

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C.2

LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.9
9 de septiembre de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Santiago de Chile, del 16 al 21 de noviembre de 1970

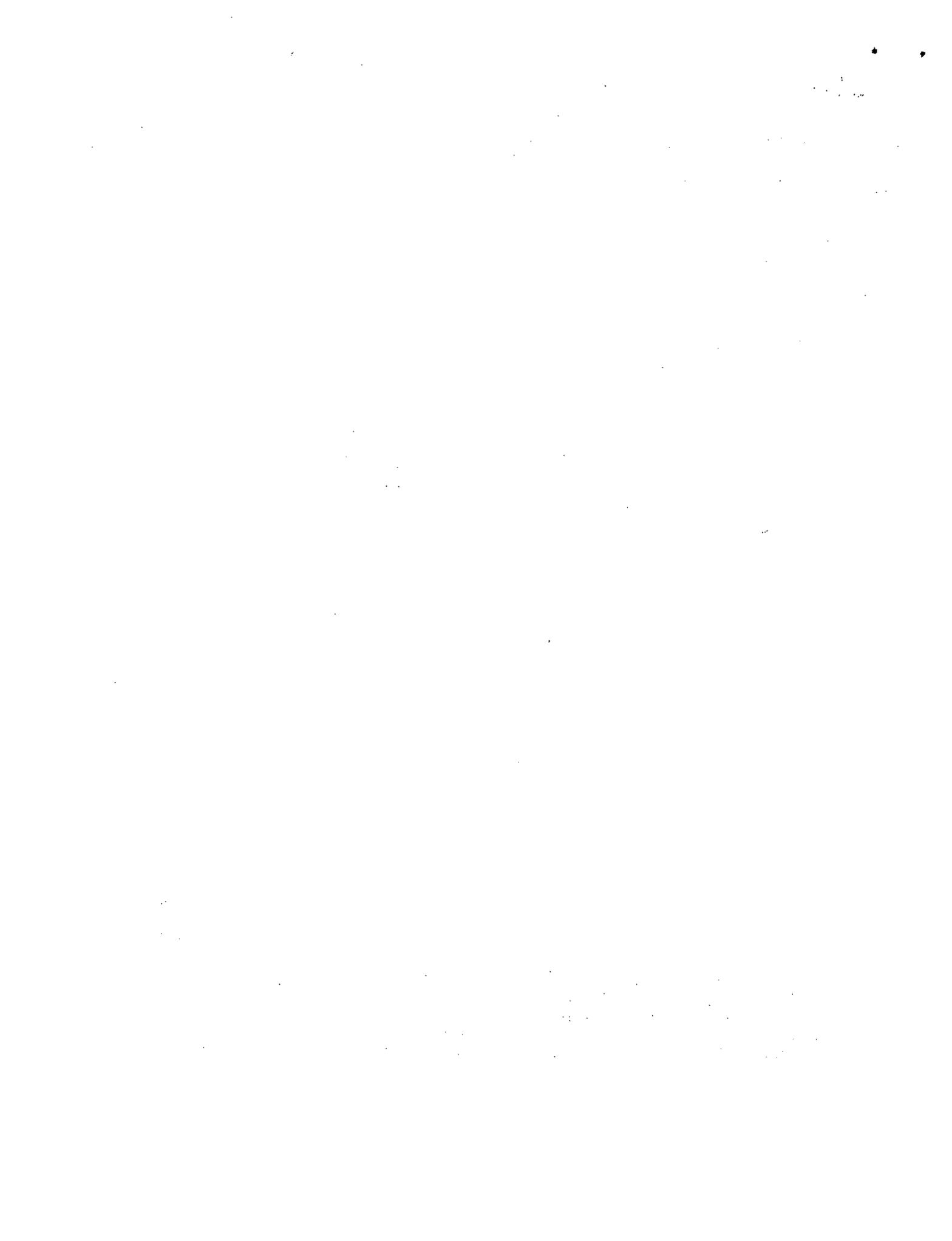
DESCRIPCION Y EVALUACION DE LOS LOGROS Y OBSTACULOS
DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA CENTROAMERICANA

(Analizados desde el punto de vista de los objetivos
y avances del Mercado Común Centroamericano)

por

Wilburg Jiménez Castro *

* Ex-Director y Jefe del Proyecto del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y actualmente Jefe del Proyecto y Asesor Principal de la Escuela Superior de Administración Pública del Perú (ESAP), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



I. INTRODUCCION

1. Durante ocho años se tuvo la oportunidad de trabajar al servicio de los seis países que componen el Istmo Centroamericano: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá en el ejercicio de una misión regional de las Naciones Unidas y de su Programa para el Desarrollo en el campo de la Administración Pública, orientada al robustecimiento y modernización administrativa y con fines de integración.

2. Ello permitió al autor del documento interiorizarse en lo que han sido los logros y los obstáculos alcanzados y existentes, que condicionan su capacidad de ejecución, toda vez que ellos se miden en la acción correctiva, más que sólo en el diagnóstico descriptivo que es de relativa y limitada importancia, sin ella.

3. Sobre esos logros y obstáculos nos vamos a referir de manera resumida a continuación.

II. LOGROS QUE HAN MEJORADO LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

4. A partir de 1952 se inició el proceso de integración económica en el Istmo Centroamericano, excepción de Panamá que no ha participado en el Mercado Común en forma completa y dentro del Tratado General de Integración Económica, pero lo ha hecho, a través de un Tratado Tripartito con Costa Rica y Nicaragua y en algunos aspectos de educación superior (Consejo Superior Universitario Centroamericano) y de educación y asistencia técnica especializada (ESAPAC e ICAP).

5. Desde los albores del programa de integración se reconoció que no sería suficiente llegar a acuerdos bilaterales y multilaterales de intercambio comercial parciales y totales, si no se formaban desde el inicio los cuadros administrativos públicos que deberían asumir la responsabilidad de ejecutar lo que los políticos decidieran al respecto, como objetivos y políticas.

6. A ello obedeció que el primer organismo regional de integración que se estableció en marzo de 1954 fuese la ESAPAC (Escuela Superior de Administración Pública América Central), transformada en el ICAP (Instituto Centroamericano de Administración Pública) a partir de enero de 1967, para que adicionalmente a las labores de adiestramiento en servicio, participase en otras actividades de capacitación, investigación básica y asistencia técnica.

7. Al igual que toda persona física o institución, la ESAPAC y el ICAP han sufrido diversas etapas de desarrollo, pero en general puede afirmarse que han prestado un gran concurso al mejoramiento administrativo, que se evidencia en las siguientes cifras:

a. Se han adiestrado 2,629 funcionarios en cursos regionales, interamericanos y nacionales organizados y realizados por la institución;

b. Se realizaron 22 seminarios, mesas redondas y conferencias en las cuales han participado 900 funcionarios, de 1962 a julio de 1970 y durante ese mismo período se llevaron a cabo 58 diferentes trabajos de investigación básica, 83 labores de asistencia técnica directa y 127 actividades de extensión, adicionalmente a la publicación de 1,577 obras técnicas y al incremento que tuvo la biblioteca de 4,330 libros, contando ahora la misma con casi 15,000 obras en total.

8. En síntesis se podría concluir que los objetivos que se fijaron para la institución regional - dentro de las circunstancias limitantes en que ésta se ha tenido que desenvolver en ciertas épocas -, se han cumplido satisfactoriamente, tanto desde el punto de vista cuantitativo como del cualitativo. Se han creado cuadros técnicos administrativos de nivel superior e intermedio, que en muchos casos han adiestrado en el propio servicio o en cursos nacionales a los niveles inferiores de dirección y de operación, aunque por la ausencia de estabilidad funcionaria superior que existe en algunos países del Istmo Centroamericano hace que la labor de capacitación y de adiestramiento se deban considerar como actividades ininterrumpidas, que no tienen fin o límite a corto plazo, pues el personal público aún está lejos de considerarse suficientemente preparado en la mayoría de los sectores y niveles, salvo casos de excepción.

/9. Desde

9. Desde el punto de vista cuantitativo, la labor que se ha realizado en capacitación y adiestramiento no ha pretendido - y no podría hacerlo - llenar las múltiples necesidades que existen y más bien debe comprenderse como la actividad de preparación de aquéllos que deben actuar como la levadura sobre la masa, en su propio trabajo, en programas nacionales de mejoramiento técnico, de perfeccionamiento en servicio o de multiplicación de conocimientos en la cátedra universitaria, para que éstos sean difundidos piramidalmente a todos los que puedan hacer buen uso de ellos y en especial a quienes están en relación más directa con ellos.

10. Desde el punto de vista cualitativo, la labor de adiestramiento y de capacitación ha tenido que partir de una base algunas veces débil e insuficiente, reflejo no sólo de los malos sistemas que prevalecen en la mayoría de los países del Istmo Centroamericano (y que también están presentes en otras naciones latinoamericanas) para el reclutamiento, selección, promoción y ascensos, asignación de cargos, etc., que se realizan todavía con medios empíricos o de sistemas de botín político, compadrazgo, nepotismo, etc., y como una de las consecuencias y manifestaciones de los ineficientes sistemas de educación regular primaria, secundaria y universitaria, de los cuales se alimenta la administración pública.

11. La experiencia adquirida en el Istmo Centroamericano pareciera demostrar que no son eficientes los programas de adiestramiento en servicio aislados de los programas de investigación básica; de formulación de políticas administrativas y de toma de conciencia sobre la problemática y soluciones administrativas y de los programas de asistencia técnica directa, para ayudar en su ejecución.

12. Por el contrario, esa experiencia pareciera recomendar que para países en similar nivel de desarrollo educativo, político, socio-cultural y económico, la investigación básica para el conocimiento de las realidades, el adiestramiento en servicio como medio de cambio y de mejoramiento de aptitudes y de actitudes y la asistencia técnica directa para relacionar prácticamente la labor de expertos internacionales con funcionarios homólogos nacionales, es un proceso altamente recomendable e interdependiente en sus varios factores, del cual puede esperarse mucho para alcanzar

/un alto

un alto grado de capacidad administrativa, tan poco frecuente en los Gobiernos Centrales y especialmente cuando ellos deben enfrentarse a nuevas actividades como lo son las de integración económica y dentro de ellas las del mercado común. Esas actividades constituyen un reto desde el punto de vista político, jurídico y administrativo.

13. Desde el punto de vista político es un reto para establecer un nuevo concepto de lo que es el interés comunitario que debe prevalecer, en muchos casos, sobre el interés nacional y ello implica una gran dosis de visión y de valentía ante las presiones de grupos que consideran lesionados sus intereses y crean problemas dentro del respectivo país. Significa también un reto para que se mejore sustancialmente la toma de decisiones en el más alto nivel, que con frecuencia es débil o se hace por politiquería, más que tomando en cuenta los intereses del país de corto, mediano y largo plazo.

14. Desde el punto de vista jurídico es un reto para establecer nuevas normas que permitan la acción multinacional, usualmente ausentes del derecho tradicional basado en un criterio de derechos y deberes nacionales y no de varios países. Significa también un reto para coordinar la labor del ejecutivo con la del legislativo, pues si ésta no se integra los tratados corren el peligro de quedarse en la fase de buenas intenciones diplomáticas.

15. Desde el punto de vista administrativo es un reto para que lo que se ha decidido al nivel político-jurídico pueda adquirir vida al encarnarse en la acción de cada uno de los empleados públicos que participan en el proceso de dirección o de operación. Un reto que demuestra la importancia que tienen las estructuras y los procedimientos administrativos, las aptitudes y las actitudes de los que en definitiva serán quiénes condicionarán el desempeño. Esto que aparentemente es una verdad teórica de perogrullo, en la práctica está lejos de alcanzarse, y por eso muchas decisiones políticas y normas jurídicas bien inspiradas jamás se ejecutan en la América Latina, o se hacen sin la necesaria oportunidad.

/16. Entre

16. Entre los logros alcanzados debe mencionarse, también, la constitución informal de selectos grupos de funcionarios públicos que han brindado una inestimable colaboración al mejoramiento de la capacidad administrativa, tanto en sectores especializados tales como los de aduanas, tributación, transportes y comunicaciones, etc., como en sectores generales de finanzas, de presupuesto, de personal, de reforma administrativa, de administración de la educación, etc.

17. Especialmente en el campo de aduanas, tan vinculado con el Mercado Común, las actividades de mejoramiento de la capacidad administrativa que han realizado la ESAPAC y el ICAP han cubierto una amplia gama de etapas, entre ellas las de estudios completos sobre las estructuras y los procedimientos aduanales en vigor y los que deberían existir para permitir el libre intercambio de mercaderías y personas entre los cinco países de la región y entre aquellos que tienen tratados especiales con algunos, como es el caso de Panamá con Costa Rica y Nicaragua para algunas listas de artículos amparados en su Tratado Tripartito. Aquellas normas han estado orientadas a facilitar la constitución del libre comercio en el Istmo Centroamericano, ideal que aún no se ha alcanzado.

18. En el mismo campo de aduanas la ESAPAC y el ICAP han hecho estudios para determinar, mejorar y dar a conocer entre el personal responsable de la dirección y ejecución de esos programas cuáles son los instrumentos aprobados y aplicables al libre comercio.

19. Se han dictado cursos regionales y nacionales de adiestramiento en servicio sobre merceología, administración fronteriza de aduanas, migración y sanidad; administración aduanera y portuaria, etc., habiendo participado en dichos cursos 630 funcionarios de los seis países durante el período 1962-1970.

20. Adicionalmente se han realizado en estos últimos ocho años, cuatro importantes seminarios en uno de los cuales se han analizado las políticas, normas y prácticas en uso y más recomendables sobre la administración del convenio de incentivos fiscales al desarrollo industrial, que en buena parte depende de las políticas del Mercado Común y para cuyo servicio se

/establecen y

establecen y operan las industrias de la integración. Dos de estos Seminarios estuvieron dedicados a la administración aduanera, el tercero fue una reunión de Directores Generales de Aduana y el cuarto trató sobre problemas aduaneros y portuarios de uno de los países miembros, habiendo participado en esas cuatro actividades 97 altos funcionarios, algunos de ellos que trabajan en el sector privado en ese campo y el resto en el sector público especializado en aduanas y puertos.

21. Los logros que se han descrito anteriormente reflejan la estrecha relación que ha tenido la labor de la ESAPAC y del ICAP, especialmente en los últimos ocho años, con los objetivos y exigencias de los programas de integración económica subregional en el Istmo Centroamericano, pues aunque se ha dado preferencia al reforzamiento de la capacidad administrativa del Mercado Común, también se ha colaborado en el mejoramiento de la administración fiscal y de los transportes, comunicaciones y correos que son sectores públicos interdependientes y que constituyen, por tanto, otros importantes factores que condicionan indirectamente la eficaz operación del Mercado Común como lo ha demostrado plenamente la experiencia adquirida en el área centroamericana desde 1952.

22. Esos objetivos, han estado inspirados en las orientaciones técnicas que han establecido los gobiernos miembros bajo la recomendación de sus propios funcionarios, o del cuerpo de expertos internacionales y subregionales de la Oficina de la CEPAL, de la SIECA, de la Misión Conjunta OEA/BID/CEPAL, del ICAITI, del BCIE y de aquellos de las Naciones Unidas y del PNUD al servicio de la ESAPAC y del ICAP.

III. OBSTACULOS DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA CENTROAMERICANA EN FUNCION DEL OBJETIVO DEL MERCADO COMUN

23. A pesar del mejoramiento notable que han tenido algunos sectores especiales de la Administración Pública del Istmo Centroamericano con el establecimiento y operación de procedimientos *más modernos de planificación*, de presupuesto, de personal, de tributación, de aduanas, etc.; de haber adiestrado un importante grupo de funcionarios y haber tomado ellos
/conciencia de

conciencia de sus responsabilidades y deberes nuevos y crecientes; a pesar de todo ello, se está lejos de contar con una Administración Pública que promueva y sea efectiva de manera sostenida, ante las grandes y complejas necesidades del programa de integración y de su mercado común, que es una parte del mismo, al igual que aquél lo es del proceso más amplio de desarrollo.

24. Si pudiésemos caracterizar, en forma sumaria, cuales son esos obstáculos mayores nos atreveríamos a indicar los siguientes:

a. Incapacidad en los niveles superiores de decisión para comprender el reto político, jurídico y administrativo que se tiene por delante, a fin de que la Administración Pública - especialmente en aquellos ámbitos más relacionados con el programa de integración - faciliten y no limiten las nuevas acciones que deben tomarse, a una velocidad y con una oportunidad diferente a lo tradicional, dentro del marco que impera de estructuras, procedimientos y actitudes políticas, jurídicas, y administrativas.

b. Incapacidad en algunos de los niveles superiores de dirección técnica para comprender que el proceso de desarrollo, el programa de integración y el mercado común, demandan nuevos sistemas, aptitudes y actitudes de trabajo, que hacen de la labor de cada día una aventura que demanda el concurso de todos los funcionarios y empleados a nivel directriz superior, intermedio y de supervisión, al igual que del nivel de operación.

c. Planes, programas y proyectos de reforma administrativa que no cuentan con el pleno respaldo de las autoridades políticas superiores. Para lograrlo además de su contenido técnico deben tener un verdadero sentido de propósito, y estar "sensibilizados", desde el punto de vista político y socio-cultural del respectivo país. En otra forma podrán quedar en la fase de ejercicios académicos o técnicos, pero con muy pocas posibilidades de cumplir sus cometidos. Tal criterio debe conformar parte importante de la estrategia y de las medidas que se establezcan para fortalecer la capacidad administrativa.

d. Malas relaciones de los planes con los programas de integración. Para obviarlas, dicha estrategia deberá contemplar, además, el fortalecimiento de las relaciones que han de tener, necesariamente, los planes,

/programas y

programas y proyectos regionales o subregionales con los nacionales, y a la inversa, a fin de que no se de el caso de que unos y otros estén disociados. Ese obstáculo administrativo se presenta cuando los organismos regionales y nacionales de integración, de mercado común, de planificación, y de reforma administrativa no trabajan en forma estrecha y quizá, en el mejor de los casos, cada uno lo hace muy eficientemente pero para sí, es decir, para cumplir sus propios objetivos que sólo por excepción están vinculados entre ellos a través de una política central. El trabajar en forma estrecha no implica que todos los organismos nacionales deban estar incluidos como partes de la misma estructura, sino que laboren en función de un propósito y de una acción común y coordinada y;

e. Poco personal con la necesaria capacidad y actitud para participar plenamente, con oportunidad y responsabilidad, en lo que significa un trabajo fuera de lo rutinario y tradicional. Para obviar tal problema es indispensable que los planes, programas y proyectos de integración, mercado común y de reforma administrativa contemplen, desde el punto de vista operativo, la capacitación y el adiestramiento de sus cuadros directrices y técnicos, como importante factor del desarrollo de sus recursos humanos.

25. En síntesis, podríamos concluir, que como parte de la reforma administrativa que están realizando varios países latinoamericanos - y especialmente aquellos que ponen énfasis especial en la ejecución de planes de desarrollo y como parte de los mismos de integración y de mercado común -, debe darse prioridad a superar la debilidad o inexistencia de los organismos e instrumentos administrativos que son de importancia fundamental para que dichos planes puedan realizarse.

26. No siempre será posible, ni recomendable, emprender la racionalización global de la administración aunque ella constituya un objetivo permanente e ininterrumpido que debe tratar de alcanzarse en el mediano plazo y dentro de diversas etapas, una de las cuales debe contemplar prioritariamente la reforma administrativa de las estructuras, de los procedimientos y de las actitudes administrativas del sector más relacionado con la integración subregional y regional, por ser éste prioritario para el desarrollo de los respectivos países y de la región latinoamericana en su conjunto.

