

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/654
25 de marzo de 1963

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

PROGRAMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ASISTENCIA TECNICA
EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Nota preparada por la División de Administración Pública
del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
de las Naciones Unidas



10

I

1. Una maquinaria administrativa bien organizada y eficiente es requisito esencial para aplicar con buenos resultados una medida tendiente a promover el desarrollo económico y el bienestar social; por lo tanto, debe prestarse atención preferente a la necesidad de mejorar la administración.
2. La idea de ayudar a los gobiernos en el mejoramiento de sus prácticas administrativas es tan antigua dentro de las Naciones Unidas como el propio programa de asistencia técnica. Su constante ampliación coincide muy de cerca con la de dicho programa. Ya en 1948 el Consejo Económico y Social reconoció que la capacitación en administración pública era consecuencia necesaria de la ayuda en el campo económico y social a los países en vías de desarrollo. La Asamblea General respaldó el establecimiento de un Centro Internacional de Capacitación en Administración Pública.^{1/}
3. El año siguiente señaló una significativa ampliación del concepto del programa ya que el reconocimiento de la necesidad de asistencia expresado antes en la idea de centralizar la formación profesional mediante la provisión de "servicios internacionales" se tradujo ahora en un programa que llevará las actividades a los países que solicitaran asistencia.^{2/}
4. En 1950 el Consejo Económico y Social recomendó que las solicitudes de asistencia para la capacitación en administración pública que presentaran los gobiernos fueran consideradas en virtud del programa ampliado,^{3/} lo que fue confirmado por la Asamblea General.^{4/}
5. En 1953 la Asamblea General, reconociendo la creciente importancia del papel que desempeña la administración pública en los programas tendientes a promover el desarrollo económico y el bienestar social, aprobó un programa de administración pública^{5/} cuyo texto revisado

^{1/} Resolución de la Asamblea General 246 (III) del 4 de diciembre de 1948.

^{2/} Resolución de la Asamblea General 253 (IV), 1949.

^{3/} Resolución 292 (XI), 5 julio 1950, del Consejo Económico y Social.

^{4/} Resolución 518 (VI), 12 enero 1951, de la Asamblea General.

^{5/} Resolución 723 (VIII), 23 octubre 1953, de la Asamblea General.

comprendía: a) la prestación, a solicitud de los gobiernos, de asistencia técnica relacionada con la administración pública a través de: i) el servicio de asesoramiento de expertos; ii) becas de estudio y de perfeccionamiento; iii) institutos de capacitación, seminarios, conferencias, grupos de trabajos y otros medios; iv) la provisión de publicaciones técnicas en materia de administración pública. En 1956 la Asamblea General dio mayor amplitud al alcance del programa haciendo especial hincapié en los estudios preliminares y la colaboración con otros organismos.^{6/}

6. En 1958 la Asamblea General aprobó oficialmente la ampliación de la asistencia técnica en materia de administración pública al aprobar la resolución 1256 (XIII) relativa al suministro de personal que desempeñe funciones ejecutivas de dirección (CPEX); posteriormente se le dio a este programa carácter de continuidad^{7/} con una asignación presupuestaria anual de 850 000 dólares.

7. En 1961 se elevó a 1 millón de dólares la consignación para el Programa Ordinario de administración pública manteniéndose en ese nivel en 1962 y 1963.

8. Resultado de más de diez años de asistencia técnica en materia de colaboración técnica es la profunda conciencia adquirida de la interdependencia económica, social y administrativa. Citando textualmente al Secretario General: "Parece llegado el momento de dar a la administración pública un lugar preferente en el orden de prioridades. Los progresos que se hagan en este terreno contribuirán a subsanar, en considerable medida, las muchas fallas de las estructuras y de los procedimientos. Por lo demás, una mayor contribución técnica, dotada de medios financieros adecuados, se traduciría ciertamente en una mayor eficacia y productividad del esfuerzo internacional global. La administración pública, considerada en su totalidad, no es simplemente la suma de los diferentes servicios públicos de un país. Es el tronco común que sostiene y nutre las muchas ramas que constituyen las disciplinas particulares. Provee el marco institucional y sistemático dentro del cual nacen, se desarrollan y armonizan las

^{6/} Resolución 1024 (XI), 21 diciembre 1956, de la Asamblea General.

^{7/} Resolución 1530 (XV) de la Asamblea General.

redes de servicios especiales que el Estado moderno necesita para promover el desarrollo.^{8/}

9. El Comité Administrativo de Coordinación al examinar el informe citado se dio "perfecta cuenta de la importancia fundamental de una sólida estructura administrativa como condición previa para el desarrollo económico y social".^{9/}

10. El Consejo Económico y Social, habiendo examinado el informe citado, admitió que "una estructura administrativa sólida y una administración pública eficiente son requisitos previos esenciales para el progreso de los países en vías de desarrollo" y reconoció además "la relación recíproca entre los diferentes sectores de la administración pública".^{10/}

11. Como resultado de muchos años de experiencia en colaboración técnica y de los estudios realizados sobre administración pública, se ha llegado a considerar a esta última desde un punto de vista nuevo y más fructífero. Se ha reconocido que, lejos de constituir un fin en sí misma, forma parte integrante del desarrollo económico y social. En la práctica se destaca la importancia de un enfoque integral en las etapas de investigación, planificación y programación que deben guardar una rigurosa relación con los planes de desarrollo económico.

12. En las Propuestas para un Programa de Acción en el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo^{11/} formuladas por el Secretario General se señala a la atención el hecho de que "en el campo de la administración propiamente dicha, los avances deben cubrir un amplio frente. Si se intenta reorganizar un sector de la administración abandonando a los otros,

^{8/} Examen General del Desarrollo, la Coordinación y la Concentración de los Programas y Actividades de las Naciones Unidas y los Organismos Especializados en Materia Económica, Social y de Derechos Humanos. Programas de las Naciones Unidas y los Organismos Especializados en materia de Administración Pública. (E/3630), capítulo VII, párrafo 240.

^{9/} 26º Informe del Comité Administrativo de Coordinación (E/3625), párrafo 140.

^{10/} Resolución 907 (XXXIV) del Consejo Económico y Social.

^{11/} Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Propuestas para un programa de acción. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.B. 2, Nueva York 1962.

un desarrollo ordenado resultará imposible. Deben integrarse y ordenarse cuidadosamente todos los esfuerzos nacionales y la asistencia técnica del exterior. Así, pues, debe haber un punto focal en que se centren el progreso y la reforma administrativa."

II

13. En la Sede de las Naciones Unidas la División de Administración Pública se ocupa del aspecto sustantivo de los programas de administración pública y, con respecto al programa OPEX, atiende además el aspecto directivo y ejecutivo. La división:

- a) proporciona asesoramiento y respaldo sustantivos a los expertos que trabajan sobre el terreno;
- b) concede becas de ampliación de estudios en administración pública;
- c) contribuye a la formación de institutos nacionales de administración pública y respalda a varios institutos regionales;
- d) mantiene un programa sistemático de investigación y publicaciones en el campo de la administración pública.

Para tales efectos, la División está organizada a base de tres funciones sustantivas centrales, a saber:

- administración y capacitación de personal (incluyendo becas de ampliación de estudios)
- organización y métodos
- gobierno local

y tiene una unidad independiente que se ocupa del programa OPEX.

14. Actualmente se asignan asesores regionales en administración pública a las comisiones económicas regionales a fin de aumentar la competencia sustantiva de las Comisiones. Dichos nombramientos deben ajustarse, sin embargo, a los adelantos y retrasos preexistentes como a las circunstancias reinantes. "Para poner en ejecución el programa de descentralización se necesita, forzosamente, proceder con un ritmo distinto según los diversos campos de actividad y las diversas regiones".^{12/} Gracias al nombramiento de asesores regionales que llegan a integrar el personal de las comisiones

^{12/} Descentralización de las Actividades Económicas y Sociales de las Naciones Unidas y Robustecimiento de las Comisiones Económicas Regionales (E/3643).

económicas regionales, son posibles muchas formas nuevas de colaboración cotidiana en el plano regional. Esta es una nueva realización, en el campo de la administración pública, de los objetivos establecidos para la descentralización de las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas y el robustecimiento de las comisiones económicas regionales según lo previsto por la Asamblea General.^{13/}

El primer Asesor Regional en materia de administración pública fue asignado en 1962 a la Comisión Económica para América Latina.

III

15. Formas de cooperación técnica. Teniendo en cuenta el enfoque básico descrito en la Parte I, se consignan a continuación las formas de asistencia técnica a disposición de los Estados miembros:

- a) Estudios preliminares realizados por un solo experto o un grupo de expertos de amplia experiencia y reconocida competencia. Estas son misiones de corta duración para las cuales se prestan en particular los asesores regionales en administración pública. Dichos estudios pueden ser de gran ayuda para los gobiernos en la identificación de las zonas más necesitadas de asistencia técnica y la planificación de los programas y las solicitudes correspondientes. El período máximo que se requiere para realizar esos estudios puede variar de un país a otro; sin embargo, un período inferior a seis semanas es apenas suficiente y es probable que nunca se necesite más de tres meses. Los estudios preliminares deben conducir a planes integrales rigurosamente vinculados a los planes nacionales de desarrollo y al progreso equilibrado de los distintos sectores administrativos. También es deseable la coordinación en el plano regional con respecto a las formas de cooperación regional existentes.

^{13/} Resolución 1709 (XVI) de la Asamblea General.

- b) Expertos asesores. Pueden obtenerse los servicios de estos expertos por períodos que fluctúan, según las necesidades, entre seis meses y dos años. Se sabe por experiencia que los expertos pueden prestar servicios con los resultados más ventajosos en campos tan vastos como organización y métodos de gobierno, administración de personal, capacitación de personal, gobierno local, administración fiscal, presupuesto y cuentas, etc. Por recomendación de los expertos asesores pueden solicitarse especialistas en campos más restringidos y especializados.
- c) Becas. Las becas constituyen un elemento valiosísimo para mejorar la eficiencia en la administración siempre que se les planifique en forma cuidadosa y estén vinculadas a un proyecto. Para obtener los mejores resultados habrá que seleccionar a los candidatos atendiendo a la recomendación de los expertos extranjeros y capacitarlos en el exterior para que a su regreso prosigan el trabajo ya establecido por los especialistas extranjeros.
- d) Programas de capacitación. Todo mecanismo administrativo que funcione eficazmente debe contar con las facilidades necesarias para el entrenamiento en servicio a fin de garantizar el constante suministro de personal capacitado para las distintas tareas administrativas. La asistencia técnica de las Naciones Unidas ya se ha ocupado de establecer institutos de administración pública que, aparte de ofrecer programas de entrenamiento en servicio al personal de gobierno de las distintas categorías, pueden emprender estudios especiales sobre los problemas administrativos que plantean los distintos ministerios y dependencias.
- e) Capacitación en los planos subregional y regional. Cuando dos o más países tienen en general una misma tradición política y cultural pueden aunar sus recursos y, con la asistencia de las Naciones Unidas, establecer instituciones de capacitación en los planos subregional y regional sobre una base conjunta y de colaboración.

/Un esfuerzo

Un esfuerzo regional desplegado en 1962, que tuvo vasta trascendencia para los proyectos por países de América Central, fue la reformulación del Programa de la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESAPAC) a fin de que sirviera en forma más directa a los objetivos del Programa de Integración Económica para la subregión. Además de su programa permanente de seminarios sobre determinados aspectos de la integración económica, se consiguió que los organismos especializados de las Naciones Unidas cooperaran prestando su apoyo para la celebración de seminarios sobre los aspectos administrativos de diversas operaciones funcionales de los gobiernos de la región.

- f) Seminarios y grupos de trabajo. En las propuestas del Secretario General para el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo^{14/} se subraya el hecho de que "puede ocurrir que los países de una región tengan más que aprender uno de otro que de países más lejanos". La asistencia, en este caso, se proporciona mediante la organización de seminarios y grupos de trabajo que permitan a los funcionarios activos de los distintos países interesados en ramas análogas o afines de la administración reunirse y, con la asistencia de los expertos de las Naciones Unidas, estudiar sus problemas comunes y beneficiarse con sus experiencias mutuas.
- g) Servicios de personal operativo, ejecutivo y administrativo (OPEX). El programa OPEX tiene por objeto satisfacer la demanda de mano de obra local calificada que existe en los diversos campos técnicos, tanto en la administración pública propiamente tal como en otros, cuando la escasez de ese personal afecta a un sector importante de la actividad administrativa.

El funcionario del programa OPEX cesa sus funciones administrativas y operativas que el Gobierno le ha asignado tan pronto como el funcionario local haya recibido la formación suficiente que le permita asumir esas funciones.

^{14/} E/3613, 22 de mayo de 1962.

Las diferencias principales entre el status y las condiciones de servicio del experto de OPEX y el experto asesor son las siguientes:

- i) El experto asesor es un empleado de las Naciones Unidas, es responsable exclusivamente ante ese organismo y está bajo su solo control. Las Naciones Unidas le pagan también su sueldo. Actúa sólo en calidad de asesor; no tiene autoridad sobre el personal ni la propiedad del Gobierno al cual asesora ni es responsable de ellos.
- ii) El experto de OPEX, en cambio, es empleado temporal del gobierno al cual se le asigne, es exclusivamente responsable ante él y permanece bajo su solo control; a su vez, el gobierno debe pagarle el mismo sueldo que recibiría un nacional de ese país que desempeñara las mismas funciones. Las Naciones Unidas le asignan un pago adicional consistente en una suma calculada de modo que eleve su remuneración total al nivel que le corresponde a un experto internacional de su misma categoría.

Debido a las tareas y funciones que debe desempeñar, el experto se ve obligado a ejercer autoridad ejecutiva sobre el personal bajo su dirección y aceptar responsabilidad directiva para la administración de los recursos materiales o financieros que tienen relación con sus tareas. Como parte de su trabajo también tiene la obligación expresa de capacitar al personal local para que le reemplace cuanto antes.

De estas características del programa OPEX se desprenden algunas condiciones que deben llenarse antes de planificar cabalmente y utilizar con buenos resultados la asistencia que se concede en virtud del programa:

- a) Los gobiernos que deseen recibir asistencia en virtud del programa OPEX deben suscribir un acuerdo especial con las Naciones Unidas semejante a un acuerdo modelo preparado especialmente para este fin;
- b) Al solicitar los servicios de un experto de OPEX debe tenerse en vista su nombramiento para un puesto bien definido que tenga un título concreto y suponga deberes y responsabilidades específicas y no simplemente para que trabaje en algún campo de actividad general;
- c) Las tareas del puesto deben ser esencialmente de carácter ejecutivo directivo o administrativo, y no consistir simplemente en prestar asesoramiento;

/(d) en la

- d) En la medida en que esas tareas y funciones exijan al funcionario de OPEX tomar decisiones, impartir órdenes, sancionar gastos, disponer de la propiedad o material y controlar al personal subordinado, debe conferírsele en forma expresa y clara las atribuciones y autoridad necesarias;
- e) desde el comienzo deberá designarse a uno o más funcionarios locales para que trabajen con el funcionario de OPEX y reciban formación profesional de él a fin de que puedan sucederle tan pronto como hayan adquirido la experiencia y la capacitación suficientes;
- f) deben hacerse las provisiones presupuestarias y financieras necesarias para pagar al funcionario aquella parte de su sueldo que corresponde cubrir al Gobierno empleador.

Los siguientes expertos de OPEX prestan sus servicios en distintos países latinoamericanos desde el 15 de febrero de 1963:

- Jefe de Producción, industria azucarera, Bolivia
- Jefe de Departamentos de Estudios y Asesoramiento, Dirección de Impuestos Internos, Bolivia.
- Contralor de Auditoría Interna, Bolivia
- Supervisor de las existencias del Gobierno, Bolivia
- Jefe del Departamento de Crédito Minero supervisado, Bolivia
- Director y Jefe de Operaciones, Departamento de Estudios por Muestreo (estadísticas), Bolivia
- Gerente General, Corporación de Energía Eléctrica de Guayana Británica (Belice) Guayana Británica
- Subdirector, Instituto de Estadísticas, Haití
- Codirector de la industria del cuero en Haití
- Director técnico, Corporación de Obras Sanitarias (aguas corrientes) del Paraguay
- Meteorólogo, Servicios Meteorológicos del Caribe.

En la ejecución de esos dos tipos de programas se tiene gran cuidado en que los expertos suministrados por las Naciones Unidas no emprendan su trabajo con impresiones o ideas dogmáticas preconcebidas respecto de la forma en que debería diseñarse, dirigirse y operarse el mecanismo gubernamental. Los expertos tienen conciencia, en todo momento, de que no se

/pueden duplicar

pueden duplicar o trasplantar simplemente los métodos, las estructuras y los procedimientos administrativos y que a la postre cada país debe buscar sus propias soluciones que convengan a su propio contenido político, histórico y cultural. La función del experto es ayudar a los funcionarios locales a que estudien sus problemas y busquen las soluciones que más les convengan. Su misión no consiste simplemente en responder con frases hechas a preguntas tipo.

La experiencia ha enseñado que un requisito importante para obtener buenos resultados es que la iniciativa de introducir una reforma administrativa salga del propio país interesado. Aun el asesor más competente fracasará en su misión si no existe ya la iniciativa local. Pero la enseñanza más importante derivada de la pasada experiencia es que el verdadero éxito depende del apoyo expreso y constante de las esferas políticas superiores del Gobierno. Cuando en la cumbre del poder político y administrativo el Jefe del Gobierno y su Gabinete se interesa en forma activa, y así lo demuestran, en mejorar la administración, los proyectos de asistencia técnica dan los resultados más fructíferos. Cuando falta ese interés es probable que fracasen hasta los esfuerzos más plausibles.