una variable importante en el contexto de los países del Caribe y el pequeño tamaño de estos estados tiene implicaciones tanto conductuales como estructurales.⁸ En los países en vías de desarrollo los valores peculiares, los criterios adscriptivos y las relaciones familiares tienden a influenciar las disposiciones administrativas tales como los procesos de reclutamiento y de ascensos, y también, la forma en que los funcionarios públicos tratan a los clientes de las diferentes clases sociales. Cuando la sociedad está en desarrollo y es pequeña, las condiciones tienden a agravarse.

En las sociedades pequeñas los gobiernos se enfrentan a dificultades al seleccionar a Comisarios independientes del servicio público que cuenten con la plena confianza de los servidores públicos en lo referente a su imparcialidad. Las comunidades del Caribe son pequeñas y altamente individualistas y las simpatías y lealtades políticas tienden a ser ampliamente conocidas. Los funcionarios públicos son constantemente observados y el anonimato así como la discreción son virtualmente imposibles. En estas sociedades, los servidores públicos de alto nivel sufren de una sobre exposición en el escenario político y se intensifican los conflictos así como las tensiones entre los políticos y los trabajadores al servicio del Estado; y en tales circunstancias, cabe dudar

⁸ Para una explicación más amplia de algunas implicaciones de pequeñas escala, ver Burton Benedict (ed.) *Problems of Smaller Territories*, University of London: Athlone Press, 1967.

si el tradicional concepto británico de un servicio civil neutral, imparcial y anónimo sea viable o de hecho, relevante. No obstante, esto representa parte del legado de la Comunidad de Naciones del Caribe a Westminster-Whitehall.

Además, a un nivel más mundano, los supervisores muestran una gran renuencia al informar acerca de los miembros del personal con el fin de llevar a cabo una evaluación de desempeño (apreciación de eficiencia) y no se comprometen por temor a que sus comentarios sean divulgados ampliamente.

A nivel estructural, la escasez de todo tipo de recursos aunado al número reducido de ciudadanos servidos por las entidades públicas, limitan la factibilidad de que los países pequeños establezcan organismos altamente especializados y que empleen a especialistas en la materia. Bajo estas circunstancias, las islas muy pequeñas tienden a establecer Ministerios con múltiples competencias dando mayor preferencia al personal común.

Anteriormente se hizo mención al fenómeno de los “interinos” y de los “eternos”. Si bien, como en las micro-estados de Leeward y Windward, el servicio público es la dependencia de gestiones de mayor tamaño dentro de la sociedad y el gobierno emplea la fuerza laboral más numerosa, estos problemas plantean una mayor trascendencia.

Sin embargo, cabe apuntar que las pequeñas comunidades cuentan con ciertas ventajas, es decir, al facilitar un grado de relaciones informales entre los organismos así como un contacto directo entre éstos y la clientela, en comparación con sociedades de mayor tamaño donde se preciaría de arreglos más formales.

En los últimos 30 años, se han hecho varias propuestas⁹ para reducir a un mínimo algunos de los problemas adminis-

⁹ Ver como ejemplo *Report on the Unification of the Public Service in the British Caribbean Area* (Holmes). London: HMSO Col. No. 1954, 1949; *Report of the Commission on Staffing Problems in the West Indies* (Manktelow) Trinidad: Govt. Printer, 1962; y *Proposals for “Common Services” for WISA: ECCM States in the Caribbean*, CARICOM Memorandum, 1976.

trativos que son inherentes en estos pequeños estados y estos comprenden los enfoques regionales. Una de dichas propuestas es la de una integración regional o unificación de algunos de los servicios públicos, por ejemplo, salud y agricultura, como un medio para ampliar las oportunidades de carrera de los servidores públicos —así facilitando el movimiento en la transferencia o ascensos entre los diferentes estados—. Otra recomendación plantea la creación de un grupo central de expertos cuyas experiencias no sean conocidas, para formar un depósito de recursos del cual cada Estado pudiese disponer, dado que no es factible que cada uno de ellos proporcione todo tipo de especialistas que suelen necesitarse de tiempo en tiempo.

Empero, debido a la historia de fragmentación, insularidad y chauvinismo de la región, reforzados por los avances constitucionales en cada Estado, sería poco realista esperar que dichas disposiciones fueran aceptables para muchos de los países de dicha comunidad, en especial si esto implicara ceder o delimitar la autonomía territorial.

Los sistemas de la administración pública

Como se indicó previamente, el desarrollo de los sistemas de la administración pública y el funcionamiento de la burocracia se formaron primordialmente por los factores que se presentaron en la post guerra. Ante todo, se manifestaron importantes cambios políticos y constitucionales —la transferencia de poder del régimen colonial británico a ministros elegidos localmente y la creación de un gobierno representativo y responsable—. El segundo factor concomitante tiene que ver con el cambio de las actividades de mantenimiento dirigidas desde la Colonia hacia una preocupación positiva en lo referente a los avances socioeconómicos y a sus respectivas responsabilidades.

Por ende, en los últimos 25 años los Estados de la Comunidad de Naciones del Caribe se trasladaron a áreas que comprendían la reglamentación y el control de las actividades

del sector privado; y aún más, a una participación directa en las empresas industriales y comerciales. Además, el movimiento regional aunado a la independencia de algunos países trajo consigo un creciente nivel de actividad en el ámbito internacional.

Es lógico suponer que todos estos acontecimientos y tendencias dieran como resultado una expansión fenomenal del sector público, la creación de nuevos departamentos y otros organismos públicos, por ejemplo, empresas públicas y estatales, y la demanda de una amplia gama de habilidades que hasta ahora no habían sido requeridas en el servicio público.¹⁰

La introducción de un sistema ministerial precisó de una reforma fundamental, tanto estructural como conductual; sin embargo, es obvio que el objetivo principal era la clara asignación de responsabilidades de los miembros del Parlamento en lo referente a los temas y a los asuntos de las dependencias. Empero, también existía un propósito secundario, a saber, la abolición de cuellos de botella de las secretarías coloniales altamente centralizadas y la descentralización de la toma de decisiones y de la administración por medio de la creación de ministerios.

En esta transición para formar un gobierno ministerial surgieron dos áreas de conflicto muy significativas, una de ellas en las relaciones entre los políticos y los funcionarios de carrera, y la segunda, entre el personal del servicio civil común y el especializado y técnico.

Relaciones entre los políticos y los servidores públicos¹¹

El sistema Parlamento-Gabinete precisa de una estrecha relación entre el Ministro y su Secretario Permanente. Si bien

¹⁰ Ver G. E. Mills, "Administración Pública en la Comunidad de Naciones del Caribe", *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*

se espera que el servidor civil sea un empleado de sumá confianza en la formulación de políticas, es el Secretario el que, en última instancia, juega un papel determinante. Los años de transición atestiguaron una competencia por el poder en la cual los miembros de la alta burocracia, acostumbrados durante mucho tiempo —en la época de la Colonia— a desempeñar el papel de formuladores de políticas, resintieron la intromisión de los dirigentes políticos y tuvieron grandes dificultades para ajustarse a un nuevo estado de subordinación.

Más aún, los nuevos Ministros no tenían una educación formal (a pesar que algunos si contaban con inteligencia y sentido común innatos). Los funcionarios de alto nivel, mejor educados y con antecedentes sociales diferentes, asumieron una actitud despectiva hacia los políticos a quienes consideraban incapacitados para enfrentarse a las responsabilidades del gobierno.

Por otra parte, los Ministros sumamente conscientes de sus poderes recién adquiridos y decididos a disipar cualquier sugerencia de inferioridad, estaban ansiosos para hacer valer su nueva autoridad y a indicar claramente y más allá de cualquier duda, que eran los amos. Además, algunos Ministros asumieron el papel de expertos técnicos o participaron en tareas administrativas que deberían ser desempeñadas por los servidores públicos.

En las pequeñas islas de Leeward y Windward, los Ministros atacaron a los funcionarios en discursos públicos y crearon un clima de temor y ansiedad y consecuentemente, los servidores públicos se preocuparon por su futuro, es decir, que sus carreras podrían ser decididas en base a consideraciones políticas partidistas. La respuesta de los funcionarios a estos ejercicios de terror¹² se manifestaron ya sea en un patente sabotaje o con mayor sutileza, dejándose llevar, y en algunos casos en el servilismo. Aquellos que buscaban la supervivencia como preocupación decisiva adop-

¹² Ver la tesis de 'terror y sabotaje de A. W. Singham en *The Hero and the Crowd in a Colonial Party*, Yale Univ. Press, 1968.

taron una postura dócil —anticipando el consejo que podría desear el Ministro y procediendo a darlo—.

En las comunidades de mayor tamaño, por ejemplo, Jamaica y Trinidad, debido al hecho de que cuentan con una experiencia más larga en la operación de este sistema y con la creciente tendencia de que los políticos más importantes y los servidores públicos de alto nivel tengan antecedentes sociales y educativos semejantes, el conflicto debe aminorarse; no obstante, los problemas persisten, estimulados por otros factores. Uno de ellos refleja el intenso grado de gobierno personalista en Trinidad, en donde un pequeño grupo seleccionado de jóvenes tecnócratas competentes en un momento dado son designados para desempeñar puestos de alto nivel, como por ejemplo, asesores clave, pero al siguiente son acuchillados y caen en desgracia como si fueran una plomada. En virtud de esto, cuatro funcionarios del nivel más elevado en el servicio civil de Trinidad fueron repentinamente enviados al exilio hace dos años y medio en base a argumentos formulados por el Primer Ministro que afirmaba que una elite tecnocrática "pequeña y ambiciosa" estaba conspirando para derrocar a los representantes elegidos por el pueblo y así hacerse cargo de las responsabilidades del gobierno.

Por ende, estas son las manifestaciones de lo que parece ser una continuación o renacimiento de la competencia por el poder. Sin embargo, si nos acercamos más y contemplamos dicha situación, ésta nos sugiere que esto no es el caso, sino más bien, es un síntoma de la reuencia del Ministro a aceptar responsabilidades y culpar a otros por el fracaso de los proyectos. Los miembros del servicio civil de alto nivel son muy hábiles en la búsqueda de chivos exiatorios.¹³

En Jamaica, la situación actual gira probablemente en torno a que si el conservar una burocracia neutral y despoli-

¹³ Ver Selwyn Ryan, "El Primer Ministro y la Nueva Elite Tecnocrática", Selwyn Ryan (ed.) *Issues and Problems in Caribbean Public Administration: A Reader*, UWI Departamento de Gobierno St. Agustine Trinidad, Noviembre 1977, pp. 372-378.

tizada es realista en función de las necesidades de una sociedad en desarrollo. Como lo afirmamos con anterioridad, este país representa el caso clásico en el Caribe de alternar el poder entre los dos partidos políticos mayoritarios dado que esto se ha presentado en los últimos 35 años, y podemos observar como un gran número de funcionarios de alto nivel ejemplifican el modelo Westminster-Whitehall al prestar sus servicios con éxito como consejeros clave a Primeros Ministros y a Ministros de Finanzas en gobiernos sucesivos de ambos partidos.

No obstante, no estaba presente la prueba decisiva, es decir, no existían diferencias ideológicas fundamentales entre los partidos mayoritarios, pero sí se daban como medios para alcanzar metas similares así como en el pensamiento de los dirigentes de los partidos. Desde finales de 1974, el partido que actualmente se encuentra en el poder ha hecho hincapié en su ideología socialista demócrata y volvió a asumir el poder en diciembre de 1976 con una victoria arrolladora en base a este argumento. En caso que las distinciones que se manifiestan hoy en día se profundizaran aún más que la retórica de los manifiestos y los discursos, entonces el servicio civil de alto nivel podría enfrentarse a un problema por primera vez en la historia de Jamaica.

Por tanto, en la actualidad se sugiere que es necesario contar con un servicio politizado y/o que otros mecanismos proporcionen a los dirigentes políticos los servicios de las personas que se encuentran en la administración, quienes traen consigo un fuerte compromiso político así como el apoyo necesario para la consecución de las políticas y metas del partido en el poder. Más adelante retomaremos este punto.

Relaciones entre servidores comunes y especialistas

En el sistema británico de la administración pública y en los que surgen de esta fuente, el conflicto entre los administradores comunes y los especialistas técnicos, es endémico.

En este caso, el administrador común goza de un "status" y una autoridad dentro de la organización que es superior al del experto técnico, al que se le niega la oportunidad de competir para ocupar puestos de alta administración.¹⁴

En el Caribe, el conflicto se agrava por dos factores que son: en primer término, que cuando se introdujo el sistema ministerial, los administradores comunes —Secretarios Permanentes— fueron interpuestos entre las cabezas técnicas dirigentes de departamentos y los nuevos Ministros y por consiguiente, las cabezas técnicas sufrieron una doble caída en cuanto a su "status". En segundo término, se reflejaron los distintos niveles de educación de los dos grupos; por una parte, especialistas técnicos altamente capacitados, y por la otra, administradores que eran ascendidos de puestos de oficina sin tener la ventaja de contar con una educación superior.

Al mismo tiempo, debido a su destacada posición, los administradores comunes tuvieron la oportunidad de oponerse a los esfuerzos de reforma destinados a reducir su autoridad y su "status" frente a los expertos técnicos. Sin embargo, en una época de desarrollo y tecnología sería evidente que el monopolio detentado por la élite administrativa debía eliminarse, y por ende, existe la necesidad de abolir la dicotomía de corrientes de carrera y abrir oportunidades para que los especialistas ocupen los cargos más altos en lo referente a la toma de decisiones.¹⁵ Más aún, los especialistas deberían participar en forma más activa en los programas de capacitación administrativa que se imparten, dado que sus funciones tienden a convertirse en tareas administrativas mientras más se acercan a los peldaños elevados de una organización.

¹⁴ Cabe hacer notar en especial el "culto del funcionario común o la filosofía del aficionado con dones innatos o 'el que está en todas partes'" descrito en *The Civil Service, Vol. 1, Report of the Committee (Fulton)* 1966-8.

¹⁵ Ver A. L. Adu, *The Civil Service in Commonwealth Africa*, Allen y Unwin, 1969.

La Necesidad de la Reforma

Mucho de lo expuesto anteriormente delinea los factores ambientales y los sistemas administrativos que a su vez implican y señalan áreas donde se precisa de una reforma —pero una reforma no sólo de sistemas, instituciones y procedimientos, sino también en relación con el personal que labora en estas instituciones—. Estos son, evidentemente, requerimientos complementarios y el adagio bíblico que advierte el “verter vino nuevo en botas viejas” sigue siendo oportuno.

El auto-gobierno y la independencia aunados al creciente interés por un desarrollo socio-económico en los esfuerzos realizados para modernizar las economías del Caribe y elevar los niveles de vida, han provocado cambios fundamentales en lo referente al papel y a las responsabilidades de los gobiernos. No sólo han surgido funciones y actividades, sino que igualmente importante, estas funciones se han tornado más técnicas, más complejas y los gobiernos se han convertido en los blancos de las crecientes exigencias y presiones por parte de las poblaciones que no sólo aumentan en número, sino en sofisticación.

Desafortunadamente, el servicio civil y la maquinaria administrativa no se desarrollan *pari passu* para poderse enfrentar a estos cambios. Es cierto que se introdujeron algunas innovaciones en los Estados de la región, pero en gran medida, el sistema de administración pública, las instituciones, los procedimientos y las actitudes son el legado de las condiciones estáticas del pasado que siguen siendo esencialmente las mismas y por consiguiente, son ineficaces en esta nueva y dinámica situación. Los servicios civiles de la Comunidad de Naciones del Caribe:¹⁶

“se encaran a la transición de haber sido un grupo de poder colonial para convertirse en una burocracia representativa bajo el control político nacional.”

¹⁶ Gordon K. Lewis. *The Making of the Modern West Indies*, MacGibbon y Gee, 1968 p. 391.

Sin embargo,

“no es muy difícil adquirir nuevas habilidades técnicas; quizás sea más difícil la adquisición de habilidades administrativas. Pero el meollo del asunto es inculcar un cambio de actitudes y de crear un espíritu de innovación y creatividad entre el personal, en especial entre aquellos cuyo condicionamiento colonial es muy profundo.”¹⁷

Los esfuerzos para realizar una reforma y para reorganizar se enfrentan a una serie de problemas; uno de ellos es la consecuencia de las ‘restricciones coloniales’ por parte de aquellos que consideran que los sistemas heredados y antiguos son, en forma inherente, los sistemas óptimos; y en el otro extremo se encuentran aquellos que al reaccionar ante el colonialismo, rechazan totalmente a las instituciones heredadas y desean echar todo por la borda. Algunos de estos últimos instan sin criticar, la substitución de nuevos proveedores de instituciones, por ejemplo, los Estados Unidos por la fuente tradicional, es decir, el Reino Unido.¹⁸

Otro problema radica en el *penchant* de las Antillas de depender de expertos y consultores del extranjero para la resolución de problemas que podrían ser tratados por los expertos locales en forma igualmente eficiente. No obstante, y en forma creciente, algunos de los Estados, —Guyana¹⁹ en lo particular—, contratan a un personal local para diagnosticar y prescribir las propuestas de reforma, ya sea por equipos integrados totalmente por nativos o equipos de expertos nacionales y extranjeros.

¹⁷ G. E. Mills y Paul D. Robertson, “Las Actitudes y el Comportamiento del Servicio Civil de Alto Nivel en Jamaica”, G. E. Mills (ed.), *Issues of Public Policy and Public Administration in the Commonwealth Caribbean, Social and Economic Studies*, Junio, 1974.

¹⁸ G. E. Mills, “Administración Pública en la Comunidad de Naciones del Caribe”, *op. cit.*

¹⁹ Para un ejemplo de lo anterior, ver *United Nations Report on Public Administration in Guyana*, 1966. Dicho documento fue elaborado por un equipo de personal guyanés y de las Naciones Unidas, y el presidente fue un Secretario Permanente de Guayana.

Finalmente, existe el peligro de prescribir “estuches prefabricados” que contengan soluciones “instantáneas” y universales que probablemente no puedan aplicarse a las circunstancias y a las necesidades de ciertos países. Para aclarar este concepto, la situación requiere de un examen crítico de los sistemas existentes, etc., *de novo* y la búsqueda de soluciones que sean relevantes a las condiciones ambientales y a los problemas; por supuesto que estas soluciones incluyen la adecuación de elementos de otros sistemas que se consideren apropiados.

Algunos aspectos significativos de la reforma

Durante las últimas dos décadas, los problemas administrativos de los diferentes Estados del Caribe han sido investigados *ad nauseam* y los anaqueles oficiales están repletos con una gran cantidad de informes en materia de reforma elaborados por comisiones y comités a macro, meso y micro-nivel. Como cabría esperar, algunos de los análisis, diagnósticos y propuestas prescriptivas más importantes de una macro-dimensión tienen que ver con la adecuación o reorganización de la maquinaria de la administración pública y con el mejoramiento del personal del servicio civil, para así poderse enfrentar a los desafíos de la independencia.

Por consiguiente y como ilustración, 18 meses después de lograr su independencia, el Gobierno de Trinidad y Tobago nombró a un comité de servidores públicos para considerar y presentar informes acerca del papel y del “status” del servicio civil en la era de la independencia.²⁰ En forma semejante, en Jamaica y Guyana respectivamente, se asignaron tareas de investigación y elaboración de recomenda-

²⁰ *First Report of the Working Group on the Role and Status of the Civil Service in the Age of Independence* (Presidente: J. O'Neil Lewis) Septiembre 1964. También de fecha más reciente en Trinidad, C. H. Dolly *Report of the Working Group on the Organization and Streamlining of Public Services Practices and Procedures in Trinidad and Tobago*, 1969; y *The Institutionalisation of Administrative Improvement in the Public Service of Trinidad and Tobago*, preparado por el Comité Consultivo Técnico-Administrativo, Febrero, 1976.

ciones para la reforma sobre un amplio espectro del sistema de administración pública, incluyendo al gobierno local, a equipos, comités o comisiones formados por una sola persona.²¹

En las pequeñas islas de Leewards y Windwards, la mayor parte de los informes en materia de administración pública comisionados por sus gobiernos desde el principio de la década de los sesentas, se limitaron a investigaciones para el seguimiento de las demandas del servicio civil en cuanto a la revisión de los sueldos y salarios. Casi nunca se realizaron exámenes exhaustivos en materia de sistemas y procedimientos administrativos como un precedente esencial a dichas revisiones; sólo en los últimos cuatro años se efectuaron encuestas y se elaboraron profundas y amplias propuestas de reforma.

Sin embargo, en muchos estados de la región, incluyendo a las islas de Leewards y Windwards, se introdujeron reformas en áreas concretas, especialmente en organización y en administración, y en Jamaica en lo concerniente al rendimiento presupuestario.

Algunas importantes reformas jamaquinas recientes

En los últimos cinco años, se hizo un gran número de propuestas significativas en materia de reforma, en relación con aspectos del sistema administrativo de Jamaica y algunas de ellas ya han sido instrumentadas. Las medidas más importantes se enfocaron al rediseño de los sistemas centrales del “sistema” y de los sistemas de personal, incluyendo su desarrollo y a la administración central del servicio civil. En forma concurrente, otras fuentes de interés del servicio

²¹ Por ejemplo, *Public Administration in Jamaica*, Informe de las Naciones Unidas No. TAO/JAM6, Nueva York, Abril, 1965; *Public Administration in Guyana, op. cit.*; *The Public Service of Guyana: Report of the Commission of Inquiry* (Presidente: B.A.N. Collins) Mayo 26, 1969; M. Brownstone, *Report on Reform of Local Government in Jamaica*, 22 de octubre, 1963.

civil se nutren de otras tendencias, especialmente en la introducción de "personal eventual" de fuera del sistema normal del servicio civil y de un mayor aprovechamiento de los organismos extra-departamentales.

El sistema de clasificación

Los sistemas de clasificación del servicio civil en el Caribe han sido tradicionalmente deficientes puesto que son imprecisos y contienen categorías amplias y amorfas— por ejemplo, administrativas, ejecutivas, clericales— y careciendo de una clara definición en lo referente a deberes. En muchos casos, hay puestos con designación y salario semejantes y que realizan tareas y asumen responsabilidades totalmente diferentes. Más aún, los sistemas tienden a confundir los requerimientos del personal²² con las concomitantes implicaciones financieras.

En 1972, el gobierno jamaicano, con la ayuda técnica inicial del gobierno canadiense, emprendió un ejercicio exhaustivo de reclasificación en un intento de ordenar y agrupar puestos en base a funciones, niveles de responsabilidad y las competencias requeridas. Sin embargo, en las primeras etapas, el proceso, se enfrenta a dificultades y anomalías, algunas surgen de planteamientos de deberes sobre o sub estimados, otros, aparentemente de la consecuencia de ceder ante las presiones. Además, a muchos servidores públicos se les dificulta apreciar la diferencia que existe entre los requerimientos objetivos de un cargo y la persona que lo ocupa en un momento dado.

'Auto-reforma': El Ministerio del Servicio Público

En 1973, el gobierno decidió establecer un Ministerio del Servicio Público —a lo largo de los lineamientos del De-

²² Por ejemplo: UNDP/UNOTC, *Report on Development of Public Sector Manpower Resources in Less Developed Countries of the Commonwealth Caribbean* (G. E. Mills, C.A.P. St. Hill y U. Forbes) Agosto 1976; C. H. Dolly y Cols, *Report of the St. Lucia Public Services Review Committee*, 1977.

partamento del Servicio Civil del Reino Unido²³— para asumir las responsabilidades del 'sistema' central que previamente detentaba el Ministerio de Finanzas y encargarse de la revisión y la superación continua del gobierno como un todo. En las palabras del documento ministerial²⁴ presentado a la consideración del Parlamento de ese entonces:

"la expedita y efectiva instrumentación de las políticas y los programas del sector público requiere de un servicio civil que sea acorde a las modernas prácticas administrativas; un servicio capaz de utilizar técnicas y procedimientos actualizados para gestionar asuntos públicos; un servicio que sea sensible y responda a las necesidades de nuestra comunidad."

Por consiguiente, se esperaba que esa nueva dependencia realizara, además de las funciones que ya estaba llevando a cabo en lo referente a la clasificación, compensación y relaciones con el personal, funciones más novedosas y dinámicas en lo concerniente a la reorganización de los sistemas y procedimientos, mejoras en los servicios administrativos mediante el sistema de administración pública y el desarrollo de los recursos humanos. El Ministerio y la Comisión del Servicio Público (PSC) son organismos complementarios; el primero se encarga de las funciones generales 'im-personales' administradas por dirigentes políticos y la última es un organismo independiente, encargado de las carreras de los servidores civiles individuales, por ejemplo, reclutamiento, ascensos, etc.

Al mismo tiempo que se estableció el Ministerio, se creó un Consejo formal de Administradores Ejecutivos, es decir, de los Secretarios Permanentes,²⁵ para servir como un mecanismo coordinador y controlador entre los Ministerios y los Departamentos y para los programas importantes.

²³ En Guayana se estableció un Ministerio de Servicio Público en 1968.

²⁴ *Ministry Paper No. 21 of 1973*, presentado por el Primer Ministro Adjunto, 17 de abril de 1973.

²⁵ *Ibid.*

Durante sus cinco años de existencia, el Ministerio del Servicio Público (MPS) no ha disfrutado de mucho éxito; su logro principal se obtuvo en el campo de la capacitación. Los motivos de su falta de eficacia residen en gran medida, en su posición como otra dependencia central prestigiosa y elitista con un sistema demasiado pesado que priva a los Ministerios de línea de su personal más competente. Además, también es cierto, que tal y como lo apuntó un funcionario de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas:

“La mayor parte de estas organizaciones (administración central), prestan casi toda su atención a las políticas en materia de personal y a asuntos administrativos relacionados con la exclusión de la resolución eficaz de problemas de mejoramiento administrativo”.²⁶

El Ministerio encontró una considerable inercia y apatía en sus esfuerzos para estimular la reforma y esto se debe particularmente a que los administradores y otros asesores a nivel operacional/dependencia, piensan que desde un principio, no participan lo suficiente en las decisiones en materia de reforma.

El sistema de méritos

Durante muchos años el servicio civil jamaicano funcionó basado en la idea de un sistema de ascensos fundamentado primordialmente en el mérito. Sin embargo, se consideraba que mientras que se hablaba mucho acerca de éste, en la práctica, el criterio principal era la antigüedad —y quizás otros factores—. En 1975, una nueva Comisión del Servicio Público decidió que los futuros ascensos se basarían en el mérito, es decir, criterios de desempeño, competencia y experiencia en el trabajo.

²⁶ Comité Consultivo Técnico de Superación Administrativa, “El Establecimiento de una Maquinaria Permanente para la Superación Administrativa en el Servicio Público de Trinidad y Tobago”, Marzo 1977 (en Selwyn Ryan (ed.) *Issues and Problems, etc., op. cit.*, pp. 746-759.

Se centró un problema fundamental en torno a la necesidad de diseñar un mecanismo adecuado y eficaz para evaluar el desempeño (apreciación de la eficiencia), dado que “los ascensos por medio del mérito requerían una mayor cantidad de criterios en cuanto a la discriminación, que competencias en lo referente a la antigüedad o a las anotadas en un documento”.²⁷ En colaboración con el Ministerio del Servicio Público, se introdujo un nuevo sistema de evaluación, más abierto y positivo en lugar de los antiguos y coloniales “informes confidenciales”, que eran altamente negativos en su aplicación y se llevaron a cabo una serie de seminarios de reorientación para todo el personal que labora en el servicio.

El nuevo sistema representa una mejora manifiesta, pero queda mucho por hacer. Su justeza y eficacia dependen en gran medida de la objetividad, valor y confiabilidad de la información y revisión realizadas por los funcionarios y no todos tienen estas cualidades. Más aún, algunas de las valoraciones sugieren que entre los supervisores existe una falta de compatibilidad y uniformidad de los enfoques y bases de las evaluaciones.

La Comisión del Servicio Público junto con el Ministerio del Servicio Público elaboraron también un esquema para identificar a personas en niveles intermedios, quienes tienen el potencial de convertirse en administradores competentes y eficientes, y así prepararlos para asumir responsabilidades administrativas. Desafortunadamente, el esquema ha zozobrado debido al problema que involucra la selección de un método adecuado para el proceso de identificación. En agosto de 1977 se hizo un intento que fracasó, y que consistía en introducir un examen, como una prueba más objetiva en cuanto al mérito en un esquema de instrumentos ponderados que incluirían otros factores por ejemplo: la evaluación del desempeño y una entrevista. Se presentó una fuerte oposición a los exámenes que culminó en un boicot por parte

²⁷ Informe de las Naciones Unidas, *Public Administration in Jamaica, op. cit.*

de la *Civil Service Association* (Asociación del Servicio Civil), el resultado fue un aplazamiento indefinido— y la asociación acabó con cierto resentimiento por no haber podido obtener la participación de sus miembros y aquellos que esperaban tomar los exámenes, por la decisión de introducirlos.

Por supuesto que la decisión de boicotear emanó también de otros motivos: crítica acerca de lo adecuado de una prueba con múltiples elecciones para identificar el potencial administrativo, y ansiedad e inseguridad de tener que realizar un examen por parte de algunos servidores públicos que habían obtenido puestos relativamente altos debido a procesos de ósmosis o de favoritismo.

Mientras que dos organismos compartan la responsabilidad de la administración central del servicio civil, la eficiencia de este arreglo dependerá en buena medida de la colaboración y de las buenas relaciones laborales que existan entre ellos, y éstos a su vez, dependen en cierto grado de las personas que se encuentran participando. Si el Ministerio del Servicio Público busca continuamente “asumir” las responsabilidades de la Comisión del Servicio Público, el conflicto y la tensión producirán efectos nocivos en cuanto al funcionamiento de todo el sistema del servicio civil y tendrán que idearse nuevas disposiciones.

Organismos no departamentales

La creciente tendencia hacia la creación de organismos no departamentales —especialmente consejos estatutarios—, durante las últimas dos décadas y en fechas más recientes, y la introducción de “asesores especiales” extra-burocráticos, son dos acontecimientos significativos que se dieron en la administración pública jamaíquina. El crecimiento de estos mecanismos surge parcialmente debido a que los dirigentes políticos se han sentido frustrados, impacientes y ansiosos por lograr sus objetivos de políticas y consideran que la

maquinaria gubernamental tradicional y el personal del servicio civil son incapaces de lograr estas metas en forma eficaz y rápida y por ende, recurren a otras alternativas.²⁸

La creciente participación del Estado en las actividades empresariales, industriales, comerciales y de desarrollo, sirve para acelerar el proceso, por tanto, las empresas públicas y las estatales crecen en número y en importancia, sobre la premisa de proporcionar mayor flexibilidad, dinamismo y alcance para una toma de decisiones más expedita que la obtenida en la forma administrativa y departamental común y corriente.

Pero independientemente del razonamiento expresado formalmente, el cuerpo estatutario se emplea como un medio para canalizar el patronazgo (especialmente dado que el reclutamiento del Servicio Civil se encuentra fuera de la esfera de las políticas partidistas)²⁹ y como un medio para proporcionar a los dirigentes políticos los servicios prestados por personas que acarrean un fuerte compromiso político y apoyo a las políticas del partido en el poder.

La proliferación de dichas dependencias —existen más de 200 cuerpos estatutarios, algunos realizando funciones que se traslapan—, ha dado lugar a graves problemas de fragmentación y ha aumentado la necesidad de lograr una coordinación administrativa, y por tanto, los problemas de responsabilidad pública también se intensifican. Un comité recientemente nombrado por el Primer Ministro Adjunto, recomendó la abolición de algunos cuerpos estatutarios y la inclusión de otros en un marco ministerial o departamental normal, pero hasta la fecha no se ha emprendido acción alguna.

Cabe conceder que algunas empresas públicas y compañías estatales tienen propósitos muy funcionales en relación

²⁸ G. E. Mills y Robert Robertson, “Las Actitudes y el Comportamiento del Servicio Civil de Alto Nivel etc.”, *op. cit.*, p. 314.

²⁹ *Report of Statutory Boards Committee*, 1975.

con las actividades de tipo comercial y ninguna de estas son conspicuas en este aspecto. La primera es la Jamaica Nutrition Holdings Limited, una corporación establecida en noviembre de 1973 para servir como una agencia centralizada para la importación en gran volumen de productos alimenticios básicos y para estabilizar o abatir los precios de los alimentos ricos en proteínas para consumo masivo.³⁰ La otra, la National Development Agency, fue creada en junio de 1974, es administrada por el gobierno y se dedica a manejar y a acelerar la instrumentación de selectos proyectos gubernamentales en el campo de la construcción. Hasta ahora, ambas instituciones han tenido mucho éxito, pues la primera substituye a los importadores del sector privado en algunos productos y la segunda reemplaza al departamento gubernamental que se encargaba de la construcción.

No obstante, parece ser que por lo general, el recurrir a establecimientos de cuerpos estatutarios refleja una evasión del problema real, sobre todo a la necesidad de reformar al servicio civil, así como a las estructuras y procesos departamentales tradicionales. En este aspecto, cabe considerar en forma crítica dos preguntas que se inter-relacionan y son las siguientes:

“En primer término, existe una validez real en el supuesto generalmente aceptado —que logró alcanzar el nivel de un axioma— de ¿no puede operarse eficaz y eficientemente una empresa industrial/comercial en el marco de una administración departamental?, y esto, ¿se debe a los rígidos y tardados procesos de toma de decisiones y de instrumentación? En segundo término, ¿no pueden obtenerse las ventajas que se dice que tiene la administración así como la operación de los negocios del sector privado, en función de flexibilidad y toma de decisiones rápida mediante la modificación y ampliación de los procedimientos y controles departamentales tradicionales?”³¹

³⁰ E. S. Jones y G. E. Mills, “Innovación Institucional y Reforma en la Comunidad de Naciones del Caribe”, *Social and Economic Studies*, Vol. 25, No. 4, Diciembre 1976, p. 340.

³¹ G. E. Mills, *Empresas Públicas en la Comunidad de Naciones del Ca-*

Además, cabría cuestionar la suposición de que las habilidades, cualidades y orientación necesarias para la operación eficaz de las empresas públicas, por lo general, no se encuentran normalmente dentro del servicio civil. Sin embargo, y de mayor importancia, es la necesidad de reconocer que la totalidad del sector público, **incluyendo al Servicio Civil**, requiere de personal innovador y creativo dotado de habilidades técnicas y administrativas.

“Esto precisa de un reclutamiento más moderno y de políticas y procesos de selección así como hacer mayor hincapié en la capacitación para la administración del desarrollo y del personal del sector público como un todo.”³²

Asesores especiales

El asesor especial de Ministros que opera dentro del gobierno pero que no es un servidor público ni es un miembro de el liderazgo político, no es un invento nuevo. Este dispositivo se ha utilizado durante años en el Reino Unido³³ y en otros países de la Comunidad de Naciones, pero en ninguno de estos países del Caribe se desarrolló esta institución en el grado en que lo hizo en la experiencia jamaicana después de la victoria electoral del actual gobierno en 1972.

En un intento para mitigar las ansiedades del servicio civil, el Primer Ministro, poco después de tomar posesión, explicó el razonamiento para los asesores especiales como un

“intento deliberado para lograr la participación de los ciudadanos . . . para asegurarse que no se impida el acceso al gobierno a la opinión pública de la ciudadanía.”

ribe. Ponencia presentada en un taller del Proyecto de Empresas Públicas en el Caribe, octubre, 1977, p. 21.

³² *Ibid.*, p. 40.

³³ En el Reino Unido los ‘asesores políticos’ comprenden una red de mecanismos junto con la Unidad Especial de Políticas y el CPRS (grupos de pensadores).

Su papel es ayudar al gobierno a mantener

“canales para penetrar en la opinión y en los puntos de vista de todo el pueblo . . . no constituyen amenaza alguna.”³⁴

Por ende, este pretendido razonamiento deberá coadyuvar para ampliar la gama de alternativas de políticas que están abiertas al gobierno; pero, al igual que en los consejos estatutarios, no cabe duda que el propósito primordial para aprovechar a los asesores especiales es el apoyo dado por personal calificado y **comprometido** políticamente a los dirigentes políticos en un sistema que pesa en forma considerable en la neutralidad del servicio civil.

Se ha sugerido que:

“El uso extensivo de asesores especiales amenaza con introducir conflicto con la autoridad ejecutiva y responsabilidad por parte del Secretario Permanente.”³⁵

Como se indicó con anterioridad, estas alternativas o complementos a un servicio civil neutral, son substitutos parciales para el análisis profundo de los problemas del servicio civil y para las prescripciones de la reforma. Por ende, probablemente se producirán efectos disfuncionales y de tipo de círculo vicioso en la moral de los servidores.

Reforma del gobierno local

Cualquier consideración exhaustiva de la reforma administrativa del sector público, deberá incluir el complejo de las autoridades del gobierno local como uno de los elementos que, aunado a la maquinaria del gobierno central y a los

organismos no departamentales, integren un sistema total. En este breve estudio no es factible abundar acerca del sistema de gobierno local en Jamaica, por tanto, sólo se elaboró un resumen.

Como muchas de sus otras instituciones gubernamentales y de administración pública, el sistema del gobierno local es el legado del pasado colonial —que existió durante 325 años—. Si bien se dieron algunos cambios fundamentales en cuanto a la democratización —durante la década de los cuarentas— y cambios menores en materia de organización y financiamiento, el movimiento hacia el auto-gobierno y la independencia no ha mejorado la posición del gobierno local; de hecho, ha sido dejado fuera de la corriente principal del desarrollo nacional.

Básicamente, las restricciones al desarrollo del gobierno local se relacionan con tres factores que son: la tendencia hacia la centralización de funciones; la dependencia en el gobierno central por parte de las autoridades locales en más del 90 por ciento de sus ingresos, y los problemas políticos. Los gobiernos sucesivos de ambos partidos mayoritarios han enfatizado repetidamente el valor de conservar un sistema de gobierno local y la necesidad de crear una medida de autonomía y auto-gobierno a este nivel. Sin embargo, las autoridades locales han permanecido atadas con una fuerte rienda de control y subordinación en una relación paternalista con el gobierno central.

Desde la Independencia (1962), se han producido cuatro análisis y recomendaciones para reformar el sistema, pero sólo el más reciente, el Informe Mills³⁶ de 1974 es el que más probabilidades tiene de lograr su instrumentación. En forma concisa, este informe recomienda la ampliación de las responsabilidades de las autoridades locales incluyendo su participación en la planificación y en el desarrollo socio-econó-

³⁴ Discurso del Primer Ministro Manley a la Asociación Jamaíquina de Servicio Civil, 19 de abril de 1972.

³⁵ E. S. Jones y G. E. Mills, *op. cit.*, p. 338.

³⁶ *Report of the Committee on Local Government Reform in Jamaica* (Presidente: G. E. Mills), Kingston; Government Printer, mayo 21 de 1974).

mico, así como mayor participación de los ciudadanos y el mejoramiento de la eficiencia interna de las autoridades al gestionar y al administrar sus asuntos. Actualmente un Comité de Instrumentación elabora el diseño de un plan operativo para la consecución de estos objetivos.

Conclusiones. Por lo general, los intentos de reforma de la administración pública en Jamaica, así como en otros Estados de la Comunidad de Naciones del Caribe, se enfrentan a resistencias tanto a nivel político como burocrático; algunas limitaciones emanan de características muy arraigadas del medio ambiente. Si bien los políticos reconocen la necesidad de reformas cuya función sería facilitar la instrumentación de proyectos, a menudo se resisten o difieren los cambios porque intuyen en ciertas reformas una amenaza a su dominio y a su habilidad de ejercer cierto liderazgo; dado que ellos creen que podrían perder en la lucha por el poder al enfrentarse a los burócratas.³⁷

Desde la perspectiva de la burocracia, los Ministros de línea y los departamentos resienten la creación de organismos centrales prestigiosos y elitistas como sucesores al estilo del viejo secretariado colonial, por ejemplo: Ministerios de finanzas, Organismos Centrales de Planeación y Ministerios

³⁷ Selwyn Ryan, "Superación Administrativa en la Comunidad de Naciones del Caribe", S. Ryan (ed.), *Issues and Problems etc. op. cit.*, pp. 776-816.

de Administración Pública. Este resentimiento se agrava aún más por la renuencia de dichos organismos para ampliar los niveles operativos, y a un poco más de descentralización y de participación.

Estas son las condiciones que componen la pesadilla de inercia que continúa penetrando dentro del sistema aún después de 20 años de auto-gobierno. Tenemos la esperanza de que el movimiento hacia arriba de personal más joven y mejor capacitado, así como el creciente reclutamiento de personas del exterior, proporcione un elemento de "fermentación" para todo el sistema y facilite los procesos de reforma. La Universidad de las Antillas —en particular, la Facultad de Ciencias Sociales—, también juega un papel muy importante y positivo al apoyar a la reforma administrativa mediante estudios pragmáticos y de diagnóstico seguidos por propuestas prescriptivas, por otras formas de asesoría y participación de expertos, a través de programas de educación y de capacitación impartidos a los empleados del sector público.³⁸

³⁸ Muchos gobiernos utilizan los servicios de la Universidad y en especial de su Departamento e Instituto de Investigaciones Socio-económicas. En Jamaica, esta tendencia ha aumentado desde que tomó el poder el actual gobierno en 1972. Por ejemplo, el autor de el presente documento, asesoró a los gobiernos del este del Caribe en materia de capacitación y reforma administrativa, y ha prestado sus servicios como Asesor Especial del Primer Ministro en Jamaica, en materia de Reforma Administrativa, y ha ocupado los cargos de Presidente del Comité de Reforma Gubernamental Municipal y de Presidente de la Comisión del Servicio Público.