



**PROGRAMA
DE LAS NACIONES UNIDAS
EN MATERIA
DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Informe de la Reunión de Expertos

Naciones Unidas

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Subdirección de Administración Pública



**PROGRAMA
DE LAS NACIONES UNIDAS
EN MATERIA
DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Informe de la Reunión de Expertos

NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1967

E/4296
ST/TAO/M/38

Best Copy Available

NOTA DEL SECRETARIO GENERAL

En el presente documento, el Secretario General tiene el honor de transmitir al Consejo Económico y Social el informe de la Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Administración Pública, junto con el texto de la carta de envío dirigida a él por el Presidente de la Reunión. El Secretario General desea señalar en especial a la atención del Consejo el último párrafo del informe. En dicho párrafo, los participantes expresan la esperanza de que el Consejo apruebe la orientación general del programa que esbozan en su informe, y presentan ciertas recomendaciones que, a su juicio, merecen ser examinadas por el Consejo. A petición de los participantes, figura en el documento, como anexo, una reseña objetiva del programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública desde 1950 a 1966.

Las conclusiones a que llega este notable grupo de expertos confirma la opinión expresada en anteriores resoluciones del Consejo y de la Asamblea General de que una sólida administración pública es esencial para formar naciones y para lograr el desarrollo económico y social. El grupo indica diversas formas en que las Naciones Unidas podrían aportar una contribución más importante a los esfuerzos que realizan los gobiernos por mejorar la calidad de la administración a fin de acelerar el desarrollo.

El Secretario General estima que el informe será de gran interés para cuantos se interesan por la cooperación internacional en materia de administración pública, y lo recomienda el Consejo como base para su estudio del futuro programa de las Naciones Unidas en esta esfera.

CARTA DE ENVIO

24 de enero de 1967

Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas
en Administración Pública

Excelentísimo Señor:

La Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Administración Pública, convocada por Vd. del 16 al 24 de enero de 1967, acaba de terminar sus deliberaciones en la Sede; y tengo el honor de presentar a Vuestra Excelencia el correspondiente informe, que fue aprobado por unanimidad. La Reunión tomó nota de que el tema de la administración pública figura en el programa provisional del 42. período de sesiones del Consejo Económico y Social y de que Vuestra Excelencia tiene la intención de presentar este informe al Consejo para su examen en relación con dicho tema.

Los catorce expertos, procedentes de diferentes países de las cuatro principales regiones del mundo y representantes de muy diversos sistemas y tradiciones administrativas, tuvieron profunda conciencia de la importancia de la tarea que Vuestra Excelencia les había confiado. En esta tarea les fue de gran ayuda la presencia de representantes de tres comisiones económicas regionales, de los organismos especializados y de las organizaciones no gubernamentales especialmente interesadas en la administración pública, todos los cuales participaron libremente en los debates; las opiniones expresadas por estos representantes quedaron reflejadas en el informe.

La Reunión celebró que el tema relativo a una sólida administración pública y a lo indispensable que es su función para realizar importantes progresos económicos y sociales en los países en desarrollo hubiera estado ante el Consejo repetidas veces desde que se examinó por vez primera en el sexto período de sesiones y hubiera sido destacado en varias resoluciones importantes de la Asamblea General. La Reunión señaló que la administración pública se había descrito como "sector clave" en el primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, al reafirmar la importancia de la administración pública, llegó a la conclusión de que se le debería conceder aún mayor importancia en el segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Por lo tanto, la Reunión estima conveniente señalar a la atención del Consejo no solamente las recomendaciones relativas a la importancia del programa de las Naciones Unidas en sí mismo, sino las que aluden a la conveniencia, también, de conceder a la administración pública el lugar que le corresponde dentro de las actividades generales de las Naciones Unidas en materia de desarrollo económico y social, asignándole recursos proporcionados a su importancia.

Aprovecho la oportunidad para presentar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi consideración más distinguida,

(Firmado) A.L. Adu
Presidente

A: U Thant
Secretario General de las Naciones Unidas

INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS SOBRE EL PROGRAMA
DE LAS NACIONES UNIDAS EN ADMINISTRACION PUBLICA

(Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 16 a 24 de enero de 1967)

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1-7	1
I. OBJETIVOS Y PRIORIDADES	8-15	3
II. ESFERAS PRINCIPALES DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA	16-64	7
A. Consideraciones generales	16-18	7
B. Reforma administrativa en gran escala	19-26	8
C. Organización y métodos	27-30	9
D. Aspectos administrativos de la planificación y de la ejecución de planes	31-38	10
E. Administración de personal	39-41	13
F. Formación profesional	42-56	14
G. Administración financiera	57-58	16
H. Descentralización y administración local	59-64	17
III. FORMAS DE COOPERACION TECNICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA	65-95	20
A. Consideraciones generales	65-66	20
B. Asesoramiento mediante expertos y misiones, incluso para la creación de instituciones mediante el tipo de financiación ofrecido por el Fondo Especial	67-76	20
C. Personal de ejecución, dirección y administración (OPEX)	77-81	23
D. Becas, seminarios, viajes de estudios y conferencias	82-88	24
E. Reunión, análisis y difusión de informaciones	89-95	25

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. RELACIONES CON LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	96-106	28
A. Colaboración con los organismos especializados . . .	96-103	28
B. Colaboración con las organizaciones no gubernamentales	104-106	30
V. RECURSOS Y ORGANIZACION	107-112	31
VI. OBSERVACIONES FINALES	113-114	33

ANEXOS

I. Programa		34
II. Lista de participantes		36
III. El programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública: 1950-1966. Informe de la Secretaría .		39

INTRODUCCION

1. La Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Administración Pública fue convocada por el Secretario General para examinar el programa de las Naciones Unidas en administración pública y sugerir nuevas directrices para futuras actividades de las Naciones Unidas en esta esfera. Abrió la Reunión el Sr. Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, quien subrayó el alcance de esta labor, y la tarea que correspondía a los expertos en este campo. El programa de la Reunión constituye el anexo I al presente informe.

2. La Reunión estaba compuesta de catorce expertos, invitados por el Secretario General a título individual, procedentes de países de Africa, América, Asia y Europa en diferentes etapas de desarrollo y regidos conforme a sistemas políticos y administrativos diversos. También asistieron a la Reunión representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales, así como los asesores regionales en administración pública de tres comisiones económicas regionales. La lista de participantes figura en el anexo II al presente informe.

3. En su primera reunión, celebrada el 16 de enero de 1967, los expertos eligieron la Mesa siguiente:

Presidente: Sr. A.L. Adu (Ghana)
Vicepresidentes: Sr. S. Gebert (Polonia)
Sr. M. Goodarzi (Irán)
Sra. B. de Souza Wahrlich (Brasil)
Relator: Sr. N.K. Mukarji (India)

4. La Reunión celebró doce sesiones plenarias. El 24 de enero de 1967, la Reunión aprobó por unanimidad el informe que había de presentar el Secretario General.

5. La Subdirección de Administración Pública preparó un documento de base sobre "El programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública: 1950-1966", en el que se exponen los programas pasados y presentes y se recopilan los datos pertinentes para la labor de la Reunión. La Reunión decidió incluir en el documento, después de editado debidamente, en forma de anexo III a este informe, para que fuese fácilmente asequible como información de antecedentes. Teniendo esto en cuenta, no se intenta resumir en el informe las actividades pasadas y presentes en materia de administración pública, a las que sólo se alude en caso necesario.

6. Los expertos habían presentado sus observaciones por escrito sobre el documento básico con antelación a la Reunión, y luego hicieron declaraciones al respecto durante la Reunión. En el informe figuran los puntos más importantes mencionados por los Expertos en sus observaciones y declaraciones, dejando a cargo de la Secretaría la utilización del material restante cuando ponga en práctica las recomendaciones que figuran en el informe, suponiendo que se consideren aceptables.

7. Las opiniones de los expertos, tal como fueron surgiendo de los debates de la Reunión, se presentan en este informe en cinco secciones principales. El informe se refiere en primer lugar a puntos básicos tales como el lugar que ocupa el programa de administración pública en el contexto de las actividades totales de las Naciones Unidas, los objetivos que hay que tener en cuenta en este programa, y las prioridades que deben establecerse. Las dos secciones siguientes entran en detalles relativos a las esferas principales del programa y a las formas más importantes de actividad. El informe trata a continuación de los importantes problemas de la coordinación de actividades en esta esfera entre las diferentes oficinas de las Naciones Unidas, las comisiones económicas regionales, los organismos especializados y las organizaciones no gubernamentales. La última sección del informe versa sobre la decisiva cuestión de los recursos y también sobre asuntos de organización.

I. OBJETIVOS Y PRIORIDADES

8. La Reunión de Expertos examinó el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública desde el punto de vista del papel que desempeñan las actividades administrativas como medio que permite a los países alcanzar los objetivos de su política y de sus programas. Se consideró que una eficaz administración era el elemento decisivo en la formulación y ejecución de planes y programas y en otros empeños encaminados a mejorar las condiciones económicas y sociales. Se señaló que las deficiencias de organización y administración a todos los niveles del gobierno oponían obstáculos importantes a los progresos en el cumplimiento de las aspiraciones nacionales y de los objetivos aprobados. Se estimó que la creación de aptitudes administrativas era una labor ardua y dilatada. En este contexto, la administración pública debía considerarse como un medio con que lograr un fin, y no como un fin en sí misma. Antes, se tendía a considerar la administración pública como algo de importancia secundaria en comparación con otras actividades sustantivas. La experiencia de los países, de las Naciones Unidas y los organismos especializados ha demostrado, cada vez más, que no es así. La administración pública es un vehículo esencial para formular y aplicar políticas y planes; y, a no ser que se modernice mucho, la lentitud con que se progresa hacia el logro de los objetivos nacionales se acentuará aun más. Por lo tanto, es esencial que se conceda a esta cuestión la misma importancia y prioridad que a otros programas sustantivos. La Reunión recomendó que las Naciones Unidas aceptaran como principio normativo este criterio sobre la importancia de la administración pública.

9. Las Naciones Unidas empezaron a interesarse por la administración pública al mismo tiempo que por el desarrollo económico y social. La competencia de las Naciones Unidas en lo referente al desarrollo económico y social es compartida por los organismos especializados; y, necesariamente, los aspectos administrativos de los distintos sectores competen a los organismos correspondientes. La administración pública es la totalidad de los procesos administrativos de gobierno y, de hecho, abarca esferas que a veces no van asociadas a la expresión "administración general", tales como la administración judicial, e incluso puede extenderse a los servicios administrativos de la rama legislativa. Al definir esta función de la administración pública, los participantes señalaron que el desarrollo entraña no sólo un cambio económico y social, sino también la transformación de sociedades enteras; y que la administración pública debe considerarse como instrumento esencial para dirigir y realizar este proceso de transformación. La ampliación de responsabilidad que esto entraña debe tenerse presente cuando se consideren las propuestas que sobre recursos y organización se formulan luego en el presente informe.

10. El campo de los problemas de administración pública es amplio, especialmente porque éstos toman diferentes aspectos en los diferentes países. Con todo, las Naciones Unidas no pueden esperar hacerse cargo más que de un número limitado de proyectos, aún suponiendo que prosperen las propuestas de que se destinen más recursos al programa de administración pública. Importa cuidar de que estos proyectos se seleccionen de modo tal que surtan el máximo efecto posible con relación a los recursos existentes.

11. Las necesidades de los países varían mucho, según su historia y sus circunstancias sociales, políticas, económicas y administrativas. Importa que las Naciones Unidas traten constantemente de averiguar qué necesidades sienten los países, y que estén dispuestas a ajustar sus actividades a esas necesidades. Esta labor debe enfocarse del modo más práctico posible, según se sugiere a continuación:

a) Se debe poner a la Subdirección de Administración Pública en condiciones de reforzar sus vínculos activos con las organizaciones competentes de los países. Con un sistema de comunicaciones eficaz, la Subdirección podría estar al corriente de las novedades y de los problemas. Además, se facilitarían la comunicación de resultados de investigaciones y la difusión de ideas y de información.

b) Cada dos años, aproximadamente, debería haber reuniones regionales de expertos procedentes de diferentes países, destinadas a identificar los principales problemas de actualidad y a sugerir modificaciones del programa de las Naciones Unidas.

c) Se debería encargar a los asesores regionales que se mantuviesen en contacto con los países a fin de identificar sus necesidades prioritarias y también de ayudarlos a formular propuestas teniendo en cuenta los tipos de servicios que las Naciones Unidas puedan proporcionar.

d) También deberían celebrarse reuniones periódicas de expertos en el plano interregional, como la presente Reunión, para examinar el programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública, teniendo en cuenta los aspectos administrativos de los programas del sistema de las Naciones Unidas. Estas reuniones podrían celebrarse a intervalos más largos; por ejemplo, cada cuatro años.

12. La administración pública es responsabilidad de los países, y también lo es el problema de perfeccionarla. De esta afirmación, que parece innecesaria de puro evidente, se deriva un corolario importante. Fue opinión general de la Reunión que uno de los objetivos primordiales del programa de las Naciones Unidas debía ser el de desarrollar mecanismos e instituciones en los diversos países. Para obtener el máximo efecto, habría que ir robusteciendo los puntos clave de la estructura de la administración pública de cada país. Este proceso variaría según los países con arreglo a las necesidades y al grado de desarrollo de cada uno de ellos. El programa de las Naciones Unidas debía ser lo suficientemente sensible como para reflejar esa variedad.

13. El programa de las Naciones Unidas en administración pública se divide en dos categorías generales. La primera toma la forma de proyectos concretos de asistencia a determinados países e incluye, entre otras cosas, actividades tales como la asistencia para establecer y reforzar instituciones administrativas, la reforma administrativa en gran escala, los servicios de asesoramiento, y actividades en materia de formación y becas. La segunda categoría incluye las actividades de tipo general, de las que pueden beneficiarse igualmente todos los Estados Miembros, como son los trabajos de investigación, los seminarios y grupos de trabajo, y la gran difusión dada a los resultados y conclusiones de tales investigaciones y seminarios. Ambas categorías están estrechamente relacionadas entre sí, y las investigaciones y seminarios deben orientarse siempre de modo tal que resulten útiles para los programas de los países.

14. En general, en las actividades emprendidas en el pasado se han tenido en cuenta estos principios. La cantidad y la calidad del trabajo realizado son verdaderamente impresionantes, especialmente cuando se examinan en relación con los escasos recursos disponibles. En los dos siguientes capítulos se estudian por separado las diferentes esferas de actuación, pero antes será preciso destacar lo siguiente:

a) Varios países en desarrollo necesitan, y seguirán necesitando, una reforma administrativa en gran escala. Los esfuerzos de las Naciones Unidas deben ir expresamente encaminados a ayudar a estos países por todos los medios posibles. Debe subrayarse la importancia de concretar los objetivos de la reforma y de calcular los elementos financieros y cronológicos que implica su realización. Esto puede hacerse mediante proyectos de asistencia a países determinados o facilitando información exhaustiva a los países que emprendan por su propia cuenta programas de reforma administrativa en gran escala. Los proyectos concretos deben emprenderse después de un cuidadoso trabajo de reconocimiento y ejecutarse, por medio de misiones compuestas de expertos de muy alto nivel, una vez que se hayan obtenido garantías locales que aseguren el feliz término de dichos proyectos.

b) Cada vez se advierte con mayor claridad que los resultados decepcionantes de la aplicación de los planes se deben, en gran medida, a que, durante el proceso de planificación, no se presta la debida atención a las necesidades administrativas. Es mucho lo que hay que hacer, tanto por medio de proyectos de asistencia concretos como suministrando información y literatura, para reforzar la capacidad de los países en desarrollo para trazar planes, teniendo plenamente en cuenta el factor administrativo, y ejecutarlos luego de manera eficaz. En esta esfera, los proyectos concretos deben elaborarse tomando en consideración las prioridades de los países en el contexto de los programas de desarrollo económico y social.

c) Los dos insumos principales de los procesos administrativos - la administración de personal y la administración financiera - requieren especial atención por parte de las Naciones Unidas. La administración de personal ha recibido ya bastante atención, especialmente en la esfera de la formación. El programa de administración de personal debe desarrollarse más, haciendo mayor hincapié sobre las necesidades totales de mano de obra de los países. La administración financiera no se ha incluido hasta la fecha dentro del ámbito del programa de administración pública, pero debería incluirse, pues de otro modo le faltará al programa algo decisivo.

d) La descentralización y el gobierno local son puntos de gran importancia para el éxito de los programas de desarrollo. Las medidas encaminadas a mejorar la administración en el plano local y a aumentar la participación popular en las actividades del desarrollo acelerarán el progreso económico y social. Por lo tanto, las Naciones Unidas deben intensificar sus esfuerzos en esta esfera.

e) Las actividades en la esfera de la investigación también deben ser robustecidas e intensificadas. Los proyectos de investigación y publicaciones patrocinados por las Naciones Unidas deben tener una orientación práctica, y elegirse de modo que respondan a las necesidades expresas y bien estudiadas de los países y regiones. Se debe aprovechar al máximo la labor de las organizaciones no gubernamentales - mundiales y regionales - de los institutos nacionales de administración pública, etc.

15. La Reunión consideró extremadamente apropiado que este examen del programa de administración pública hubiera tenido lugar en un momento en que estaban a punto de empezar los trabajos sobre la formulación de metas y programas para el próximo Decenio para el Desarrollo. Recomendó que la Subdirección de Administración Pública, en colaboración con los organismos especializados interesados, formulara, en la esfera de la administración pública, objetivos y programas conformes con las ideas que figuran en el informe.

II. ESFERAS PRINCIPALES DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA

A. Consideraciones generales

16. La Reunión consideró que el carácter y el alcance del programa deben responder en gran parte a los problemas y necesidades de los países en desarrollo. Si bien dichas necesidades deben ser determinadas en forma detallada y periódica del modo ya sugerido, los problemas generales a que hay que hacer frente son los siguientes:

a) Es importante que haya una capacidad y una continuidad administrativas generales que permitan sostener los cambios económicos, sociales y culturales previstos 1/.

b) Es necesario aumentar la capacidad administrativa por cuanto en muchos países es ésa la condición previa para formular y ejecutar planes y proyectos económicos y sociales, y para utilizar los recursos de la ciencia y la tecnología modernas en beneficio de todos los ciudadanos.

c) El proceso de modernización origina nuevos problemas administrativos, así como la necesidad de aumentar el nivel de la dirección administrativa. La modernización administrativa es por consiguiente una necesidad básica para el adelanto social y económico.

17. La Reunión tomó nota con agrado de que el programa de las Naciones Unidas en administración pública había reconocido esos problemas, y contribuido bastante a su solución, en los países a los que se había prestado asistencia. Durante el período de aplicación del programa, se había aprendido mucho acerca de las tareas y procesos de desarrollo, por lo que podía intentarse ahora dar nuevas dimensiones a dicho programa y aplicar medidas intensificadas. La Reunión apoyó el programa actual de las Naciones Unidas en administración pública, como se resume en el documento básico 2/, y consideró que debía ser reforzado.

18. Hay cuatro puntos que requieren mención especial. Primero, no basta con introducir una administración eficaz en la ejecución de proyectos y prestación de servicios; por lo general, los proyectos por sectores sufren serias demoras y se ven a veces paralizados por las deficiencias en los servicios financieros, de personal, de suministro y otros servicios administrativos. Segundo, es necesario racionalizar la organización, la administración y los procedimientos financieros de las empresas públicas. Tercero, existe una necesidad similar en el caso de los municipios para que éstos puedan hacer frente al problema que plantea el rápido incremento ocasionado por la urbanización y la industrialización. Cuarto, los problemas de la administración en el nivel más próximo a la población deben ser motivo de estudios concertados por parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En dichos estudios deberían tenerse en cuenta las necesidades de la planificación regional y espacial así como la de coordinación de las unidades descentralizadas con las administraciones provincial y municipal. El programa de las Naciones Unidas debe estar

1/ Si bien señalaron los enormes beneficios que puedan obtenerse de una buena administración, los Expertos reconocieron que también son importantes otros factores, como la estabilidad política y la actitud de la población.

2/ ST/SG/AC.6/L.3.

en condiciones de atender a esos problemas, así como a otros que se examinan más adelante, mucho mejor que hasta ahora si se quiere que puedan lograrse los objetivos del Decenio para el Desarrollo.

B. Reforma administrativa en gran escala

19. La mejora de la administración pública es motivo de constante preocupación en todos los países. La creciente complejidad de la vida moderna en esta época de rápido cambio tecnológico y social hace que en todos ellos independientemente de sus diferencias en cuanto a sistemas económicos y sociales y a herencia cultural, tengan cada vez más importancia las actividades del sector público.

20. La necesidad de efectuar una reforma administrativa es especialmente aguda en los países recientemente independizados y en otros países en desarrollo, por cuanto en esos casos los cambios de las funciones del gobierno son de carácter más fundamental y la necesidad de satisfacer las aspiraciones de los pueblos es más apremiante. Para establecer y mantener una nación-Estado es fundamental contar con una administración gubernamental eficaz. La asistencia proporcionada a los países en desarrollo en determinados campos - como la enseñanza, la sanidad, la agricultura y la industria - puede muchas veces resultar ineficaz debido a deficiencias administrativas. Por ello es necesario a menudo introducir reformas básicas en la administración pública para que las medidas encaminadas al desarrollo económico y social surtan efecto.

21. En un determinado país, la actividad de planificación para el desarrollo económico como medio de acelerar el crecimiento económico puede poner de relieve, quizá, la necesidad de efectuar una reforma administrativa en gran escala. Los asesores regionales en administración pública, así como las distintas misiones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cada país, son los más indicados, quizá, para señalar tales necesidades a la atención de la Subdirección de Administración Pública de las Naciones Unidas.

22. La reforma administrativa en gran escala constituye una tarea larga y difícil que sólo puede dar buenos resultados si cuenta con el apoyo sostenido de la dirección política. Si bien cada programa de reforma debe ajustarse a las circunstancias particulares de cada país, un gobierno puede aprovechar la experiencia de otros. Cada vez que se recibe la solicitud de un gobierno que está dispuesto a introducir una reforma administrativa en gran escala, las Naciones Unidas deberían estar dispuestas a responder rápidamente y a seleccionar expertos altamente calificados para asesorar al gobierno de que se trate. Además de la necesaria competencia técnica, esos expertos deberán tener la sensibilidad necesaria respecto de los factores culturales y psicológicos imperantes en los países a que sean asignados.

23. Las reformas básicas pueden introducirse a través de programas integrales de reforma administrativa o bien con medidas parciales. Es preferible lo primero pero, como se señaló en el documento que presentó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento 3/, las circunstancias pueden hacer necesario y aconsejable un enfoque fragmentario o parcial. Este último es necesario muchas veces para resolver problemas de carácter urgente. Pero, en la medida de lo factible, dichas medidas deben adoptarse teniendo presente las necesidades generales de la reforma administrativa.

3/ "Public Administration for What: A Pragmatic View" (ST/SG/AC.6/L.9).

24. En el programa de las Naciones Unidas en administración pública se ha previsto desde un comienzo lo relativo a servicios de asesoramiento y orientación general a los gobiernos para la realización de reformas administrativas en gran escala. La Subdirección está efectuando un estudio interregional de los programas de reforma administrativa en gran escala en determinados países como antecedentes para un seminario que la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente tiene previsto celebrar sobre la materia en 1968.

25. Si bien la Reunión aprobó en general la naturaleza de las actividades de investigación y asesoramiento de la Subdirección en la esfera de la reforma administrativa, se consideró que dichas actividades debían incrementarse enormemente. Debían mejorarse los métodos utilizados para examinar las solicitudes de asistencia, para fijar prioridades, y para evaluar, a la luz de las circunstancias, la viabilidad de las posibles reformas. Toda aprobación de programas de reforma administrativa debía ir precedida de un cuidadoso examen de su viabilidad, de una determinación del orden en que habían de adoptarse las distintas medidas y de un acuerdo acerca de las medidas que se considerasen indispensables para su ejecución, incluyendo la preparación del personal necesario. Debían desarrollarse criterios especiales para contratar e impartir instrucciones a los expertos que hubiesen de asesorar a los gobiernos acerca de reformas administrativas en gran escala. Debía reforzarse, agregando personal de alto nivel, el apoyo de la Sede a los expertos encargados de asesorar sobre reformas administrativas en gran escala.

26. Las actividades de la Subdirección de Administración Pública deberían orientarse en el sentido de establecer y reforzar en esos países las instituciones de las que cupiese esperar máximos resultados. Debería reforzarse considerablemente la función de los asesores regionales en administración pública, a fin de que éstos pudiesen colaborar, tanto con las instituciones nacionales como con la Subdirección de Administración Pública de la Sede, en la adecuada evaluación de las necesidades y prioridades de los gobiernos en lo concerniente a reforma administrativa y en las medidas posteriores que hubieran de adoptarse. Debía incrementarse considerablemente la difusión de información relativa a la reforma administrativa en gran escala. Una de las principales deficiencias del programa actual es la falta de medios de información y de datos para averiguar la efectividad de la asistencia prestada por las Naciones Unidas en materia de reforma administrativa en gran escala. Debería prestarse atención a la necesaria acción posterior, a la realización de revisiones periódicas y al asesoramiento acerca de los ajustes que puedan ser necesarios en las medidas de reforma ya adoptadas, así como a la evaluación general de la eficacia de la asistencia proporcionada por las Naciones Unidas.

C. Organización y métodos

27. Los servicios de asesoramiento y otras actividades de organización y métodos han constituido un aspecto importante del programa de las Naciones Unidas en administración pública. La mayor parte de las actividades en este sector han estado dedicadas a prestar asistencia en la reorganización de organismos, simplificación del trabajo, control de registros y administración de suministros. La ayuda prestada para establecer y reforzar oficinas centrales de organización y métodos ha aumentado el efecto de esa clase de actividades en la administración pública de los países en desarrollo. La repercusión de la labor de la Subdirección en este campo podría ser mayor aún en lo futuro si se prestara mayor atención a los aspectos relacionados con las actitudes y las culturas (por ejemplo, los cambios de actitud) implícitos en la labor de organización y métodos.

28. En cada país, uno de los objetivos de importancia que deben perseguirse es la creación de un núcleo central de personal de planificación o mejoramiento administrativo, estrechamente vinculado a la oficina de planificación del desarrollo, que pueda colaborar en el perfeccionamiento de la organización, la administración u otros procedimientos. Por consiguiente, la labor de organización y métodos debe tener mayor alcance y asumir mayor importancia. La asistencia en materia de organización y métodos es importante por cuanto implica la introducción de un conjunto de técnicas, y brinda grandes posibilidades como medio de estimular la mejora administrativa general. Pequeñas mejoras en materia de organización y métodos, introducidas quizá en parte de la administración nada más, pueden convertirse, de modo espectacular, en una reforma administrativa en gran escala.

29. La Subdirección de Administración Pública ha preparado guías sobre los aspectos administrativos de la elaboración automática de datos. Si bien cabe esperar que ciertos gobiernos procuren aumentar la asistencia en ese terreno, la elaboración automática de datos debe introducirse solamente después de que se haya confirmado que es necesaria y se haya tenido debidamente en cuenta el factor humano. Los estudios de viabilidad, entre ellos el análisis de sistemas, pueden contribuir a asegurar que existen las condiciones previas necesarias para su instalación.

30. Los expertos recomendaron que, en su programa futuro, las Naciones Unidas prestaran especial atención a reforzar las oficinas centrales de organización y métodos, como centros de mejora administrativa y de preparación de personal para las unidades de organización y métodos de aquellos ministerios y organismos que las necesitaran. Las Naciones Unidas deberían asimismo seguir prestando apoyo a otras formas de preparación de personal de organización y métodos, del que dependen las actividades en esa esfera y en el campo de la reforma administrativa. Cabe esperar que los gobiernos soliciten a las Naciones Unidas los servicios de más expertos especializados para colaborar en la modernización de sus sistemas de administración pública. En sus servicios de investigación y asesoramiento, la Subdirección debería aplicar un amplio concepto de organización y métodos como instrumento para la mejora de la labor de dirección, y debería estar en condiciones de proporcionar asistencia de elevado nivel técnico, y dirección profesional, en esta materia. Debería realizarse un esfuerzo especial por ayudar a cada país a mejorar su capacidad para ejecutar su propia tarea de organización y métodos.

D. Aspectos administrativos de la planificación y de la ejecución de planes

31. La Reunión puso de relieve la gran importancia que reviste el factor administrativo en la formulación y ejecución de planes. Debería considerarse que la tarea de la Subdirección de Administración Pública de las Naciones Unidas consiste en identificar los componentes principales del aspecto administrativo de la planificación, y desarrollar un programa de investigaciones, consultas y formación profesional que ayude a los países a mejorar la administración de los planes. Muchas veces se considera que la planificación equivale a la formulación de planes. Por lo general se han planteado dificultades debido a la virtual separación entre la planificación, en este sentido estrecho, y la ejecución. Las necesidades de desarrollo de los países exigen tanto planes bien formulados como la ejecución eficaz de los mismos. Por consiguiente, la planificación debe ser considerada como un proceso que abarca ambos aspectos.

32. Si bien algunos de esos componentes corresponderían exclusivamente al terreno de la administración de planes, hay otros componentes que abarcan un ámbito mayor.

Por consiguiente es necesaria una estrecha coordinación entre la mejora de la administración de planes y el programa de reforma administrativa. La Reunión de Expertos consideró que las Naciones Unidas deberían promover tal coordinación, en el nivel de los países, en todos los países dedicados a la planificación del desarrollo.

33. En la Reunión se mencionaron, para su estudio ulterior, otros aspectos administrativos de la planificación, tales como:

a) El orden de las distintas etapas y trámites de la preparación y ejecución de los planes;

b) La estructura del mecanismo planificador y sus relaciones con los procesos legislativos y administrativos;

c) La organización para la formulación y ejecución de planes, incluso el establecimiento de nuevos órganos y la asignación de funciones y responsabilidades;

d) La función de los órganos gubernamentales superiores en la aprobación y ejecución de planes;

e) Medidas necesarias para la participación de la población, incluyendo las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en la formulación del plan. Solamente en la medida en que la población comprenda y apoye el plan, cabe esperar que ésta preste su pleno apoyo al proceso de ejecución.

34. La Reunión tomó nota de que era sumamente importante examinar en qué forma las Naciones Unidas, a través del programa de cooperación técnica en administración pública, podrían contribuir a reforzar el mecanismo administrativo de los países en desarrollo en la medida necesaria para una feliz planificación y ejecución de los planes. La Subdirección de Administración Pública no es el único elemento de las Naciones Unidas interesado en la planificación. Es importante que en prácticamente todas las actividades que puedan desempeñar las Naciones Unidas en esta esfera, todos los elementos del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas presten su cooperación. Además, el problema debería enfocarse como problema de carácter interdisciplinario.

35. A juicio de la Reunión, los intereses de la Subdirección de Administración Pública en la planificación del desarrollo podrían expresarse también en su programa de investigaciones y de acción. En lo tocante a las investigaciones, podría obtener información exacta y actualizada acerca de los procesos administrativos de planificación que se siguen en muchos países. De ese modo podría mostrar cómo muchos países han conseguido la participación de gran número de personas y de organismos en la formulación y ejecución de planes. Podría examinar los problemas administrativos que se plantean para preparar planes viables por sectores, relacionados con las principales funciones de gobierno, y planes aplicables en particular a subdivisiones territoriales. En especial, podría efectuarse un estudio comparativo de los aspectos administrativos de la planificación del desarrollo y de la ejecución de planes. Las investigaciones efectuadas en esos sectores y en otros aspectos podrían dar como resultado la formulación de normas rectoras y de asesoramiento para ayudar a los gobiernos a resolver sus propios problemas de planificación.

36. El programa de acción de la Subdirección de Administración Pública podría adoptar diversas formas, y la más importante sería quizá la prestación de asistencia para la formación de personal. Las Naciones Unidas vienen ya prestando asistencia en la formación de expertos en planificación, pero una tarea más importante que queda por hacer es preparar a los funcionarios públicos, en los niveles superiores de administración y ejecución, para que se comprometan de la importancia de la planificación y del papel que desempeñan en la misma. Esta clase de capacitación puede impartirse en diversas mesas redondas y seminarios así como procurando que en los planes de estudio de las distintas escuelas e institutos de administración pública se dé mayor importancia a la planificación. Los asesores en administración pública que actúan en el plano local están en condiciones de influir para lograr mejores prácticas en materia de planificación y ejecución de los planes. Debería alentarse a los gobiernos a que, en sus planes nacionales, previeran medidas de asistencia técnica y financiera, y estudiaran la mejor forma de hacerlo.

37. Además de los aspectos mencionados anteriormente en materia de investigación y de acción, se señalaron otras dos cuestiones que tienen importancia en relación con la administración para el desarrollo: la administración de proyectos y la administración de empresas públicas. Se señaló también que la administración de organismos normativos constituye una esfera importante para los estudios comparativos. En vista de la importancia que tiene para el desarrollo que los proyectos estén bien concebidos y que se ejecuten de modo eficiente, se recomienda efectuar más investigaciones, y prestar mayor asistencia, en lo tocante a la forma de mejorar la evaluación de su necesidad, su preparación, su evaluación, su administración y su control. Los participantes apoyaron las iniciativas de la Subdirección en materia de empresas públicas. Se tomó nota del estudio mundial recientemente finalizado, que ha de proporcionar una documentación útil para las reuniones regionales así como servir de orientación para funcionarios y expertos nacionales. Otro resultado importante es la preparación de un documento, que ha de publicarse en breve, en el que figuran cinco monografías sobre la función de las empresas públicas en la planificación del desarrollo en los países con economías centralmente planificadas ^{4/}. Una tercera cuestión que, a juicio de la Reunión, debería estudiar la Subdirección es la de la administración normativa, en especial en lo tocante a promover los objetivos económicos y sociales.

38. La Reunión consideró acertados los programas actual y futuro en relación con la administración para el desarrollo, así como las medidas recientemente adoptadas para establecer una Sección de Administración para el Desarrollo. Tomando nota de que hasta el presente no se había autorizado la designación de personal para la nueva Sección y considerando que los aspectos administrativos de la planificación y la ejecución de los planes, las empresas públicas y otros asuntos en esta esfera debían desempeñar un papel cada vez más importante en la labor de la Subdirección, la Reunión recomendó enérgicamente que se asignara lo antes posible personal adecuado para la realización de esta tarea.

^{4/} Role of Public Enterprises in Plan Formulation and Plan Implementation in Centrally Planned Economies (ST/TAO/M/37).

E. Administración de personal

39. La Reunión apoyó las actividades presentes y futuras de la Subdirección en materia de administración de personal que se describen en el documento básico. Se atribuyó especial importancia a la necesidad de enfocar la administración de personal en formas más creadoras y mejor adaptadas a las circunstancias de los países en desarrollo.

40. La Reunión convino en el peligro de que una oficina central recomiende normas sobre personal que, aun siendo aceptables teóricamente o apoyadas por los expertos, no sean adecuadas a las necesidades del país en desarrollo interesado. La importancia de la ética y de la integridad en la administración pública merece más amplio reconocimiento. Cuando las circunstancias lo permitan, se debe prestar atención a emplear en mayor medida personal retirado de los sectores público y privado. Se expresó preocupación ante el hecho de que el sector público no tuviera suficiente personal clave, debido a las mejores retribuciones obtenibles en el sector privado.

41. Habida cuenta de la atención limitada que la administración de personal ha recibido en el pasado, se reconoció que debía atribuirse alta prioridad a la ampliación de las actividades de administración de personal de la Subdirección en colaboración, cuando procediera, con los organismos especializados y las organizaciones no gubernamentales. Las actividades de investigación y asesoramiento en esta esfera son especialmente importantes, pues el acierto en lo referente a la contratación, a la dotación de personal, y a la utilización y retención de empleados influye apreciablemente en el logro de los objetivos nacionales mediante la actuación de los cuerpos de la administración civil. Se debe prestar atención al aumento de la motivación y la productividad mediante una organización efectiva del personal. Existe una necesidad evidente de ampliar el cuadro orgánico y de aumentar los recursos financieros de la Subdirección para que ésta pueda emprender y patrocinar, mediante un esfuerzo de colaboración, actividades de administración de personal que merecen urgente atención. Entre las actividades y materias que, según se dijo en la Reunión, habrán de estudiarse más figuran las siguientes:

a) Preparación de una lista de prácticas y técnicas acreditadas en materia de personal que pudieran ser útiles para los países en desarrollo.

b) Estudio de los problemas relacionados con la contratación, formación y condiciones de empleo de científicos y otro personal técnico.

c) Disposiciones para el canje y empleo de documentación, como manuales y publicaciones, y planes de estudio de probada utilidad.

d) Estudio del papel que desempeña la inamovilidad en relación con la eficacia y la productividad en la administración pública.

e) Posibilidades de ampliar el concepto de un cuerpo de la administración civil, especialmente mediante contratos y otras disposiciones destinadas a facilitar el movimiento de personal entre el sector público y el privado y entre los servicios nacionales y los organismos internacionales.

f) Difusión del reconocimiento del problema de la integridad en la función pública.

g) Necesidad de efectuar proyecciones, a plazo medio y largo, de las necesidades de personal público.

h) Necesidad de estimular la profesionalización de los funcionarios en servicio activo.

F. Formación profesional

42. La Reunión de Expertos tomó nota con satisfacción del importante lugar que la formación ocupa en el programa de administración pública de las Naciones Unidas y de los éxitos logrados por la Subdirección de Administración Pública en su labor de fomento de esas actividades. Manifestó la esperanza de que, en el futuro, la Subdirección contara con muchas oportunidades importantes en esta esfera.

43. La demanda de capacitación en los países en desarrollo es inmensa. Estos países deben estar en condiciones de capacitar personal de diversas clases tanto en la etapa de preparación para el empleo como en la de desempeño de sus funciones. Además, se debe disponer lo necesario para que el personal existente pueda adquirir formación en etapas posteriores de su carrera a fin de actualizar sus conocimientos técnicos nuevos y prepararse para desempeñar cargos de mayor responsabilidad. En algunos países se plantea un problema especial en relación con los funcionarios de cierta antigüedad que no han recibido tan buena instrucción básica como los funcionarios que ingresaron después. Un problema de especial importancia es el de la formación administrativa del personal técnico que, en los países en desarrollo, se ve obligado, cada vez más, a asumir responsabilidades de administración y de dirección. Igualmente importante es la capacitación de funcionarios "generalista" en materias tales como economía, hacienda, planificación, etc.

44. Con el propósito de elaborar un programa detallado de enseñanzas generales y de formación profesional para el empleo y durante el mismo - y de preparar personal para el amplísimo campo de responsabilidades administrativas y de dirección exigidas, cada país debe hacer un inventario sistemático de su situación en materia de personal y formular previsiones sobre la evolución que ha de producirse en todos los organismos, servicios, empresas y organizaciones del país que requieren tareas administrativas. Se tendría así un pronóstico del número de funcionarios de cada clase que se ha de preparar y reclasificar durante varios años. Sólo así pueden adoptarse decisiones bien fundadas sobre la implantación de programas de formación adecuados a las necesidades en aspectos tales como el papel de las universidades, los institutos de administración, los centros oficiales de formación, la adscripción de funcionarios a servicios exteriores, etc.

45. Los Expertos opinaron que el problema que tiene planteado la Subdirección de Administración Pública es el de cómo emplear óptimamente los recursos de que dispone. Durante los últimos quince años, las Naciones Unidas han ayudado a crear varios institutos de administración pública importantes, y muchos países han creado también dichas instituciones por iniciativa propia o mediante ayuda bilateral. Estas instituciones son hoy un instrumento con el que las Naciones Unidas pueden orientar nuevas actividades de asistencia en materia de formación. Una ventaja particular de estas escuelas es que en ellas puede darse una formación común en las prácticas de dirección y de administración que necesitan conocer diversas clases de funcionarios.

46. La Reunión opinó que, en los años venideros, la Subdirección de Administración Pública tendrá ante sí tres posibilidades:

- a) Crear nuevas instituciones;
- b) Ampliar el campo de actividades de las instituciones existente;
- c) Mejorar el rendimiento de las instituciones existentes.

Naturalmente, las prioridades que han de asignarse a estas tres posibilidades variarán de tiempo en tiempo.

47. Respecto de la creación de nuevas instituciones, quizá se reciban aún algunas solicitudes de países en que la ayuda de las Naciones Unidas sería valiosa, pero no es probable que sean muchas. En cambio, puede ser necesario crear instituciones para satisfacer necesidades funcionales especiales, tales como una escuela superior para la formación de altos funcionarios dentro de una región, sugerencia que se analiza detalladamente más adelante.

48. Respecto del campo de actividades de las instituciones existentes, la posibilidad de su ampliación en determinados países merece detallado examen. El alcance de algunas de las instituciones existentes es indebidamente limitado, y al estudiar las formas mediante las cuales se podría ampliar su campo de acción, se deben tener en cuenta los problemas administrativos descritos en los documentos presentados a la Reunión por los asesores regionales en administración pública adscritos a la CEPAL, la CEPALO y la CEPAL 5/. Desde luego, las instituciones existentes deben tratar de ayudar a resolver estos problemas urgentes.

49. El rendimiento de las actividades que ya desarrollan las instituciones de formación puede mejorarse mediante la prestación de asistencia para la preparación de materiales didácticos y facilitando a las instituciones más personal mediante becas de las Naciones Unidas. Muchas instituciones necesitan ahora materiales de enseñanza basados en la experiencia y en la práctica de sus propios países, más que en los de Europa y América. En otras partes del informe se tratan ambas cuestiones.

50. La Reunión estudió una propuesta de que se crease una escuela internacional de alta administración en la que se capacitarían funcionarios de categoría superior destinados probablemente a ocupar los más altos cargos oficiales. Aun reconociendo la necesidad de esta formación, los problemas que tal iniciativa entraña no deben ser subestimados. Hasta ahora se ha tropezado con dificultades para la creación de organizaciones regionales, y la clase de funcionarios que lógicamente constituirían el alumnado de una escuela de ese tipo no pueden abandonar sus funciones sino por períodos de tiempo muy limitados. Con todo, la idea merece mayor estudio; y se recomienda que, con ayuda de las instituciones existentes, se organicen cursos experimentales. De este modo, se puede actuar pronto y a poca costa.

51. También se deben considerar los planes regionales de formación de funcionarios especializados, para lo cual se debe lograr la colaboración de las instituciones existentes que no estén demasiado alejadas y que cuenten con servicios adecuados.

5/ ST/SG/AC.6/L.5, L.6, L.7.

52. Se consideró el papel de las universidades en la formación de funcionarios y la conveniencia de que los institutos de administración pública formen parte de las universidades; al estudiar estas cuestiones, se tuvo debidamente en cuenta la competencia de la UNESCO en materia de enseñanza y de investigación en administración pública, como una de las ciencias sociales. La universidad tiene un importante papel que desempeñar suministrando enseñanza superior en diversas materias de administración pública, pero también se necesita formación práctica que generalmente se puede obtener mejor en una institución especializada. Sin embargo, en los países pequeños, que no pueden mantener gran cantidad de instituciones, podría ser necesario que el instituto formara parte de la universidad. De hacerse así, debe ser en el entendimiento de que los profesores habrán de estar capacitados para ocuparse de problemas prácticos. También se estudió la posibilidad de crear un instituto dentro de una universidad como medio para modernizar a la propia universidad, si bien se opinó que, normalmente, no debía darse a los institutos este cometido doble.

53. La preparación de materiales de enseñanza exigirá un esfuerzo de investigación importante, y en otra parte del informe se trata este asunto. Una vez que el suministro de materiales didácticos haya aumentado, será conveniente promover su canje entre los institutos de los países en desarrollo, especialmente entre países con antecedentes y experiencia administrativa afines. A este respecto, se debe tener en cuenta la labor ya iniciada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, del cual ya son miembros muchos institutos de administración pública. Es muy posible que las Naciones Unidas pudiesen promover este intercambio en forma más eficaz dando nuevo apoyo al IICA, para complementar sus propios esfuerzos.

54. Habida cuenta del elevado costo de la formación en régimen de internado, es necesario estudiar las posibilidades de organizar cursos por correspondencia. Quizá se pudiese, con ayuda de algunas organizaciones no gubernamentales y de institutos nacionales, organizar cursos experimentales que muy bien pudieran merecer el apoyo de las Naciones Unidas.

55. Se debe asignar gran importancia a las necesidades especiales de formación de alto personal de dirección y de ejecución de los ministerios y de otros organismos oficiales. Se han de crear métodos experimentales de formación que puedan ser empleados no solamente por institutos nacionales, sino también por institutos regionales para solucionar en la mejor forma posible estos problemas especiales. También se debe asignar importancia a la metodología de la planificación y a los problemas de la ejecución de planes.

56. En relación con todas las actividades de formación en administración pública, persiste la necesidad de disponer mejores métodos de evaluación; en esta materia cabe señalar diferentes estudios y publicaciones de la UNESCO. Cualquier asistencia que pueda facilitarse al respecto será de gran valor tanto para la Subdirección de Administración Pública como para muchos de los países en desarrollo.

G. Administración financiera

57. La administración financiera tiene aspectos de tanta importancia como son la formulación del presupuesto, el control de los gastos, la contabilidad y la comprobación de cuentas. La idea de que pueden utilizarse como instrumentos de dirección y de administración no ha penetrado aún en los sistemas de administración financiera

de la mayoría de los países en desarrollo. Las deficiencias existentes en esta esfera constituyen uno de los obstáculos más importantes para el logro de una administración eficiente y, especialmente, para la ejecución de los planes de desarrollo.

58. La Reunión se ha preguntado por qué las funciones de administración financiera se encomiendan a una dependencia de las Naciones Unidas distinta de la que se ocupa de las cuestiones de administración pública. Aun reconociendo que los aspectos económicos de los problemas financieros suelen competir a las dependencias económicas de las Naciones Unidas, cabe señalar que la investigación y la asistencia en materia de administración financiera y en otras cuestiones de dirección financiera son un componente importante de la administración pública. Aunque esta cuestión no fue estudiada detalladamente, la Reunión de Expertos recomendó que se prestara cuidadosa consideración a la posibilidad de combinar tan importantes funciones en el momento oportuno, con la labor de la Subdirección de Administración Pública. En todo caso, la Reunión opinó que era necesario otorgar alta prioridad a los programas en esta esfera.

H. Descentralización y administración local

59. La Reunión de Expertos destacó la importancia de la administración local en el desarrollo nacional, específicamente en la formulación y ejecución de programas de desarrollo, en la solución de los problemas que resultan de la industrialización y la urbanización, en la promoción de la modernización de la agricultura y en el suministro de la infraestructura física y los servicios públicos esenciales para el desarrollo. La administración local es también un instrumento para fortalecer la participación democrática en los asuntos públicos y, en esta forma, aumentar la estabilidad política en una sociedad y contribuir al carácter democrático de todo el sistema de gobierno. La centralización excesiva obstaculiza a menudo la administración de las funciones de desarrollo, lo que justifica que se conceda atención especial a los problemas de la descentralización, que incluyen no sólo lo referente a la delegación de funciones en los organismos locales sino también la desconcentración orientada hacia el establecimiento de dependencias locales de los organismos centrales. La Reunión reconoció que existía también el peligro de la descentralización excesiva. Señaló que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para aumentar la participación del pueblo en la función de gobierno con miras a aumentar la eficacia de la administración y la integración democrática de la sociedad.

60. Se tomó nota con satisfacción de que el programa de las Naciones Unidas en esta esfera había sido muy importante, a pesar de los limitados recursos de personal que se le asignaron. Sus publicaciones han tenido un valor práctico considerable para las autoridades de los países en desarrollo que se interesan por las cuestiones de administración local. Su programa de asistencia mediante asesores por países se había ampliado rápidamente en los últimos años, lo que reflejaba una comprensión cada vez mayor de la importancia de esta esfera.

61. La Reunión recomendó que, al formular el futuro programa de las Naciones Unidas, se tuvieran en cuenta ciertos factores: las diferencias importantes existentes entre diversos países, e inclusive dentro del mismo país, en materia de administración local y en cuanto a la medida en que los organismos locales fomentan la participación del pueblo en los asuntos públicos; la conveniencia de dar una buena

preparación a los asesores de asistencia técnica en administración local para que su labor sea efectiva; la necesidad de intercambiar información entre los países tecnológicamente avanzados y los países en desarrollo, dando al mismo tiempo prioridad a la asistencia a estos últimos; los continuos cambios de las necesidades administrativas y de las relaciones entre los órganos centrales, regionales y locales que acompañan al desarrollo de la administración local; la importancia de prestar asistencia a los gobiernos para establecer y robustecer organismos e instituciones centrales para el mejoramiento de la administración local; el éxito logrado por algunos países en el empleo de los organismos locales como instrumentos del desarrollo nacional, y la necesidad de difundir información sobre dichas experiencias; y la necesidad de aumentar los recursos financieros de los organismos locales si se quiere que contribuyan en forma importante al desarrollo.

62. La Reunión opinó que el programa actual y previsto de la Subdirección de Administración Pública en materia de descentralización y administración local, tal como se lo describe en el documento básico, es acertado y merece apoyo. Las actividades anteriores de la Subdirección de Administración Pública han producido valiosa información general sobre sistemas de descentralización y administración local y pueden servir de base para estudios comparativos sobre problemas tan importantes, y dignos de atención, como los siguientes:

- a) Aspectos administrativos de la planificación global en los planos local y regional;
- b) Financiación de la administración local, inclusive fuentes locales de ingresos y asistencia del gobierno nacional a los organismos locales;
- c) Relación entre el tamaño de las comunidades locales y el ámbito de actuación óptimo a los efectos de la administración para el desarrollo;
- d) Estructura de la administración local para la adopción de decisiones, incluso los medios para lograr la participación de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones;
- e) Relaciones entre la administración local y las empresas públicas locales;
- f) Formas de cooperación regional entre los organismos locales y de coordinación de la labor de las delegaciones locales de los organismos centrales con la de los organismos locales;
- g) Problemas administrativos especiales en sociedades de origen étnico múltiple, incluso medidas para la protección de los derechos de las minorías.

63. Se destacó la importancia de que, en la investigación, así como en la cooperación técnica en la esfera de la administración local, se otorgase prioridad a los problemas de importancia directa para los gobiernos, inclusive tareas a corto y largo plazo y teniendo en cuenta la variedad de usuarios de los resultados de la investigación.

64. La Reunión recomendó que en estas cuestiones, las Naciones Unidas continuasen cooperando con los organismos especializados, las organizaciones no gubernamentales y los funcionarios de la administración local. Además, las Naciones Unidas deben tratar de buscar otros recursos para realizar tareas sobre administración local, incluso fundaciones y programas de asistencia bilaterales y multilaterales. Al mismo tiempo, para que las Naciones Unidas continúen progresando en materia de gobierno y administración locales se habrá de aumentar mucho el personal y los recursos financieros dedicados a administración local en la Sede y en las regiones.

III. FORMAS DE COOPERACION TECNICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA

A. Consideraciones generales

65. La Reunión de Expertos advirtió que las actividades de las Naciones Unidas en materia de administración pública, especialmente en la medida en que se relacionan con los programas de cooperación técnica de los países en desarrollo, han seguido siempre las directrices del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General, bajo cuyos auspicios se han llevado a cabo dichos programas, a saber: que la asistencia deberá prestarse a) a solicitud de los gobiernos y b), en cuanto sea posible, en la forma en que los gobiernos la deseen. Estos principios se aplican no sólo a las actividades de asistencia técnica directamente relacionadas con solicitudes concretas de gobiernos o grupos de gobiernos, sino también a las actividades regionales e interregionales de las Naciones Unidas en esta esfera y a la labor de reunión, análisis y difusión de informaciones llevada a cabo por la Subdirección.

66. Cuando se esté formulando un programa destinado a un país, deberá estimularse al Representante Residente a que consulte con asesores de administración pública regionales y nacionales, sobre todo en relación con los proyectos que tengan aspectos administrativos. En vista de que la creciente demanda de asistencia excede de los recursos disponibles, esas consultas ayudarán a seleccionar los proyectos que merecen mayor prioridad y parecen más viables.

B. Asesoramiento mediante expertos y misiones, incluso para la creación de instituciones mediante el tipo de financiación ofrecido por el Fondo Especial

67. Se advirtió que la provisión de expertos asesores había sido la forma más importante de actividad. Si bien en la mayoría de los casos se envía en misión a un solo experto a cada uno de los países en desarrollo que lo soliciten, en algunos casos importantes se envía una misión integrada por un equipo de expertos. En los últimos años, algunas solicitudes de asistencia para crear instituciones han constituido la base de proyectos del Fondo Especial. Este tipo de actividad se caracterizó por la labor en equipo, la financiación durante un período extenso - generalmente de cinco años - y la planificación completa de todos los aspectos del proyecto antes de emprenderlo.

68. En cuanto a las solicitudes relativas a un programa completo de reforma administrativa en gran escala, o al establecimiento de instituciones fundamentales de investigación y formación, la Reunión de Expertos estimó que era oportuno tener en cuenta las premisas siguientes:

a) Antes de lanzar un programa para atender a una solicitud de esa índole, las Naciones Unidas deben llevar a cabo un estudio de reconocimiento para examinar la situación en conjunto y prestar asistencia al país solicitante con objeto de identificar adecuadamente sus principales problemas y preparar un plan de acción, incluida la reunión de materiales básicos para orientar a los expertos que han de coadyuvar a la aplicación del plan.

b) Dadas las muchas ventajas que presenta el tipo de asistencia facilitado por el Fondo Especial, las Naciones Unidas deberían concentrarse cada vez más en ese tipo de ayuda, que permite contar con más tiempo y continuidad, aumentando así las posibilidades de arraigo de la asistencia prestada. Desde el principio, el país de que se trata participa en el plan y se obliga tanto desde el punto de vista financiero, como en lo que respecta a facilitar personal local. La misión múltiple que generalmente se facilita con arreglo a un proyecto del Fondo Especial es particularmente útil cuando se trata de los problemas que plantea una reforma administrativa en gran escala. Un grupo de expertos trabajando bajo un jefe de equipo y con un mandato concreto puede generalmente tener una influencia mayor que los expertos que se envían individualmente a trabajar a un país determinado.

c) Cuando se aprueba un proyecto del Fondo Especial para llevar a cabo una reforma administrativa en gran escala, parecería adecuado persuadir al país beneficiario de que establezca o designe una organización encargada de llevar a cabo el programa. Un programa confiado a varias organizaciones, o a un ministerio normalmente responsable de una diversidad de tareas, carecerá de coordinación, lo cual constituirá un obstáculo para que se le conceda la prioridad, la atención y la dedicación necesarias.

69. Se reconoció que, teniendo en cuenta que el envío de expertos constituye uno de los elementos más importantes de los proyectos de cooperación técnica en materia de administración pública, debería prestarse la más rigurosa atención a las posibilidades de mejorar la eficacia de los expertos. Esto debería empezar con la selección de los expertos, la revisión de sus calificaciones, experiencia, temperamento, edad y estado de salud. Debería concederse alta prioridad a los expertos que cuentan con experiencia en la zona o región de que se trate. Una vez seleccionados, debería dárseles orientación e información adecuadas.

70. La Reunión de Expertos subrayó que, en lo referente a misiones a largo plazo, debería tratarse de contratar especialistas con buena preparación práctica, mientras que para misiones a corto plazo debería preferirse, o bien un generalista de alta categoría, o bien un especialista de primer orden, según los casos. Además de las listas de que disponen actualmente, las Naciones Unidas podrían examinar la posibilidad de llevar una lista al día de los especialistas de distintas clases a los que se puede recurrir para enviarlos en misiones de corta duración.

71. La Reunión de Expertos reconoció que los países solicitantes suelen preferir un experto de gran prestigio, aun cuando sólo pueda permanecer en la misión durante dos o tres semanas. La preparación excepcional de un experto de esta clase le permite identificar los problemas, y su prestigio y conocimientos podrían ayudar al país a tomar una decisión en lo que respecta a la necesidad o conveniencia de lanzar un programa de reforma administrativa en gran escala. Una vez claramente identificados, los problemas podrían ser estudiados detalladamente por los especialistas enviados por plazos largos. El primer experto habría cumplido con su finalidad si consigue que la solicitud del Gobierno sea más realista y tenga más probabilidades de ejecutarse con éxito. Debería tenerse en cuenta que, muchas veces, los asesores regionales e interregionales se han encontrado en excelentes condiciones para ofrecer consulta y asistencia a corto plazo.

72. No deberían escatimarse esfuerzos para mantener a los asesores dentro de una región, con objeto de fomentar la especialización por zonas. Por otra parte, deben adoptarse disposiciones para que los expertos regionales e interregionales puedan reunirse de cuando en cuando con objeto de combinar sus distintas experiencias.

73. La Reunión de Expertos advirtió que sería útil llevar a cabo una evaluación más sistemática de los resultados que las misiones de expertos habían obtenido en diversas esferas. Tomando como base las conclusiones de tales evaluaciones, que podrían emprenderse por el UNITAR en colaboración con las Naciones Unidas y los organismos especializados, podrían revisarse y mejorarse los programas y métodos actuales.

74. Dados los limitados recursos de que disponen las Naciones Unidas para prestar ayuda destinada a establecer y apoyar a los centros nacionales de formación e investigación, y en vista de las necesidades crecientes de los países que, en número cada vez mayor, se dirigen a las Naciones Unidas en demanda de asistencia, la Reunión de Expertos recomendó que, en consulta con las comisiones económicas regionales, se examinase la selección en cada región de un centro de investigación y formación que ofreciera buenas posibilidades o, de no haberlo, la creación de un nuevo centro de formación e investigación para los fines siguientes:

a) Prestar asistencia y asesoramiento en materia de programas de investigación a diversas instituciones nacionales de carácter análogo;

b) Ejecutar programas de investigación de carácter interregional o supervisar programas de ese tipo ejecutados por contrata;

c) Capacitar a los funcionarios de los gobiernos de la región cuya formación profesional se financia con cargo a fondos de las Naciones Unidas, mediante becas, por ejemplo; y

d) Prestar asistencia a instituciones nacionales de formación en lo que respecta a la preparación de programas de estudios y al establecimiento de normas superiores de formación, así como a la elaboración de métodos para identificar sus necesidades en materia de formación profesional.

75. La Reunión de Expertos concluyó que era necesario aumentar en el plano regional el personal y los recursos, especialmente con miras a aumentar el papel de las regiones en lo que atañe a apoyar las actividades de asistencia técnica. En vista de la política de descentralización, la Reunión consideró lamentable que en ninguna de las comisiones regionales existiese un puesto de plantilla en materia de administración pública. Hay gran necesidad de reforzar dichas comisiones en lo que respecta a la administración pública. Sin embargo, había indicios de que para 1968 habría por lo menos un puesto de plantilla en cada una de las comisiones. No sería posible descentralizar adecuadamente las actividades de administración pública si en cada una de las comisiones regionales no existiese por lo menos un funcionario de plantilla.

76. Con el aumento de los proyectos y programas regionales, era necesario aumentar el personal de la Sede con objeto de coordinarlos y apoyarlos, si se pretendía que fuesen eficaces. Había que examinar la distribución del personal entre la Sede y las oficinas locales habida cuenta de la índole y del alcance de los programas de trabajo que dependían de la Subdirección.

C. Personal de ejecución, dirección y administración (OPEX)

77. El programa con arreglo al cual se proporciona personal de ejecución, dirección y administración, conocido generalmente como programa OPEX de las Naciones Unidas, se ha ampliado considerablemente desde que fue autorizado formalmente en 1958, y actualmente se ha convertido en un nuevo aspecto, ya ordinario y aceptado, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Programa permite a los países elegir los servicios de un experto para que desempeñe funciones de ejecución o actúe, como ocurría en años pasados, en calidad de asesor. En la actualidad, los nombramientos del programa OPEX pueden realizarse con cargo a los presupuestos ordinarios de las Naciones Unidas, de la UNESCO (donde se conoce con el nombre de "UNESCOPAS") y de la Organización Mundial de la Salud. Pueden asimismo financiarse con cargo al sector PAAT del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

78. La necesidad que existía de este nuevo tipo de servicios del sistema de las Naciones Unidas quedó demostrada por su misma expansión. En los primeros siete años del programa, las Naciones Unidas facilitaron, con cargo a fondos ordinarios, los servicios de 200 expertos del OPEX a cincuenta gobiernos, cifra en la que no están incluidos los servicios prestados con cargo a los presupuestos ordinarios de la UNESCO y la OMS, ni los prestados con cargo a fondos asignados al desarrollo. Una gran mayoría de esos puestos caían dentro de las esferas de competencia de otros servicios sustantivos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados.

79. El plan OPEX responde a un concepto de la administración pública en virtud del cual los expertos, actuando como funcionarios públicos, refuerzan las estructuras administrativas de gobierno en todo el espectro de actividades sectoriales. Por ello, correspondió a la Subdirección de Administración Pública de las Naciones Unidas prestar un servicio considerable en la fase de "incubación" de este programa y establecer los ingeniosos procedimientos y políticas que esta forma de asistencia entrañaba. Una vez que se aceptó el OPEX como parte integrante de las actividades de asistencia técnica de todos los organismos especializados, así como de las Naciones Unidas, la Subdirección de Administración Pública dejó de asumir la responsabilidad de las actividades de carácter ejecutivo y sustantivo de todo el programa. Sin embargo, continuó facilitando una orientación normativa general a las diversas oficinas sustantivas de las Naciones Unidas en lo referente a los aspectos de administración pública de todos los puestos del OPEX comprendidos dentro de la competencia de las Naciones Unidas, y prestando asimismo asistencia a los organismos especializados que la solicitaban.

80. Un valioso subproducto del programa OPEX fue que, desde que comenzó, se estableció un contacto más estrecho, en lo referente a la acción concertada, entre la dependencia de las Naciones Unidas encargada de la administración pública y otros servicios sustantivos de las Naciones Unidas y los organismos especializados.

81. Si bien la descentralización de funciones en lo tocante a los nombramientos del tipo OPEX ha sido una experiencia afortunada que debería continuarse, los expertos indicaron que se prestaría un valioso servicio, y se identificarían los elementos comunes del programa, si el Secretario General dispusiese que, de cuando en cuando, se preparase un estudio sobre la experiencia total adquirida, en lo referente a ese tipo de nombramientos, por todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En tal estudio se examinarían las medidas de carácter interno necesarias para contratar un experto del tipo OPEX, con miras a acelerar los trámites correspondientes. El estudio debería asimismo informar acerca

del éxito obtenido en la formación de administradores nacionales destinados a sustituir a los expertos del OPEX. También se declaró en la Reunión que tal formación debería ser objeto de obligaciones formales contraídas por los gobiernos interesados al iniciar un proyecto del OPEX.

D. Becas, seminarios, viajes de estudios y conferencias

82. El Grupo de Expertos examinó el programa de becas en materia de administración pública y pasó revista a algunas de las pruebas que indicaban que el programa había contribuido a mejorar la preparación administrativa de los países en desarrollo. Muchos becarios habían asumido puestos de alta responsabilidad en organismos oficiales e institutos de administración pública al regresar a sus países. Los conocimientos y experiencia en métodos y procedimientos administrativos modernos adquiridos por los becarios en el extranjero habían aumentado su competencia profesional. El contacto de funcionarios públicos competentes de los países en desarrollo con otras culturas y sistemas administrativos fue, en general, estimulante e influyó favorablemente en su sentido de responsabilidad profesional.

83. En las primeras fases del programa, las becas se facilitaron principalmente a personal administrativo de categoría inferior y media. Ahora, cuando se dispone de mejores medios de formación en el plano nacional y regional, deberían concederse más becas al personal de categoría superior y directiva. Al seleccionar los becarios entre los grados inferiores de la administración pública ocurre con frecuencia que, cuando regresan a sus respectivos países, sus superiores desconocen su asesoramiento, o que no se utiliza adecuadamente su formación profesional. Por consiguiente, sería preciso seleccionar a los becarios en forma más racional. Debería insistirse más en la necesidad de formar personal de contraparte que pueda asumir las funciones de los asesores una vez que éstos hayan salido del país beneficiario. Deberían utilizarse más los medios de estudio disponibles dentro de las respectivas regiones, ya que así es probable que los métodos de administración y las circunstancias estén más estrechamente relacionados con los países de los becarios. Se consideró que la formación en grupo mediante la concesión de becas para participar en seminarios, conferencias y viajes de estudios era una técnica importante y, en la mayor parte de los casos, un procedimiento preferible al de tratar de facilitar programas de estudio individuales.

84. El Grupo de Expertos consideró importante que se realizase un estudio de los empleos en que trabajaban los antiguos becarios, con objeto de evaluar los beneficios obtenidos por los becarios y por el país y descubrir métodos para mejorar el programa de becas.

85. Al examinar qué nuevos rumbos podría tomar el programa de becas, se sugirió que, si los recursos lo permitían, quizá conviniera aumentar considerablemente el número de becas. El nudo de la cuestión, tal como se puso de manifiesto en los debates, no era tanto el número de becas cuanto la utilización de bolsas de estudio para llevar adelante los principales objetivos del programa de administración pública. Los expertos llegaron así a la conclusión de que, en la medida posible, las becas deberían concederse en estrecha relación con los proyectos de cooperación técnica que estuviesen en marcha. El empleo de becas para apoyar la formación de instituciones, como en el caso del establecimiento de escuelas e institutos nacionales de administración pública, era perfectamente comprensible y merecía continuar. En lo futuro, debería tratarse de seleccionar a los becarios entre aquellos organismos de los países en desarrollo que estuviesen directamente interesados en una reforma

administrativa en gran escala o en la ejecución de planes. De esta forma, podría conseguirse que la selección estratégica de beneficiarios de bolsas de estudio contribuyese a los principales objetivos del programa global. Al establecer programas de becas, debería tenerse en cuenta que en distintas circunstancias se necesitan distintos tipos de administradores y de formas de administración, según el grado de desarrollo económico y social de cada país.

86. El Grupo de Expertos advirtió que muchos seminarios, conferencias y viajes de estudios habían sido patrocinados por la Subdirección de Administración Pública, o celebrados en cooperación con los organismos especializados y las organizaciones no gubernamentales interesadas en la administración pública. Tales actividades eran valiosas en sí mismas y, con frecuencia, tenían como resultado la publicación de informes de interés y aplicación muy amplios. Algunas de las conferencias celebradas en el plano regional tenían importancia suficiente para justificar que se repitiesen en el plano interregional. Análogamente, las reuniones interregionales originaban con frecuencia una documentación valiosa, aprovechable para ulteriores reuniones regionales.

87. Se prestó atención a los aspectos financieros de tales reuniones. Se sugirió que, con objeto de suplementar los recursos de las Naciones Unidas, podrían solicitarse contribuciones a fundaciones y organismos de asistencia técnica bilateral.

88. Los expertos señalaron que merecía la pena organizar con más frecuencia viajes de estudios para altos funcionarios, ya fuese individualmente o en grupo. Los viajes de estudios permiten observar la forma en que los distintos países abordan los problemas administrativos, conocer funcionarios homólogos de distintas nacionalidades y, en general, ampliar perspectivas y conocimientos. Probablemente, los viajes de estudios benefician a ambas partes, ya que los visitantes constituyen un estímulo mental para sus huéspedes. Ambas partes se benefician de las nuevas ideas expuestas y del estímulo que representa la discusión de problemas comunes con colegas que tienen intereses semejantes.

E. Reunión, análisis y difusión de informaciones

89. En su resolución 723 (VIII), la Asamblea General prevé específicamente la reunión, el análisis y el canje de información técnica en materia de administración pública. La Reunión examinó en general las medidas adoptadas para poner en práctica esta parte del programa.

90. Al examinar las normas y objetivos del programa de investigaciones, la Reunión advirtió que, como lo venían haciendo hasta ahora, las Naciones Unidas deberían emprender únicamente actividades de investigación aplicada, no fundamental. La Subdirección de Administración Pública se encontraba en algunos aspectos en condiciones favorables para llevar a cabo estudios a escala mundial y para facilitar orientación en materia de estudios comparativos. Más aun, debía llevar a cabo investigaciones sobre problemas prácticos de administración con objeto de apoyar proyectos regionales y por países. Al mismo tiempo, debería utilizar plenamente los medios de investigación de que dispusiesen las organizaciones no gubernamentales, especialmente para llevar a cabo estudios en los que figurasen análisis políticos que tales organizaciones estuvieran en situación de poder efectuar.

91. En años pasados, algunos de los materiales de investigación mejores y más utilizados han sido preparados por organizaciones no gubernamentales. Un ejemplo de esto es la conocida "Serie Gris" del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. La Subdirección de Administración Pública podría examinar la conveniencia de poner al día y publicar en breve una nueva edición de tales publicaciones, que tan frecuentemente se consultan.

92. En sus investigaciones, la Subdirección de Administración Pública debe, por una parte, aprovechar la experiencia de los países tecnológicamente adelantados y, por otra, concentrarse en las necesidades de los países en desarrollo tal como ellos mismos las expresan. Los resultados de la investigación deben presentarse de tal forma que los gobiernos puedan utilizar sus conclusiones, facilitando así la comunicación.

93. El debate se refirió asimismo a los medios de consulta de documentación con que efectuar investigaciones y apoyar la labor de los expertos. Se propuso que la Subdirección de Administración Pública mantuviese informaciones y documentos de carácter básico de difícil acceso, sin duplicar por ello las bibliotecas existentes. Disponiendo a mano de informaciones básicas, la Subdirección de Administración Pública estaría en mejores condiciones para evacuar consultas de los gobiernos de los países en desarrollo y para informar y prestar apoyo a los expertos. La Reunión recomendó que, para estos fines, se estableciese en la Sede un centro de difusión de informaciones.

94. No sería posible disponer de documentación adecuada para realizar investigaciones comparadas si no se fomentaba en el plano nacional la creación de sólidas instituciones de investigación. Uno de los logros importantes de la cooperación técnica había sido la fundación y desarrollo de institutos de administración pública y otras instituciones de investigación capaces de llevar a cabo investigaciones relacionadas con la estructura administrativa del país interesado. La Subdirección de Administración Pública debía estar equipada para ayudar en mayor medida a esa clase de instituciones a llevar a cabo en forma autónoma actividades de investigación. Se señaló que las instituciones nacionales de esta clase se convertían en un valioso recurso para llevar a cabo programas de investigación comparativa.

95. En los debates del Grupo de Expertos, se sugirieron muchos temas de estudio. Algunos de ellos se relacionaban con esferas sustantivas determinadas y se trataron en las secciones adecuadas de este informe. El Grupo de Expertos advirtió que algunos temas de investigación, que habían sido mencionados en varios períodos de sesiones, no se limitaban estrictamente a uno de los sectores sustantivos que habían sido examinados, sino que se relacionaban con dos o más de tales sectores. En la compilación que va a continuación figuran algunos de los estudios de este tipo que podrían emprenderse:

a) Informe mundial sobre los progresos realizados en administración pública. Debería examinarse la posibilidad de preparar un informe periódico sobre los progresos realizados en materia de administración pública, comparable a los informes que sobre cuestiones económicas y sociales publican las Naciones Unidas.

b) Guías de organismos de administración pública. La Subdirección de Administración Pública debería examinar la posibilidad de preparar y publicar, tal vez en cada dos años, una o más guías completas de los organismos e institutos centrales interesados en el mejoramiento de la administración pública en el plano

regional, nacional y local. Tales guías facilitarían considerablemente la comunicación y el intercambio entre los múltiples organismos y personas que se ocupan de mejorar la administración pública. De cuando en cuando, se han publicado algunas guías especializadas; una de las más útiles es la guía de escuelas e institutos de administración pública que, en forma de hojas sueltas, publica el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Tales guías podrían ser compiladas y publicadas por las propias Naciones Unidas, o bien por organizaciones no gubernamentales adecuadas.

c) Manuales de organización gubernamental. Varios gobiernos, entre ellos los de algunos países en desarrollo, han publicado manuales de organización gubernamental. Básicamente, se trata de un compendio de información acerca de la organización, funciones y funcionarios de ministerios, departamentos, organismos, etc. Si se preparasen en un departamento central, las publicaciones de esta clase constituirían una fuente valiosa de información. Las Naciones Unidas podrían contribuir facilitando orientaciones para la preparación de tales manuales y explorando métodos para preparar un compendio sobre la organización administrativa de los gobiernos de los Estados Miembros.

d) Administración de justicia. La Secretaría de las Naciones Unidas debería ponerse en condiciones, mediante investigaciones y estudios comparativos, de facilitar asesoramiento a los países en desarrollo sobre la organización y administración de los tribunales. Los materiales de investigación reunidos al efecto serían probablemente útiles para ofrecer formación profesional en esta esfera.

e) Glosario de términos y conceptos de administración pública. Una compilación de definiciones generalmente aceptadas de términos de administración pública contribuiría considerablemente a aclarar la nomenclatura y a facilitar la comunicación entre personas de distintas nacionalidades que trabajan en esta esfera. El glosario debería incluir términos y conceptos relativos al gobierno y a la administración local, o bien deberían éstos compilarse en un glosario separado.

IV. RELACIONES CON LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

A. Colaboración con los organismos especializados

96. La Reunión de Expertos tuvo ante sí un documento relativo a la colaboración lograda, en materia de administración pública, entre las Naciones Unidas y los organismos especializados 6/. En el documento se resumen dos informes sobre administración pública presentados al Consejo Económico y Social en sus 34º y 36º períodos de sesiones, respectivamente 7/, y se examina la evolución habida desde 1963 en lo referente a esa colaboración. La Reunión de Expertos vio con agrado que se había progresado bastante en cuanto a la coordinación y la cooperación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados en materia de administración pública. Los organismos especializados reconocían en general la importancia de los aspectos administrativos de sus respectivas actividades técnicas, y las propias Naciones Unidas - que son, en general, las que, dentro del sistema de organizaciones, tienen a su cargo las cuestiones de administración pública - captaban claramente la mutua relación existente entre la administración pública y las actividades de los diversos sectores.

97. La Reunión de Expertos concluyó que debía continuar aplicándose el criterio concertado, en vista de la necesidad de movilizar y utilizar con la mayor eficacia posible los recursos disponibles, que estaban muy lejos de satisfacer las necesidades. Debía interpretarse en un sentido amplio el concepto de coordinación, que debería adoptar diversas formas tales como el intercambio de información, las consultas previas y las actividades conjuntas. La Reunión consideró que, para automatizar la coordinación, deberían establecerse mecanismos, a ser posible permanentes. Dicha coordinación era necesaria en la fase de formulación de normas generales, así como en las fases ulteriores de planificación y ejecución de proyectos concretos. Para tal fin, podrían celebrarse reuniones periódicas entre las Naciones Unidas y representantes de los organismos especializados competentes, con la posible participación de las organizaciones no gubernamentales interesadas. Como ejemplo de coordinación, parece aconsejable que cuando quiera que se preparen guías, manuales, o reuniones, participen en esas actividades las oficinas encargadas de las cuestiones de administración pública y otras conexas (cuestiones financieras, presupuestos, etc.) De modo análogo, los organismos especializados competentes deberían participar de forma más sistemática que en el pasado en toda reunión, seminario o estudio de las Naciones Unidas sobre cuestiones interdisciplinarias (por ejemplo, reglamentos para funcionarios públicos, organización por departamentos, coordinación interdepartamental, descentralización).

6/ ST/SG/AC.6/L.4.

7/ E/3630 y E/3765.

98. Los miembros del sistema de las Naciones Unidas han iniciado nuevas actividades sustantivas que tienen importantes aspectos administrativos, como los relativos a la ciencia y la tecnología, la energía atómica y los programas culturales. Además, cuando se están estableciendo nuevas organizaciones - como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo Industrial, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y el instituto internacional para la documentación sobre vivienda, construcción y planificación - y se amplían las actividades del Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, del Instituto de Formación Profesional e Investigaciones de las Naciones Unidas y del Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT), la coordinación que se prevé en términos más o menos generales en ciertas resoluciones del Consejo Económico y Social (en especial en las aprobadas durante 1966) debería abarcar los aspectos administrativos tanto de la investigación como de la acción práctica.

99. Varios representantes de los organismos especializados expresaron la opinión de que éstos deberían colaborar con las Naciones Unidas en la solución de problemas en materia de administración pública y de técnicas presupuestarias y, en términos más generales, en materia de la administración para el desarrollo, materias que cobran cada vez más importancia en las esferas sustantivas de las que son responsables los organismos.

100. La Reunión puso de relieve que, aunque la coordinación tenía mucha importancia en el plano de la Sede, tenía tanta, o más, en el plano regional y por países, y especialmente en los proyectos de cooperación técnica.

101. En la ejecución de proyectos financiados por el PNUD (Fondo Especial), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y otras organizaciones parte de cuya misión consiste en crear instituciones, debería, como norma, figurar entre los funcionarios un especialista en administración pública. Además, los representantes residentes del PNUD, con ayuda de los asesores regionales en materia de administración pública, podrían desempeñar un papel aun más importante del que han desempeñado hasta ahora, y examinar, junto con los jefes de misión y con los expertos de los diversos organismos especializados, así como con los representantes de los organismos en las regiones y países, los aspectos de administración pública que existen en cada sector del desarrollo nacional y de cuya solución depende la eficacia de sus propios proyectos.

102. En la parte relativa a la formación profesional se ha comentado la importancia de impartir conocimientos administrativos al personal técnico. A este respecto, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de coordinar las actividades de formación profesional de la Subdirección de Administración Pública con aquellas actividades patrocinadas por los diversos organismos especializados que entrañen formación en cuestiones administrativas para el personal técnico en sus respectivas esferas de actuación.

103. La Reunión tomó nota de que durante los últimos cinco años había habido bastante coordinación, en materia de administración pública, entre las Naciones Unidas y los organismos especializados; y se habían elaborado y aplicado métodos de coordinación. Sin embargo, dada la gran importancia de los factores administrativos en el proceso de desarrollo, las sugerencias hechas más arriba constituían un incremento mínimo de las actividades del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas.

B. Colaboración con las organizaciones no gubernamentales

104. En el informe de la Secretaría 8/ se citaban ejemplos de la participación de organizaciones no gubernamentales en actividades de administración pública de las Naciones Unidas. La Reunión tomó nota de la importancia de la contribución hecha por dichas organizaciones durante el pasado y del deseo expresado por sus representantes de continuar y ampliar dicha cooperación. Las organizaciones, independientemente o en colaboración con las Naciones Unidas, o de ambas formas, contribuían a la formación de funcionarios en los países en desarrollo, ayudaban a localizar los expertos adecuados para las misiones de cooperación técnica, contribuían a la investigación y a la publicación de guías y manuales y participaban en las reuniones técnicas.

105. La misión de las organizaciones intergubernamentales consistía, dado lo limitado de los recursos de que disponían, en promover y coordinar dichas actividades. En las secciones nacionales de las diversas organizaciones no gubernamentales figuraban personas muy competentes que a menudo podían aportar, desinteresadamente, valiosa información sobre experiencia nacional y comparativa en materia de administración pública. En los congresos de dichas organizaciones se acumulaba también un copioso caudal de conocimientos técnicos, a menudo de valor universal, que se convertía en un recurso más para la labor de las organizaciones intergubernamentales y de los propios países. Las organizaciones no gubernamentales se encontraban en una situación favorable para llevar a cabo investigaciones sobre la administración pública y las ciencias sociales conexas. Gracias a la autonomía de que disfrutaban las organizaciones no gubernamentales se encontraban en condiciones favorables para realizar estudios objetivos y científicos y explotar nuevos campos de interés.

106. La Reunión expresó la esperanza de que en el futuro programa del sistema de las Naciones Unidas en materia de administración pública se aumentara la coordinación con las organizaciones no gubernamentales competentes. Podría resultar aconsejable intensificar las consultas oficiales entre representantes de organizaciones no gubernamentales y de las Naciones Unidas y los organismos especializados competentes, a fin de debatir y convenir las esferas de colaboración y de cooperación.

V. RECURSOS Y ORGANIZACION

107. La Reunión consideró que su labor no estaría completa si no se ocupaba de la cuestión de los recursos necesarios y de la organización apropiada para la ejecución del programa.

108. Dada la importancia que tiene la administración pública para la formación de naciones y para el desarrollo, y puesto que la Asamblea General y el Consejo Económico y Social habían adoptado muchas resoluciones en las que se ponía de relieve que debía concederse a esta esfera una elevada prioridad en lo referente a la prestación de servicios a los gobiernos, la Reunión de Expertos manifestó su grave preocupación ante el hecho de que los programas en esta esfera y los recursos asignados para dichos programas hubieran disminuido después de 1964, en un momento en que se habían ampliado y seguían ampliándose mucho las actividades del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas. La Reunión encareció que se suministraran recursos suficientes para llevar a la práctica la ampliación del programa que se prevé en una parte anterior de este informe y que, como corolario, se reforzaran las dependencias de administración pública de la Sede y de las regiones.

109. La Reunión de Expertos tomó nota asimismo de ciertos cambios ocurridos en el programa ordinario de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública establecido en virtud de la resolución 723 (VIII) de la Asamblea General. Hasta 1964, en el presupuesto de las Naciones Unidas figuraba, en el título V, una sección separada sobre administración pública con cargo a la cual se suministraba una suma de, aproximadamente, un millón de dólares para servicios de asesoramiento, capacitación, consulta e investigación en esta esfera 9/. A partir de 1965, y en conformidad con la recomendación del Comité de Asistencia Técnica de que se hiciera una sola asignación para el desarrollo económico y social, dejó de figurar la administración pública como sección separada del presupuesto. La Reunión de Expertos opinó que debería examinarse la posibilidad de reanudar la práctica anterior de reservar a la administración pública una sección separada del presupuesto (como ya se hacía con los servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos y la fiscalización de estupefacientes), con una asignación no inferior a la prevista en 1964. En todo caso, dado que el Secretario General estaba encargado de programar las prioridades en materia de proyectos regionales e interregionales, todos los años debía asignarse una suma suficiente para dicha actividad 10/. Sin embargo, se reconoció que los proyectos por países se establecían en respuesta a las solicitudes de los gobiernos y dependían de las prioridades que éstos determinasen.

110. Al llegar al acuerdo de poner de relieve la importancia de que se asignen recursos suficientes a las actividades interregionales y regionales en materia de administración pública, así como a los programas por países, y conforme a la

9/ A/5505, pág. 114.

10/ En 1967, la suma autorizada para los proyectos regionales e interregionales con cargo a los programas de administración pública asciende a 452.100 dólares. Véase el documento DP/RP/1/Add.2.

importancia concedida a la administración pública, la Reunión de Expertos consideró que su informe sería muy provechoso si aludiera a la organización de las actividades de administración pública de la Sede y de las comisiones económicas regionales, y a que era aconsejable que esas dependencias contasen con personal suficiente.

111. La Reunión, aun reconociendo plenamente el problema general con que se enfrentan las Naciones Unidas en materia de recursos financieros, consideró que era importante que las Naciones Unidas pudieran responder a las crecientes necesidades de sus Miembros, cuyo número aumenta más cada vez. Sin recursos suficientes de personal, tanto en la Sede como en las regiones, era probable que fuese disminuyendo el alcance de las actividades, incluidos los proyectos por países. Por ejemplo, la Reunión observó que la disminución del número de proyectos por países financiados con cargo a fondos de asistencia técnica durante 1965 coincidía con una reducción de los puestos del cuadro orgánico en la Sede, que habían pasado de 16 a 10, y con la modificación en la categoría de la antigua división sustantiva de administración pública, que había pasado a ser una subdirección sustantiva de la dirección encargada de las operaciones.

112. Aunque últimamente el número de funcionarios del cuadro orgánico había pasado de 10 a 12, el volumen y la ubicación orgánica de la Subdirección eran ya, evidentemente, inadecuadas para el alcance y el carácter del programa. Por lo tanto, la Reunión recomendó encarecidamente que se examinara la cuestión de devolver a la dependencia de administración pública la categoría de división sustantiva o centro, con una plantilla de, como mínimo 16 puestos del cuadro orgánico, igual que tenía antes 11/. Asimismo, y conforme a la política de descentralización, la Reunión consideró de igual importancia que en 1968, a más tardar, se establecieran dependencias de administración pública en todas las comisiones económicas regionales, con un puesto del cuadro orgánico como mínimo en cada dependencia, y que se aumentara el número de asesores regionales en todas las regiones.

11/ Véanse, además, los párrafos 38, 58 y 64 supra.

VI. OBSERVACIONES FINALES

113. Los participantes en la Reunión de Expertos tuvieron presente la importancia de su tarea, que consistía en examinar, por primera vez en los quince años de existencia de las Naciones Unidas, las actividades de éstas en materia de administración pública. También comprendieron que el examen resultaba especialmente oportuno, a la luz de la atención concedida, tanto en el Consejo Económico y Social como en la Asamblea General, a las deficiencias observadas en el primer Decenio para el Desarrollo.

114. La Reunión de Expertos tomó nota de que el presente informe sería sometido por el Secretario General al Consejo Económico y Social en su 42^o período de sesiones, que debía celebrarse en mayo de 1967. Los participantes expresaron la esperanza de que el Consejo aprobase la orientación general del programa que se esboza en el presente informe, y especialmente las recomendaciones siguientes:

a) Que en el segundo Decenio para el Desarrollo, aun más que en el primero, se dé prioridad a la administración pública en tanto que sector clave; sería conveniente que las Naciones Unidas trazasen objetivos y programas más concretos en esta esfera, colaborando lo más estrechamente posible con los organismos especializados y con las organizaciones no gubernamentales interesadas;

b) Que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo acoja con buena voluntad las solicitudes de asistencia formuladas por gobiernos de países en desarrollo en relación con los aspectos de la administración pública que se han señalado en el presente informe;

c) Que se restablezca en el título V del Presupuesto una sección aparte destinada a la administración pública y se le asignen anualmente fondos adecuados conforme a la resolución 723 (VIII) de la Asamblea General; o, si esto no fuera aceptable, que al menos se asignen fondos suficientes, con cargo al programa ordinario de asistencia técnica, para proyectos interregionales y regionales sobre administración pública;

d) Que se devuelva a la dependencia de administración pública de la Sede su categoría de sección sustantiva independiente, ya sea como Centro de Administración Pública o como División de Administración Pública, y se la refuerce con el personal necesario;

e) Que se creen dependencias de administración pública, con puestos de plantilla, en la CEPA, la CEPALO y la CEPAL;

f) Que el programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública sea examinado por una Reunión de Expertos cada cuatro años teniendo en cuenta los aspectos administrativos de los programas del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, y que el correspondiente informe sea sometido a la consideración del Consejo Económico y Social.

ANEXO I

PROGRAMA

Director de debate

1. Apertura de la Reunión; declaración del Sr. Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales
2. Elección de la Mesa
3. Aprobación del programa
4. Comentarios de carácter general, incluso sobre los problemas de administración pública de los países en desarrollo, con especial referencia a sus consecuencias para la cooperación técnica, y planteamientos estratégicos de la cooperación técnica
5. Examen del programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública y sugerencias para su mejoramiento, incluso directrices para el futuro y métodos de aumentar su eficacia al nivel nacional:
 - a) Aspectos sustantivos
 - i) Consideraciones generales que afectan la naturaleza y el alcance del programa, incluso objetivos Sr. Stone
 - ii) Reforma administrativa Sr. Gebert
 - iii) Aspectos administrativos de la planificación para el desarrollo Sr. Popov
 - iv) Organización y métodos Sra. Wahrlich
 - v) Descentralización y administración local Sr. Vratusa
 - vi) Administración de personal Sr. Tejera-París
 - vii) Formación Sr. Nottage
 - viii) Otros campos de investigación y asistencia Sr. Rajaobelina

- b) Formas de asistencia técnica que se aplican en materia de administración pública
 - i) Misiones de asistencia técnica consultiva, incluso la referente a formación de instituciones mediante sistemas de financiación como el del Fondo Especial Sr. Goodarzi
 - ii) OPEX Sr. Emmerich
 - iii) Becas)
 - iv) Seminarios, conferencias, publicaciones y otras formas de intercambio de información) Sr. Ramzi
 - v) Otras formas)
 - c) Prioridades y recursos Sr. Emmerich
6. Colaboración con
- a) Otras oficinas de las Naciones Unidas, organismos especializados y comisiones regionales) Sr. Juvigny
 - b) Organizaciones no gubernamentales)
7. Examen del proyecto de informe
8. Aprobación del informe
9. Clausura de la Reunión.

ANEXO II

LISTA DE PARTICIPANTES

EXPERTOS

- Sr. A.L. Adu (Ghana): Secretario General Adjunto
Secretaría del Commonwealth
Londres (Reino Unido de Gran Bretaña)
- Sr. Herbert Emmerich (Presidente del Catedrático, Departamento Woodrow Wilson
Instituto de Asuntos Gubernamentales y Extranjeros,
Internacional Universidad de Virginia
de Ciencias Charlottesville (Virginia)
Administrativas): Estados Unidos de América
- Sr. Stanislaw Gebert (Polonia): Director
Departamento Jurídico del Consejo de Estado
Varsovia (Polonia)
- Sr. Manoutchehr Goodarzi (Irán): Ministro de Estado y
Secretario General de la Organización del
Estado para Asuntos Administrativos y del
Empleo
Teherán (Iran)
- Sr. Pierre Juvigny (Francia): Miembro del Consejo de Estado
(Maître des Requêtes au Conseil d'Etat)
y Secretario General del Centro de
Formación de Expertos para la
Cooperación Técnica Internacional
París (Francia)
- Sr. N.K. Mukarji (India): Secretario
Departamento de Reforma Administrativa
Ministerio de Asuntos Internos
Nueva Delhi (India)
- Sr. Raymond Nottage, C.M.G. Director
(Reino Unido de Instituto Real de Administración Pública
Gran Bretaña): Londres (Reino Unido de Gran Bretaña)
- Sr. G.K. Popov (Unión de Repúblicas Jefe, Laboratorio Interfacultades para el
Socialistas Soviéticas) Estudio de Problemas de Administración
Universidad Estatal de Moscú
Moscú
- Sr. Prosper Rajaobelina (Madagascar): Director
Escuela Nacional de Administración
Tananarive (Madagascar)

- Sr. M.T. Ramzi (República Árabe Unida): Viceministro y Jefe Adjunto
Organismo Central de Organización y
Administración
El Cairo (República Árabe Unida)
- Sr. Donald C. Stone (Estados Unidos de
América): Decano
Escuela para Graduados de Asuntos
Públicos e Internacionales
Universidad de Pittsburgh
Pittsburgh (Pennsylvania)
Estados Unidos de América
- Sr. Enrique Tejera-París (Venezuela): Embajador de Venezuela en los
Estados Unidos de América
Ex Director de la Escuela Superior de
Administración Pública de América Central
- Sr. Anton Vratusa (Yugoslavia): Miembro de la Asamblea Federal y
Director del Instituto de Ciencias Sociales
Belgrado (Yugoslavia)
- Sra. Beatriz M. de Souza Wahrlich (Brasil): Directora
Escuela Brasileña de Administración Pública
Río de Janeiro, G.B. (Brasil)
- El Sr. Luis Simces Lopes (Brasil), Presidente de la Fundación Getulio Vargas,
Río de Janeiro (Brasil), no pudo asistir por causas ajenas a su voluntad.

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

- Sr. F. Abdel-Rahman (OIT): Director Interino
Organización Internacional del Trabajo
Oficina de Enlace de las Naciones Unidas
- Sr. André Bertrand (UNESCO): Director
Departamento de Ciencias Sociales
Organización de las Naciones Unidas para
la Educación, la Ciencia y la Cultura
- Sr. Victor Bruce (FAO): Jefe, Subdirección de Organización de
Servicios Agrícolas
Dirección de Instituciones y Servicios
Rurales
Organización para la Agricultura y la
Alimentación
- Sr. Stuart Portner (OMS): Jefe de Administración
Oficina Sanitaria Panamericana
Organización Mundial de la Salud
Washington, D.C.

Sr. Albert Waterston (BIRF): Asesor sobre Planificación para el
Desarrollo
Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Sr. Charles S. Ascher: Representante Internacional
Institute of Public Administration
Nueva York, y
Representante de la Unión Internacional
de Autoridades Locales

Sr. Rowland Egger: Catedrático de Ciencias Políticas y
Asuntos Públicos
Universidad de Princeton, y
Representante de la Asociación Internacional
de Ciencias Políticas

Sr. Karl E. Ettinger: Profesor de Administración Comercial
Universidad de Adelphi (Nueva York) y
Representante del Comité Internacional
de Organización Científica

Sr. Carlos P. Ramos: Decano
Facultad de Administración Pública
Universidad de Filipinas, y
Secretario General de la Organización
Regional del Oriente para la Administración
Pública

SECRETARIA

Sr. Philippe de Seynes: Subsecretario de Asuntos
Económicos y Sociales

Sr. Chi-Yuen Wu: Jefe de la Subdirección de
Administración Pública

Sr. Emil J. Sady: Secretario del Comité

Sr. Joseph W. MacCabe: Secretario del Comité

Sr. I.S. Fraser (CEPA): Jefe, Sección de Administración Pública,
Comisión Económica para Africa

U Khin Maung Gyi (CEPAL): Asesor regional en Administración Pública
Comisión Económica para Asia y el Lejano
Oriente

Sr. José M. Jácome (CEPAL): Asesor regional en Administración Pública
Comisión Económica para América Latina

ANEXO III

EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA: 1950-1966

Informe de la Secretaría

INDICE

	<u>Párrafos</u>
INTRODUCCION	1 - 3
<u>Capítulo</u>	
I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y ADMINISTRATIVOS.	4 - 67
II. REFORMA ADMINISTRATIVA EN GRAN ESCALA.	68 - 106
III. LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION Y DE LA EJECUCION DE LOS PLANES	107 - 132
IV. ADMINISTRACION DE PERSONAL	133 - 160
V. ORGANIZACION Y METODOS	161 - 198
VI. DESCENTRALIZACION Y GOBIERNO LOCAL	199 - 220
VII. FORMACION PARA LAS FUNCIONES PUBLICAS Y ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA	221 - 260
VIII. EL PROGRAMA DE BECAS	261 - 284
IX. EL PROGRAMA OPEX DE LAS NACIONES UNIDAS	285 - 316
X. COMENTARIOS FINALES	317 - 326

APENDICES

	<u>Página</u>
I. ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA: DESCRIPCION DE ALGUNOS PROYECTOS	147
II. ALGUNAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA	156
III. SEMINARIOS Y CONFERENCIAS.	160

INTRODUCCION

1. El programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública se inició en diciembre de 1948; las operaciones comenzaron en 1950, al concederse las primeras becas y designarse a los primeros expertos para asesorar a los gobiernos de países en desarrollo. Este programa ha crecido continuamente durante los últimos dieciséis años. Su objeto principal ha sido siempre el de prestar una contribución a los países en desarrollo para resolver los problemas administrativos que entrafían la organización nacional y el desarrollo económico y social. El programa consiste principalmente en actividades de cooperación técnica con los países en desarrollo, apoyo a las actividades regionales, trabajos de investigación e intercambio de información sobre los problemas básicos de administración pública relacionados con el desarrollo.

2. Desde el comienzo, el programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública ha sido considerado directamente por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, y no hay ningún comité o comisión del Consejo que tenga a su cargo esta función. A pedido del Consejo, el Secretario General dispuso que se realizara un examen de las actividades de las Naciones Unidas en materia de administración pública con la ayuda de consultores, cuyos informes fueron presentados al Consejo en 1962 y 1963. En esos informes se recomendaba, entre otras cosas, que el Secretario General convocara de vez en cuando reuniones de grupos de expertos con el objeto de examinar el programa de las Naciones Unidas en administración pública. La Reunión de Expertos que ha de celebrarse en la Sede de las Naciones Unidas del 16 al 24 de enero de 1967 es la primera de dichas reuniones. Su objeto es examinar el programa de las Naciones Unidas en administración pública y proporcionar directivas para las futuras actividades de la Organización en esta materia.

3. Este documento ha sido preparado por el personal de la Subdirección de Administración Pública de la Secretaría con la finalidad de ayudar a la Reunión de Expertos en sus trabajos. Dentro de las limitaciones que es preciso imponer a la extensión de un documento de esta clase, se ha tratado de proporcionar información básica (aunque no cabal) sobre los antecedentes del programa y un análisis de las actividades de las Naciones Unidas de 1950 a 1966. Se indican los antecedentes legislativos y administrativos, así como el carácter y la magnitud de los distintos elementos del programa, y se describen e ilustran las actividades anteriores y actuales de cooperación técnica en materia de administración pública. Es de esperar que las recomendaciones de la Reunión de Expertos tengan un importante efecto en las actividades de las Naciones Unidas en materia de administración pública. Dichas recomendaciones se tendrán en cuenta en el programa de trabajo para 1968.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y ADMINISTRATIVOS

A. Origen y desarrollo inicial del programa

Las primeras propuestas

4. Como tema de especial interés para las Naciones Unidas, la administración pública fue incluida por primera vez en el programa del Consejo Económico y Social a propuesta de la delegación del Brasil en el sexto período de sesiones celebrado por este órgano, en 1948. El proyecto de resolución presentado por dicha delegación preveía el establecimiento de un "centro internacional de formación en administración pública" 1/. En su declaración relativa al proyecto de resolución, la delegación de Brasil se refirió al reconocimiento por diversos órganos de las Naciones Unidas de "los obstáculos que supone para el desarrollo y a la rehabilitación económicos la escasez de administradores capacitados y de personal técnico" y subrayó la "necesidad de aumentar la productividad y eficacia del aparato administrativo de los gobiernos mediante la formación de administradores y la difusión del conocimiento de la ciencia administrativa" 2/. Celebrado el debate, el Consejo aprobó una resolución por la que recomendaba que el Secretario General preparara, en consulta con determinados órganos e instituciones, un estudio relativo al desarrollo, en el plano internacional, de los medios propios para promover la ciencia administrativa, y que informara sobre los resultados de su estudio al Consejo o a la Asamblea General, según conviniera.
5. En consecuencia, el Secretario General contrató a un consultor para que realizara un estudio de la propuesta, en consulta con personas e instituciones calificadas. La principal conclusión del estudio realizado por el consultor se refirió a la conveniencia de crear un centro internacional bajo la dirección administrativa de las Naciones Unidas, con el propósito de: a) dirigir un instituto internacional para personal administrativo y una escuela internacional de administración pública; b) proporcionar la asistencia de expertos a los gobiernos; y c) facilitar el intercambio de información técnica, especialmente mediante el apoyo a instituciones tales como el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, de Bruselas 3/. El informe fue presentado por el Secretario General a la Asamblea General en su tercer período de sesiones, celebrado en 1948.
6. En dicho período de sesiones la Asamblea General aprobó dos resoluciones importantes, que han tenido una influencia duradera sobre las actividades de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo económico y de la administración pública. En

1/ Véase: Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, sexto período de sesiones, Anexos, tema 40 del programa, documento E/610/Rev.1, B, nota explicativa.

2/ Ibid., documento E/610/Add.1.

3/ Véase: Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, Anexos, tema 73 del programa, documento A/C.5/252.

virtud de una de ellas (la 246 (III)) se aprobó el establecimiento de un Instituto Internacional de Administración Pública, y por la otra (200 (III)) se dispuso la prestación de asistencia técnica para el desarrollo económico de los países en desarrollo y se declaró, entre otras cosas, que "la falta de personal especializado y de organización técnica son dos de los factores que impiden el desarrollo económico de las regiones insuficientemente desarrolladas".

El programa inicial

7. El programa de administración pública comenzó a perfilarse en el informe presentado por el Secretario General al Consejo Económico y Social a fines de 1949 ^{4/}. En su resolución anterior el Consejo Económico y Social había recomendado que el Secretario General consultara a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y a la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional (JCAPI). En el informe del Secretario General, que reflejaba los resultados de dichas consultas, se proponía que el Instituto Internacional de Administración Pública se ocupara de las siguientes actividades, a saber: a) organizar una serie de seminarios sobre problemas administrativos para altos funcionarios públicos; b) crear becas de estudio y de perfeccionamiento en materia de administración pública; c) enviar expertos de las Naciones Unidas que prestarán ayuda a los gobiernos de los países en desarrollo en la creación de institutos nacionales de formación en administración pública; d) alentar con ayuda financiera y por otros medios al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas (IICA) en la organización de un sistema de intercambio de informaciones técnicas en materia de administración pública; y e) organizar el intercambio bilateral de funcionarios públicos entre los Estados Miembros ^{5/}. En general, estas nuevas funciones incluían los métodos corrientes de asistencia técnica, es decir, misiones de expertos y becas según disponía la resolución 200 (III) de la Asamblea General. El programa propuesto fue aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 253 (IX) y por la Asamblea General, en su resolución 356 (IV), y en el proyecto de presupuesto inicial para 1950 se incluyó un crédito de 149.500 dólares para ponerlo en ejecución. Durante los seis años siguientes se incluyó en el proyecto de presupuesto un crédito anual de 145.000 dólares para financiar el programa.

El comienzo de las operaciones

8. El programa de administración pública se empezó a ejecutar en 1950, al enviarse en misión a los primeros expertos y al concederse las primeras becas. El Seminario de las Naciones Unidas sobre administración de personal del servicio público, primer seminario sobre formación, se reunió en la Sede a fines de 1950 y continuó hasta enero de 1951 ^{6/}. A la sazón este seminario se consideraba como punto de

^{4/} Véase: Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, noveno período de sesiones, Anexos, tema 4 del programa, documento E/1336.

^{5/} La idea del intercambio de funcionarios públicos entre los países no ha sido llevada a cabo en forma sistemática, aunque recientemente la Comisión Económica para Africa ha formulado un plan para proceder a ese intercambio sobre una base regional.

^{6/} El informe del Seminario figura en el documento ST/TAA/Cong.1/1. Algunos de los trabajos presentados en el Seminario se reprodujeron en: Personnel Administration, Vol. XIV, No. 4 (Washington, D.C.).

partida para el desarrollo del Instituto Internacional de Administración Pública. Las Naciones Unidas celebraron un acuerdo con el IICA, en cuya virtud este último prepararía publicaciones sobre diversos temas relacionados con la administración pública. En consecuencia, el IICA publicó en los primeros años del decenio de 1950 una serie de monografías y de estudios comparados, algunos de los cuales fueron los primeros en que se examinaron problemas administrativos de los países en desarrollo. Estas publicaciones se utilizaron en proyectos de formación en todo el mundo, y su uso no se limitó a los proyectos auspiciados por las Naciones Unidas. La cooperación entre las Naciones Unidas y el IICA, iniciada hace ya tiempo y encaminada en general a la amplia difusión de los conocimientos sobre administración pública, ha seguido hasta la actualidad.

La creación de una dependencia de administración pública en la Secretaría

9. Entre tanto, se habían adoptado las primeras medidas para asignar al personal que se ocuparía del programa de administración pública tal como se hallaba concebido entonces. Se designó a un solo funcionario para que trabajara a las órdenes del Director de Personal, en el Departamento de Servicios Administrativos y Financieros, en la adopción de las disposiciones preparatorias para el establecimiento del Instituto de Administración Pública. En 1949 este funcionario fue trasladado al Departamento de Asuntos Económicos. A mediados de 1950, al crearse la Administración de Asistencia Técnica (AAT) para administrar el programa ordinario de asistencia técnica ya autorizado, así como el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) que se acababa de autorizar, la dependencia de administración pública fue trasladada a la AAT. Al mismo tiempo, se designó a un director para que se encargara de las actividades de administración pública. A fines de 1951 se adoptó una medida de gran importancia al reorganizar el reducido personal para fomar con él la División de Administración Pública, la cual continuó formando parte de la AAT 7/.

Nueva exposición del programa en 1951

10. La evolución del pensamiento en cuanto al alcance del programa de administración pública puede observarse en las funciones que se asignaron a la nueva División. La primera de ellas era:

"Preparar y llevar a la práctica un programa de asistencia técnica en materia de administración pública, que comprende seminarios, conferencias y grupos de trabajo sobre temas de importancia para mejorar los servicios de administración pública, y asesoramiento y asistencia a los gobiernos para el mejoramiento de la administración pública y para establecer o reformar sistemas nacionales y regionales e instituciones de formación profesional en regiones insuficientemente desarrolladas."8/

7/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 16.º período de sesiones, Anexos, tema 8 del programa, documento E/2415, párrs. 3 y 8.

8/ Ibid., inciso a) del párrafo 8.

Se mantenía la importancia asignada anteriormente a la formación para la administración pública, pero se había agregado algo de gran importancia al confiar a la nueva División de Administración Pública la responsabilidad de dirigir un programa de asistencia técnica, y al declarar que dicho programa incluiría "asesoramiento y asistencia a los gobiernos para el mejoramiento de la administración pública ... en regiones insuficientemente desarrolladas". Esta amplia misión de la nueva División de Administración Pública fue reforzada con otras funciones adicionales que se le asignaron, a saber:

"Ayudar en la contratación de expertos y en la selección, instrucción y colocación de las personas que reciben becas para estudiar o ampliar estudios sobre administración pública.

Evaluar los resultados de los programas de asistencia técnica en materia de administración pública." 9/

Además, se encomendó a la nueva dependencia de la Secretaría que siguiera colaborando con el IICA en la difusión de conocimientos, y que procurara concertar arreglos similares de cooperación con otras instituciones interesadas en la cuestión de la administración pública. Asimismo, se dispuso que la nueva dependencia reuniera información con el propósito de aumentar los conocimientos, y que estudiara los problemas de administración pública en su relación con el desarrollo económico y social. Estas disposiciones dieron una base firme a las actividades de investigación, las cuales pasaron pronto a desempeñar un papel importante en el programa de administración pública. Constituyeron también un claro mandato de publicar los resultados de la investigación, con lo cual la dependencia se dedicaría directamente a la difusión de conocimientos sin depender para ello exclusivamente de la cooperación con el IICA e instituciones similares.

Primera publicación relativa a la administración pública

11. La primera publicación de las Naciones Unidas sobre administración pública 10/, fue preparada por la Comisión Especial sobre Problemas de la Administración Pública, convocada en Nueva York en 1951 por el Director General de la Administración de Asistencia Técnica. Esta publicación fue considerada generalmente como un estudio autorizado sobre los problemas administrativos de los países en desarrollo y sobre la forma en que podía tratarse de resolverlos mediante los métodos de asistencia técnica.

Algunas conclusiones sobre la evolución del programa en sus comienzos

12. El final de 1951 constituye un punto de referencia conveniente para hacer algunas observaciones acerca de la evolución inicial del programa de las Naciones Unidas en administración pública. Durante el cuatrienio de 1948 a 1951 se reconoció que los problemas administrativos de los países en desarrollo constituían obstáculos particularmente serios para el progreso, y se consideraron las formas en que las Naciones Unidas podían ayudar a esos países a superar dichos obstáculos. Las

9/ Ibid., incisos e) y f) del párr. 8.

10/ Sistemas y normas de la administración pública (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 51.II.B.7).

primeras declaraciones hechas acerca de un programa de asistencia técnica destinado a este fin prefiguraron los elementos más importantes del programa de administración pública en su forma actual. Sobre todo, se reconoció que la administración pública es un campo profesional, que tiene una contribución destacada que hacer al desarrollo económico y social y merece estar representado en una dependencia de la Secretaría.

13. El programa de administración pública comenzó con la propuesta creación de un instituto internacional de formación. Esto tuvo la ventaja de concentrar la atención en la gran necesidad que tenían los países en desarrollo de asistencia para formar personal de administración pública. Con ello quedó demostrada la importancia del papel de la formación en el programa de administración pública, papel que sigue teniendo ese valor. El muy discutido instituto de formación, sin embargo, no se creó, y en el programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública se insistió en cambio en la creación de instituciones nacionales y regionales.

B. Evolución entre 1952 y 1960

14. El período iniciado en 1952 señaló una nueva etapa del programa de las Naciones Unidas en administración pública. En su resolución 399 (XIII) el Consejo Económico y Social recomendó que las actividades en materia de administración pública desarrolladas en virtud de la resolución 246 (III) de la Asamblea General se incluyeran en forma permanente en el presupuesto ordinario y que se facilitaran fondos del Programa Ampliado para asistencia técnica suplementaria en esa materia. Posteriormente la Asamblea General hizo suyas estas propuestas en su resolución 518 (VI).

Naturaleza y alcance de las actividades en 1952 y 1953

15. Una vez que la administración pública fue claramente reconocida como esfera profesional en la cual había de proporcionarse asistencia técnica, el personal pertinente inició actividades que, en aspectos importantes, sentaron precedentes y señalaron sectores de interés que habían de perdurar durante años. A comienzos del decenio de 1950 se enviaron expertos asesores casi exclusivamente a países de la América Latina, donde prestaron asistencia sobre capacitación, organización y métodos. El número de expertos que actuaban sobre el terreno, empezando por 7 en 1950, se triplicó rápidamente en 1951 y llegó a 63 en 1953. El programa de becas iniciado con 38 becarios, se amplió más rápidamente pues llegó pronto a la elevada cifra de 153 en 1952.

16. Quizá el resultado más importante de estos primeros años fue la iniciativa de las Naciones Unidas de establecer en los países en desarrollo el tipo de institución docente conocido generalmente como escuela o instituto de administración pública. Los primeros institutos se crearon mediante la cooperación de las Naciones Unidas con los gobiernos respectivos, en Río de Janeiro, Ankara y El Cairo. A la creación de estos institutos siguió pronto la del bien conocido instituto regional llamado Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) en San José de Costa Rica. La participación de las Naciones Unidas en la creación de estas instituciones influyó mucho en la popularidad que conquistaron, y estimuló un movimiento que resultó en la creación de escuelas o institutos similares en muchos países en desarrollo de todo el mundo.

Reformulación del programa en 1953

17. La resolución 246 (III) de la Asamblea General siguió siendo el fundamento legislativo primordial de las actividades de las Naciones Unidas en materia de administración pública, aun cuando las disposiciones de su resolución 200 (III) habían autorizado desde el comienzo la prestación de asistencia técnica en ese campo, así como las de su resolución 518 (VI) autorizaron a destinar fondos del Programa Ampliado con el mismo fin. Pero los detalles concretos del vasto programa de administración pública así elaborado sólo se regían por las directivas sobre cuya base se había establecido el programa de trabajo de la División de Administración Pública.

18. Así pues, en 1953 el Secretario General preparó y presentó al Consejo Económico y Social un informe especial sobre administración pública, en el cual pasaba revista a la labor realizada hasta entonces y señalaba que el programa no estaba suficientemente definido en las resoluciones respectivas. Por lo tanto, recomendó que el programa se formulara nuevamente, habida cuenta de los cambios producidos 11/. Esta propuesta fue aprobada por el Consejo Económico y Social en su resolución 492 B (XVI) y seguidamente por la Asamblea General, lo cual tuvo por resultado el texto cabal de la resolución 723 (VIII) de la Asamblea General, que desde entonces ha constituido el fundamento del programa de administración pública.

19. La parte de la resolución 723 (VIII) relativa al programa dice lo siguiente:

"La Asamblea General ...

Aprueba un programa revisado de las Naciones Unidas en materia de administración pública, que comprenderá:

a) La prestación, a petición de los gobiernos, de asistencia técnica relacionada con la administración pública, inclusive la formación profesional para la función pública, mediante:

- i) Servicios de asesoramiento de expertos;
- ii) Becas para ampliación de estudios y becas de estudio;
- iii) Institutos de formación profesional, seminarios, conferencias, grupos de trabajo y otros medios;
- iv) El suministro de publicaciones técnicas;

b) La reunión, el análisis y el canje de información técnica en materia de administración pública, en colaboración, en su caso, con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y otras instituciones apropiadas, y la prestación de ayuda a los gobiernos para favorecer, por todos los medios apropiados, la organización de una buena administración pública, en correlación con el desarrollo económico y social."

11/ Véase: Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 16.º período de Sesiones, Anexos, tema 8 del programa, documento E/2415.

20. Esta nueva formulación del programa de administración pública hecha en 1953 no representó una modificación radical del carácter o del alcance del mismo. En su mayor parte la nueva resolución no hacía más que confirmar las principales actividades que ya se estaban llevando a cabo. Sin embargo, el programa tenía ahora una clara autorización legislativa.

Expansión del programa en 1960

21. Además de tratarse de cuestiones relativas al programa, en la resolución 723 (VIII) de la Asamblea General se reafirmó la utilización de fondos del PAAT para financiar actividades en materia de administración pública. El resultado fue que el programa se financió en lo sucesivo en una escala que excedió los precedentes conocidos hasta la fecha. Las medidas adoptadas por la Asamblea General en 1953 dieron incentivo al programa de administración pública y aseguraron su expansión. En una declaración presentada a la Asamblea General en su undécimo período de sesiones, el Secretario General señaló que, como la reducida asignación de 145.000 dólares para el programa ordinario de administración pública tenía que emplearse en parte para la asistencia técnica directa a los gobiernos, quedaba poco margen para financiar las importantes actividades previstas en los debates y resoluciones anteriores 12/. Por lo tanto, recomendó que se asignaran fondos adicionales para poder realizar trabajos específicos en materia de administración pública. La Asamblea General aceptó las propuestas hechas por el Secretario General y aumentó a 300.000 dólares el crédito anual para administración pública asignado en el presupuesto ordinario.

22. El número de expertos siguió creciendo rápidamente y llegó a la cifra máxima de 188 en 1960. Durante el decenio, el número de becas aumentó constantemente.

23. El aumento del número de expertos y becarios fue acompañado de una expansión geográfica del programa. Dedicado casi totalmente a la América Latina en sus comienzos, el programa de administración pública pronto destacó expertos en países de África y el Oriente Medio, así como de Asia y el Lejano Oriente. Se contrataron para el programa expertos de diversas nacionalidades, y no sólo de los países tecnológicamente adelantados sino también de algunos países que recibían asistencia técnica.

24. Prosiguió la asistencia de las Naciones Unidas a las escuelas e institutos de administración pública. El ritmo de creación de tales instituciones alcanzó rápidamente una cifra elevada en 1954-1955. Estos esfuerzos de creación de instituciones tuvieron en su alcance geográfico la misma trascendencia en la América Latina, África, el Oriente Medio, Asia y el Lejano Oriente. Es importante observar que, si bien se atribuyó particular importancia a las escuelas e institutos, las Naciones Unidas también ayudaron a desarrollar otros tipos de instituciones y de programas para la formación de funcionarios públicos, entre ellos los destinados a personal de oficina y de secretaría. En el decenio de 1950 los proyectos encaminados al logro de estos objetivos básicos de la administración pública se llevaron a cabo en Irán, Israel, Libia, Nepal, la República Árabe Unida y Venezuela. En algunos de estos proyectos la responsabilidad incumbió principalmente a la Organización Internacional del Trabajo.

12/ Véase: Documentos Oficiales de la Asamblea General, undécimo período de sesiones, Anexos, tema 26 del programa, documento A/C.2/189 y Add.1.

25. Desde un principio se había dado una importancia casi exclusiva a la formación, pero en el decenio de 1950 se decidió extender la asistencia técnica a otros aspectos de la administración pública. Los esfuerzos se concentraron en su mayor parte en la formación, tal como acontece en la actualidad, pero además se proporcionó asistencia a los países en desarrollo en administración de personal, organización y métodos, administración local y en muchos aspectos técnicos de la administración de organismos oficiales y empresas públicas. El número de especialidades en que se prestó asistencia es muy grande para enumerarlas aquí, pero se consideran en otra parte del documento.

Reuniones auspiciadas por las Naciones Unidas en materia de administración pública

26. En cumplimiento del mandato conferido, la dependencia de administración pública auspició en el decenio de 1950 una serie de conferencias y reuniones de grupos de trabajo sobre una diversidad de temas. (En el apéndice III figura una lista de las reuniones patrocinadas por la dependencia de administración pública.) Algunas de estas reuniones tuvieron por objeto destacar el aspecto docente, mientras que en otras la finalidad primordial fue proporcionar un foro para intercambiar informaciones y discutir problemas administrativos comunes a los países en desarrollo. Los informes de algunas de estas reuniones fueron publicados para su distribución general.

Investigación y publicaciones

27. Entre las funciones principales de la dependencia de administración pública, las de investigación eran las menos desarrolladas. La investigación sistemática y los estudios comparativos avanzaron a paso lento 13/. El único estudio importante terminado por la dependencia en ese período 14/ se publicó en 1959.

28. También se produjeron otros documentos, entre ellos los informes definitivos preparados por los expertos de asistencia técnica al terminar sus misiones. Esos informes forman una valiosa colección de material basado en la observación y la experiencia, utilizada por muchos expertos en administración pública que trabajan en las regiones en desarrollo, que ha contribuido a orientar los programas de adquisiciones para las bibliotecas de muchas escuelas de administración pública.

Cooperación con organizaciones no gubernamentales y organismos especializados

29. La colaboración con el IICA, iniciada en los comienzos del programa, prosiguió durante todo el decenio de 1950. Los acuerdos concertados con el IICA a principios de ese decenio tuvieron como resultado, de 1951 a 1953, la publicación de 13 de los 24 estudios de dicho instituto que formaron la "Serie Gris" de folletos sobre administración pública. Varios de los estudios del IICA, redactados inicialmente en inglés o francés, fueron traducidos a otros idiomas y publicados 15/.

13/ Technical Assistance in Public Administration (A Historical Summary of the Development of the Programme), preparado por la División de Administración Pública, enero de 1962, párrs. 49 y 50.

14/ Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.H.2).

15/ La lista de títulos de la Serie Gris figura en la contraportada de publicaciones sucesivas, que terminan en el No. 24, el más reciente de los estudios publicados.

30. En 1953, el IICA, en colaboración con las Naciones Unidas, empezó a publicar en edición trilingüe una revista profesional bimensual, denominada Progress in Public Administration. Esta iniciativa brindó un foro al intercambio de información y opiniones sobre los problemas administrativos de los países en desarrollo. En 1956, la revista se fusionó con la publicación profesional trimestral titulada Revista Internacional de Ciencias Administrativas, que contiene nuevos artículos sobre el programa de administración pública de las Naciones Unidas.

31. A finales del decenio de 1950, otras dos organizaciones no gubernamentales - la Asociación Internacional de Ciencias Políticas y la Unión Internacional de Autoridades Locales - fueron reconocidas por las Naciones Unidas como entidades consultivas en materia de administración pública. Otras organizaciones interesadas en la administración pública fueron reconocidas más recientemente como entidades consultivas, entre ellas la Organización Regional del Oriente para la Administración Pública (EROPA) y el Centro Internacional de Información para el Crédito Comunal.

32. La necesidad de una constante colaboración con otras oficinas de la Secretaría y con varios de los organismos especializados de las Naciones Unidas para solventar problemas administrativos, se hizo patente en las primeras etapas del programa de administración pública. Varios ejemplos de colaboración se deducen del nombre de algunos de los seminarios y grupos de trabajo que aparecen en el anexo III, y de los títulos de las publicaciones citadas en las notas de pie de página a los párrafos anteriores.

Evolución de la dependencia de administración pública

33. Hasta 1960, la labor de la dependencia de administración pública, que fue establecida en 1951 como división de la Administración de Asistencia Técnica (AAT), estuvo distribuida generalmente sobre una base geográfica, y cada funcionario se encargaba de manejar la correspondencia y ayudaba en el trabajo restante relativo a una región principal del mundo donde estuviesen realizándose operaciones de asistencia técnica. A comienzos de 1959, hubo un cambio importante, aunque temporal. En ese entonces la Administración de Asistencia Técnica (AAT) fue disuelta, transfiriéndose sus funciones operacionales a la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) como parte del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. La División de Administración Pública, que antes era parte de la AAT y cuyo jefe era un Director, se convirtió en Oficina de Administración Pública, cuyo jefe tenía la categoría de Subsecretario y era directamente responsable ante el Secretario General 16/. Pero a finales de 1959 se le volvió a dar la categoría de División, convirtiéndose en dependencia sustantiva del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales encabezada nuevamente por un Director.

El programa OPEX

34. En la segunda mitad del decenio de 1950, las grandes necesidades que en materia de administración pública experimentaban muchos Estados de reciente independencia concentraron la atención sobre la adecuación de la asistencia técnica en las formas que entonces se prestaba (proporcionando principalmente expertos asesores y becas),

16/ Véase: Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 28^o período de sesiones, Anexos, tema 7 del programa, documento E/3230, párr. 2.

y sobre la posibilidad de atender a esas necesidades adicionales mediante servicios de expertos que actuasen, no como "asesores", sino como "funcionarios temporales de los gobiernos" en el desempeño de funciones ejecutivas y directivas, con objeto de reforzar el aparato administrativo de los gobiernos solicitantes. El programa estuvo en estudio durante 1957 y 1958, y quedó formalmente autorizado a título experimental en 1959, mediante la resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General, convirtiéndose después en programa permanente de asistencia técnica en materia de administración pública en virtud de la resolución 1530 (XV) de la Asamblea General. Los expertos que asumieron a las órdenes de los gobiernos funciones ejecutivas y directivas fueron calificados de personal OPEX, y esa forma de asistencia se denominó programa OPEX. Aunque la idea no era enteramente nueva (véanse las referencias al experimento boliviano y a la Junta de Planificación de Indonesia, en el capítulo IX), con la decisión de la Asamblea General se reconoció formalmente esta otra modalidad de asistencia de expertos en materia de administración pública, lo cual dio flexibilidad a las Naciones Unidas en sus esfuerzos por ayudar a los países en desarrollo a resolver sus problemas administrativos. Dado que el programa se inició como complemento de otras formas de asistencia técnica en administración pública, la dependencia de administración pública ha tenido la responsabilidad primordial en la formulación de normas y en todos los aspectos sustantivos que entraña la administración pública, por lo que se refiere a la prestación de esta forma de asistencia técnica. En el capítulo IX del presente documento se exponen todos los antecedentes del programa OPEX.

C. Los años recientes: 1961-1966

35. El decenio de 1950 fue testigo de un crecimiento lento, pero en general constante, del programa de administración pública. En cambio, en la primera mitad del decenio de 1960 el crecimiento se aceleró mucho. En estos últimos años la magnitud del programa llegó aproximadamente al doble de la mayor alcanzada en los anteriores. En este período también se ha contado con recursos del Fondo Especial para financiar proyectos de administración pública. En el cuadro 1 se dan detalles de los gastos efectivos que supuso la asistencia técnica en la materia, y de las fuentes de financiación.

36. El programa no sólo creció rápidamente como se indica en el cuadro 1, sino que también su alcance geográfico se extendió, sobre todo a raíz de las solicitudes de los muchos nuevos Estados africanos de reciente independencia. El contenido del programa se amplió para abarcar una gran variedad de materias a las que se había prestado poca atención en años anteriores: por ejemplo, los problemas que supone crear un cuerpo de funcionarios públicos en Estados de reciente independencia, las relaciones entre el gobierno central y las administraciones locales, los aspectos administrativos de la formulación y ejecución de planes nacionales de desarrollo, y la administración de empresas públicas.

37. El primer proyecto de gran alcance asistido por el Fondo Especial se instituyó en Ghana en 1961, y tenía por objeto crear un instituto de administración pública. La colaboración con otras oficinas de la Secretaría, con organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales se intensificó mucho. Aumentaron las actividades de investigación y las publicaciones. El acelerado crecimiento de las actividades se manifestó también en el gran número de seminarios, grupos de trabajo y demás reuniones internacionales que la dependencia de administración pública patrocinó directamente o en común con otras organizaciones.

38. En esta reseña histórica no se intentará describir con amplitud de detalles ninguna de las nuevas actividades, que en su mayoría se mencionan en ulteriores capítulos del presente trabajo. En esta parte se señalan las tendencias generales y se exponen algunos de los problemas fundamentales.

perspectivas de la administración pública a principios del decenio de 1960

39. En los primeros años del decenio 1960-1970 abundaron las señales de que la administración pública se hallaba en los umbrales de un rápido adelanto. Esto obedecía en su mayor parte a una mejor apreciación del lugar que la administración pública debe ocupar en el desarrollo nacional. En 1960, el Consejo Económico y Social examinó un informe de uno de sus comités en el que, comentando la necesidad de prestar más atención al perfeccionamiento de las instituciones administrativas como requisito previo del desarrollo, se decía que "la capacidad administrativa e institucional ... es parte de la necesaria infraestructura del desarrollo" 17/. En 1961, el Secretario General manifestó en su informe sobre asistencia técnica:

"Las finalidades del rápido desarrollo económico y social no pueden lograrse a menos que simultáneamente se preste atención a una nueva estructuración del mecanismo de administración pública y a una nueva capacitación del personal." 18/

En un informe posterior el Secretario General recalcó:

"Los objetivos enunciados en el Artículo 55 de la Carta no pueden ser eficazmente perseguidos ni plenamente alcanzados sin la mejora y el robustecimiento progresivo de la administración pública." 19/

Examen de los programas emprendidos en 1962-1963

40. El programa de las Naciones Unidas en administración pública fue extensamente examinado en el 13^o período de sesiones del Consejo Económico y Social, en 1960. Los debates se refirieron al informe consolidado presentado por el Comité de Evaluación de los Programas, del Consejo Económico y Social, sobre la labor de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, informe que se titulaba Perspectiva para el quinquenio 1960-1964. Las deliberaciones referentes a la administración pública pusieron de relieve la necesidad de un mayor esfuerzo para mejorar la eficacia de la acción internacional en este campo. También se señaló que el éxito de los esfuerzos de asistencia técnica realizados por las Naciones Unidas y los organismos especializados dependía de la capacidad administrativa de los países en desarrollo. El informe recomendaba encarecidamente que

17/ Perspectiva para el quinquenio 1960-1964 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60.IV.14), párr. 323.

18/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 32^o período de sesiones, Anexos, tema 11 del programa, documento E/3474, párr. 120.

19/ Ibid., 36^o período de sesiones, Anexos, tema 14 del programa, documento E/3757, párr. 193.

se recurriese más a la asistencia técnica para mejorar la administración, incluso mediante el aporte de personal administrativo y directivo calificado. El Consejo, en su resolución 791 (XXX), recomendó el informe a todos los órganos rectores de los organismos especializados, y aconsejó que se le diese la mayor difusión posible entre las instituciones interesadas en la cooperación internacional. En el mismo período de sesiones el Consejo recomendó también un fuerte aumento de los créditos anuales consignados para la asistencia técnica en el presupuesto ordinario. Posteriormente, la Asamblea General aprobó en su decimoquinto período de sesiones, en 1960, en virtud de su resolución 1584 (XV), un aumento global de 2.280.000 a 5.955.000 dólares, en la consignación para el programa ordinario, suma que incluía 1.850.000 para administración pública (1 millón en virtud de su resolución 723 (VIII) y 850.000 en virtud de la resolución 1256 (XIII) - OPEX).

41. Las deliberaciones del Consejo acerca de los variados aspectos de la administración pública, que abarcaron no sólo las actividades de las Naciones Unidas, sino también las de los organismos especializados, culminaron en la resolución 796 (XXX), en la que se pide que el Secretario General:

"examine los diversos programas de administración pública e informe al Consejo, en su 32º período de sesiones, sobre el alcance y la conveniencia de dichos programas, sobre las medidas que permitirían aumentar la eficacia de la acción internacional en esta materia, y sobre la conveniencia de elaborar en esta etapa de las actividades un programa de acción concertada."

En cumplimiento de la resolución del Consejo, el Secretario General dispuso que dos consultores emprendiesen el examen en consulta con el Comité Administrativo de Coordinación (CAC). Su informe dio amplias pruebas de la importancia fundamental de la administración pública en toda clase de programas de asistencia técnica. En el informe se contestó a la pregunta del Consejo Económico y Social sobre la conveniencia de una acción concertada, diciendo que no parecía necesaria una organización formal para tal fin. En cambio, en él se pedía un "tipo selectivo de acción concertada", manifestando que eran muchos los proyectos en que uno o varios de los organismos de las Naciones Unidas tenían intereses en contraposición con los de la dependencia de administración pública de la Secretaría 20/. El informe reflejaba el gran interés que había entonces por la administración pública, diciendo: "Parece llegado el momento de dar a la administración pública un lugar preferente en el orden de prioridades" 21/.

42. El Consejo Económico y Social aceptó el informe de 1962, encomiándolo como un valioso aporte a la elaboración de programas cabales de administración pública. Deseoso de mantenerse al corriente de la coordinación de actividades en materia de administración pública, el Consejo pidió un informe complementario sobre el asunto.

20/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 34º período de sesiones, Anexos, tema 3 del programa, documento E/3630, anexo: "Programas de las Naciones Unidas y los organismos especializados en materia de administración pública", párrs. 211 y 212.

21/ Ibid., párr. 240.

Este segundo informe apareció en 1963, preparado por uno de los mismos consultores 22/. El informe de 1963 citaba más ejemplos de actividades de administración pública que entrañaban colaboración entre la dependencia de administración pública y otras oficinas y organismos de las Naciones Unidas. Ese informe seguía la pauta del anterior al afirmar que no parecía necesitarse una organización compleja para conseguir una acción concertada, lo cual equivalía a decir que podían esperarse buenos resultados de la cooperación amistosa en proyectos concretos, como lo demostraban muchos casos. Al respaldar en general ese informe, el CAC señaló que la planificación nacional, los estudios de los recursos naturales, los estudios sobre la fuerza de trabajo, la ejecución de planes de desarrollo, y los organismos autónomos eran asuntos o sectores que requerían una acción concertada para asegurar el pleno examen de los problemas de administración pública implícitos 23/.

Reorganización de la dependencia de administración pública de las Naciones Unidas, y descentralización de las actividades

43. En 1960, la organización interna de la División de Administración Pública respondía a principios funcionales y geográficos. Además del Director y del Director Adjunto, componían la División funcionarios encargados de los sectores funcionales de administración de personal, administración local, programa OPEX y servicio de referencias, así como el personal que se especializaba en administración pública en determinadas regiones (Asia, Oriente Medio, Africa y América Latina). Se halló que esta organización no era satisfactoria, pues los funcionarios regionales tenían que ocuparse de asuntos que requerían conocimientos especializados que no poseían.

44. En 1962, la dependencia de administración pública fue reorganizada con arreglo a normas funcionales. En esa decisión influyó la importancia que en general se daba entonces a la conveniencia de descentralizar las actividades de asistencia técnica valiéndose de las comisiones económicas regionales (resolución 1709 (XVI) de la Asamblea General). El nuevo plan de organización interna, que empezó a regir en 1962, disponía la formación de tres secciones funcionales (Personal y Formación Profesional; Organización y Métodos; y Administración Local) así como de una dependencia para el OPEX.

45. La descentralización en el campo de la administración pública ha sido limitada. Es cierto que se han nombrado asesores regionales en administración pública en las Comisiones Económicas para Africa (CEPA), América Latina (CEPAL) y Asia y el Lejano Oriente (CEPALO) y que los asesores regionales han contribuido mucho a desarrollar programas regionales (entre ellos, la organización de seminarios y cursos prácticos) y han intervenido en la preparación de algunos de los proyectos de países. La falta de dependencias de administración pública adecuadamente dotadas de personal de plantilla, en las secretarías regionales, ha restringido la posibilidad de hacer mayores progresos en las regiones.

22/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 36.º período de sesiones, Anexos, temas 4 y 6 del programa, documento E/3765, anexo I. En el documento "Developments in United Nations-Specialized Agencies Collaboration in the Field of Public Administration" (ST/SG/AC.6/L.4) se encuentra información más reciente sobre esta materia.

23/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 36.º período de sesiones, Anexos, temas 4 y 6 del programa, documento E/3765, párr. 140.

Investigación y publicaciones

46. En los últimos años ha habido un importante aumento de actividades de investigación. Para dar idea del crecimiento de esta parte del programa, basta señalar que sólo se publicaron seis títulos para su distribución general en los años de 1951 a 1958, mientras que la lista para los años 1959 a 1966 contiene doce títulos 24/. Los informes de estos últimos años han sido de más enjundia y se han utilizado con mayor frecuencia como documentación básica para seminarios y cursos de capacitación.

47. Las disposiciones para efectuar investigación en la Sede son flexibles. Los temas se eligen tomando como base las resoluciones del Consejo Económico y Social y de otros órganos de las Naciones Unidas, las recomendaciones de seminarios y grupos de expertos, y las necesidades de los países en desarrollo. El personal de administración pública asume la responsabilidad de la investigación, que a veces se efectúa con ayuda de uno o más consultores. Los estudios por casos, las respuestas a cuestionarios y el examen de los informes de los expertos suelen constituir la base de una síntesis inicial. Después, el proyecto de texto suele ser sometido al estudio de un grupo internacional de expertos, y es revisado con arreglo a sus recomendaciones. En ciertos casos se ha empezado por compilar material interregional acerca de un asunto, para una o más reuniones regionales. Varios estudios se han realizado con la colaboración de instituciones profesionales.

Reorganización de la dependencia de administración pública en 1965

48. El 28 de junio de 1965 la División de Administración Pública quedó reorganizada como Subdirección de Administración Pública, a cargo de un Director Adjunto y dependiente de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales 25/. Conforme a la definición de sus funciones, la Subdirección:

"Fomenta las prácticas de una buena administración pública en relación con el desarrollo económico y social, así como con los servicios gubernamentales;

Organiza y dirige investigaciones de fondo sobre problemas y prácticas de administración en lo que se refiere a estructuras gubernamentales, métodos administrativos y normas prácticas en materia de personal, y difunde los resultados de dichas investigaciones entre los gobiernos mediante seminarios o conferencias internacionales análogas y la publicación de manuales, guías, etc.;

24/ Publicaciones sobre administración pública, con exclusión de las relativas a administración presupuestaria y fiscal, que llevan **números de venta de las Naciones Unidas**. Véanse United Nations publications, 1945-1963, ST/CS/Ser.J/3, y suplementos; y Public Administration Newsletter, No. 3 (abril de 1966).

25/ Esta reorganización también entrañó la reducción de los puestos de plantilla asignados a la dependencia de administración pública.

Proporciona apoyo sustantivo a las actividades de cooperación técnica en materia de administración pública." 26/

Dentro de la DOAT, la Subdirección de Administración Pública es la única dependencia encargada de funciones sustantivas en un campo principal de la asistencia técnica. Las otras dependencias de la DOAT se ocupan de los aspectos operacionales y de programación de los proyectos de asistencia técnica en todas las funciones sustantivas de que se encarga la Secretaría de las Naciones Unidas, con inclusión de la administración pública.

49. En cumplimiento de las resoluciones 907 (XXXIV) y 987 (XXXVI) del Consejo Económico y Social, la Subdirección atiende las cuestiones relacionadas con la coordinación de la asistencia técnica de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en el campo de la administración pública, incluido el OPEX 27/.

50. Desde el 29 de octubre de 1965 el Director Adjunto Principal de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica ha actuado también como Jefe de la Subdirección de Administración Pública. Se preparó un programa cabal de trabajo para 1967, que se presentó para su examen al Comité Especial de Coordinación del Consejo Económico y Social en su cuarto período de sesiones, en abril de 1966 28/, y al Consejo en su 41.^o período de sesiones, en el verano de 1966. De conformidad con el programa de trabajo de 1967, la Subdirección cuenta ahora con las cuatro secciones siguientes:

- a) Sección de Administración de Personal
- b) Sección de Organización y Métodos
- c) Sección de Administración del Desarrollo
- d) Sección de Administración Local

La Sección de Administración del Desarrollo se estableció en 1966 en vista de la necesidad de prestar mayor atención a los aspectos administrativos de la planificación y al control de la ejecución de los planes, así como a la administración de empresas públicas y demás actividades de desarrollo económico. La Subdirección cuenta además con una dependencia del Fondo Especial para las actividades de apoyo a proyectos del Fondo Especial en materia de administración pública. Un funcionario se ocupa especialmente de los aspectos sustantivos y de política de los puestos del OPEX. Una pequeña dependencia de referencias dentro de la Subdirección empezó en 1966 a publicar el boletín Public Administration Newsletter, además de desempeñar

26/ Organización de la Secretaría (ST/SGB/L31), sección 7, II, 3, f).

27/ Ibid., (ST/SGB/128), parte 12 de la sección 7.

28/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 41.^o período de sesiones, Anexos, tema 31 del programa, documento E/4179/Add. 14.

sus funciones habituales consistentes en mantener archivos por países y otro material de referencia. Se emplean los servicios de consultores para efectuar estudios especiales o para otros servicios. En septiembre de 1966 se nombró al primer asesor interregional en administración pública. Se ha convenido en principio que para 1967 se asignarán a la Subdirección tres puestos de asesor interregional. El segundo de estos puestos quedó cubierto en enero de 1967. Como ya hemos indicado, se han nombrado asesores regionales en las regiones de la CEPA, la CEPALO y la CEPAL. Un consultor de jornada parcial proporciona servicios de asesoramiento en Europa y el Oriente Medio.

51. Los títulos de las subdivisiones reflejan tan sólo los principales campos de especialización. En vista de que las responsabilidades que incumben a la Subdirección son muy diversas, cada subdivisión se encarga de otras actividades además de las que se refieren estrictamente a su campo de especialización. Por ejemplo, la Sección de Administración de Personal es la encargada del enlace con la UNESCO, que se ocupa de la educación en materia de administración pública y proporciona personal docente a algunas de las escuelas e institutos que reciben ayuda de las Naciones Unidas. La Sección de Organización y Métodos es la encargada del enlace con la OIT, por las actividades que ésta ejerce en materia de gestión directiva, y también con la OMS. La Sección de Administración Local se encarga del enlace con la Dirección de Asuntos Sociales y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, porque las respectivas esferas de actividad están íntimamente relacionadas con el gobierno y la administración locales. Además, la Sección de Administración de Personal, la Sección de Organización y Métodos y la Sección de Administración Local se encargan respectivamente del enlace con la CEPA, la CEPAL y la CEPALO en materia de administración pública.

Labor de apoyo a los expertos en misión en los distintos países

52. Una de las principales funciones del personal de la Sede de las Naciones Unidas en el campo de la administración pública es proporcionar apoyo sustantivo y de otra índole a los diversos expertos en misión en los distintos países.

53. Los expertos de las Naciones Unidas se seleccionan a base de su competencia profesional y afinidad cultural. Básicamente trabajan por su propia cuenta, pues las Naciones Unidas no ejercen una labor de fiscalización. Sin embargo, la dependencia de administración pública de la Sede presta apoyo sustantivo a los trabajos de cada experto.

54. La dependencia de administración pública interviene directamente en la organización de una misión y en la descripción de las tareas concretas que ha de realizar cada experto. La dependencia examina las solicitudes de asistencia que cursan los gobiernos a fin de formular con exactitud la misión del experto y de especificar sus tareas. Examina las calificaciones profesionales y las credenciales de los candidatos para cada puesto, para que el gobierno interesado escoja entre los que posean los necesarios requisitos profesionales. Además, la dependencia imparte instrucciones por escrito a los expertos acerca de sus misiones, y cuando es posible los convoca personalmente con este fin. También asesora acerca de la prórroga de los proyectos y de la renovación de los contratos de los expertos.

55. A medida que adelanta en su labor, el experto recurre a la dependencia de la Sede para obtener apoyo profesional. El experto puede necesitar material que no le es fácil conseguir. En lo posible, la dependencia trata de mantener a los expertos al corriente de las novedades en los campos de su especial interés. Con frecuencia un experto consulta a la dependencia acerca de los aspectos profesionales de su trabajo cuando se trata de formular recomendaciones al gobierno del país donde está destacado. En vista del poco personal con que se cuenta y de las especialidades de que se ocupa la dependencia, no siempre ha sido posible suministrar apoyo profesional con la amplitud deseada.

56. Una forma de apoyo a los distintos expertos, igualmente importante aunque menos directa, es el programa de investigaciones y publicaciones que lleva a cabo la dependencia de la Sede. Una de las principales finalidades de este programa consiste en facilitar la labor de los expertos en administración pública. Gracias a los trabajos de investigación que se van publicando en manuales y monografías, los expertos en misión disponen de mejor información y de mejores guías para el asesoramiento que han de proporcionar a los funcionarios de los países en desarrollo.

57. La Subdirección de Administración Pública y los distintos expertos se mantienen constantemente en contacto mediante los informes periódicos sobre la marcha de los trabajos de los últimos y por conducto de comunicaciones oficiosas. La dependencia de la Sede examina los informes sobre la marcha de los trabajos a fin de evaluar los progresos de la misión y prestar al experto la asistencia que necesite. Cuando la misión de un experto se acerca a su fin, el proyecto se examina a fondo para determinar si se han alcanzado satisfactoriamente los objetivos y qué acción complementaria se ha de emprender, de ser necesaria.

D. Cambios en la magnitud del programa de cooperación técnica en administración pública: 1950-1966

Composición del programa

58. El programa de cooperación técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública consiste en programas de países, programas regionales y el programa interregional que se atiende en la Sede. Los programas de países comprenden dos categorías principales: servicios de expertos, de asesoramiento y del OPEX, y concesión de becas. Los programas regionales consisten en trabajos de investigación en el plano regional, prestación de asistencia en el establecimiento de instituciones regionales o subregionales, organización de seminarios regionales y otros proyectos regionales, y servicios de asesoramiento a cargo de asesores regionales. El programa interregional de la dependencia de administración pública de la Sede comprende trabajos de investigación de alcance mundial, la organización de seminarios y otros proyectos interregionales, la labor de apoyo a proyectos de los países (y a proyectos regionales cuando corresponde), y servicios de asesoramiento a cargo de asesores interregionales.

Aumento de la importancia del programa y de las fuentes de financiación

59. El programa en su conjunto ha aumentado en importancia; de poco menos de 90.000 dólares invertidos en 1950 pasó a 145.000 en 1951, a 1 millón aproximadamente

por año durante 1953-1957, a más de 1.500.000 en 1960 y 1961, y a más de 2 millones a partir de 1962. En el bienio de 1963-1964 su magnitud fue de unos 2.500.000 dólares anuales.

60. En los tres primeros años (1950-1952) el programa se financiaba completamente con fondos asignados a la asistencia técnica en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Esta asistencia se conocía como programa ordinario para distinguirla de los otros programas que se crearon posteriormente. El cuadro 1 muestra en qué forma ha ido aumentando la magnitud del programa de administración pública de 1950 a 1965, y cómo a lo largo de los años este programa ha ido contando con otras fuentes de fondos. El recurso al Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) para el programa de administración pública en 1953 motivó una constante expansión de la base financiera. Posteriormente, en 1959 y 1961, el programa recibió el apoyo financiero adicional del OPEX, de fondos fiduciarios y del Fondo Especial de las Naciones Unidas. Cada una de esas fuentes no sólo aportaron al programa de administración pública más dinero, sino también nuevos criterios en materia de cooperación técnica.

61. El cuadro 1 también indica la parte del presupuesto de administración pública sufragada cada año por las diferentes fuentes de fondos. Las cantidades que aparecen en la columna del OPEX se refieren únicamente a puestos que son de la competencia sustantiva de la dependencia de administración pública. No reflejan el volumen de las operaciones en general del OPEX en las Naciones Unidas o en los organismos especializados, ni tampoco el volumen de trabajo realizado por la dependencia de administración pública en relación con las operaciones del OPEX, según se explica con más detalle en el capítulo relativo al OPEX.

Futuras posibilidades de financiación por el Fondo Especial

62. El 1.º de enero de 1966, el Fondo Especial y el Programa Ampliado de Asistencia Técnica se fusionaron en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pero se mantuvo la identidad del Fondo Especial, para financiar proyectos de gran envergadura y de duración relativamente larga que influyeran directamente en la aceleración del progreso económico de los países en desarrollo, entre otras cosas, promoviendo nuevas inversiones de capital al crear condiciones que hicieran factibles o más eficaces estas inversiones. Hasta la fecha todos los proyectos del PNUD (Fondo Especial) sobre administración pública se han relacionado directamente con escuelas e institutos de administración pública. Entre las propuestas que son objeto de examen o que probablemente se han de presentar a principios de 1967, figuran algunas relativas a la República Árabe Unida y a Venezuela y que tienen como objetivo principal el desarrollo de institutos de investigación y capacitación en administración local.

63. En 1965 las actividades del PNUD (Fondo Especial) en la materia representaron un gasto de más de 250.000 dólares, y se incorporó a un funcionario superior a la plantilla para supervisar esta labor. En 1966 se aprobó formalmente y se empezó a ejecutar un nuevo proyecto del Fondo Especial (Burundi), y en el mismo año la Junta Consultiva Mixta recomendó la aprobación de otros dos proyectos (Libia y ESAPAC). Entre las propuestas relativas a nuevos proyectos que se encuentran en diferentes etapas de formulación en el momento de redactarse este informe, hay

CUADRO 1

ASIGNACIONES ANUALES PARA LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA DE LAS NACIONES UNIDAS EN
MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Desglose de las asignaciones, por origen de los fondos y porcentaje que representan del total de las actividades anuales

(En dólares de los EE.UU.)

Año	Programa ordinario			Programa Ampliado			OPPE ^{a/}			Fondos Fiduciarios			Fondo Especial		
	Suma asignada	Porcentaje del total	Suma asignada	Porcentaje del total	Suma asignada	Porcentaje del total	Suma asignada	Porcentaje del total	Suma asignada	Porcentaje del total	Suma asignada	Porcentaje del total	Suma asignada	Porcentaje del total	Total
1950	89.129	100,0													89.129
1951	143.266	100,0													143.266
1952	142.500	100,0													142.500
1953	145.000	13,6	920.111	86,4											1.065.111
1954	145.000	16,2	741.869	83,8											886.869
1955	145.000	14,2	873.006	85,8											1.018.006
1956	145.000	10,4	1.254.806	89,6											1.399.806
1957	300.000	28,5	752.551	71,5											1.052.551
1958	300.000	24,4	929.976	75,6											1.229.976
1959	299.890	22,7	929.593	70,5	29.091	2,2	60.679	4,6							1.319.253
1960	299.214	19,9	1.127.230	74,7	48.408	3,2	33.202	2,2							1.508.054
1961	541.875	36,0	812.176	53,8	70.294	4,7	52.358	3,5							1.506.866
1962	921.526	42,7	978.621	45,3	121.772	5,6	42.854	2,0							2.159.056
1963	1.061.332	45,1	959.782	40,8	120.662	5,2	74.203	3,1							2.351.621
1964	986.287	36,5	1.289.399	47,7	116.118	4,2	149.354	5,5							2.705.156
1965	992.880	39,9	955.828 b/	38,6	106.806	4,2	157.911	6,3							2.486.665

Fuentes: Las asignaciones correspondientes al programa ordinario de 1950 a 1958 figuran en los documentos anuales presentados a la Asamblea General bajo el título de "Proyecto de presupuesto para el ejercicio económico y anexos explicativos". Las asignaciones del PAAT hechas de 1953 a 1958 figuran en los informes del Secretario General sobre el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas presentados al Consejo Económico y Social (documentos E/2566, E/2736, E/2856, E/2966, E/3081). Posteriormente se ha dado cuenta de todas las asignaciones en los informes anuales del Secretario General sobre las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas presentados al Comité de Asistencia Técnica y al Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (documentos E/3366, E/3474, E/3619, E/3757/Add.1, E/3870, E/4016, DP/RP/1/Add.1).

a/ Las cantidades se refieren únicamente a los puestos incluidos en los proyectos de administración pública, que aparecen en la columna B del cuadro 2.

b/ Con arreglo a la programación bienal que se inició en el período 1961-1962, la organización participante retiene los créditos no utilizados al final del primer año para emplearlos en el segundo año. Por esa razón las asignaciones correspondientes al segundo año del bienio tienden a ser mayores. Por lo tanto, las comparaciones deben hacerse entre bienios, o bien entre los primeros años o entre los segundos años de cada período de programación.

algunas cuya ejecución llevaría al Fondo Especial a emprender actividades muy distintas de las que hasta ahora patrocina respecto de las instituciones de investigación y capacitación. Por ejemplo, el Fondo Especial estudia la solicitud de un gobierno interesado en recibir asistencia en la organización del mecanismo necesario para efectuar una reforma administrativa en gran escala.

64. Así, puede recurrirse a la asistencia del Fondo Especial no sólo para la creación de institutos de capacitación como hasta la fecha, sino también para crear y reforzar otros tipos de entidades e instituciones centrales a fin de perfeccionar la administración pública en los planos nacional, regional y local. Por ejemplo, puede recurrirse a la asistencia del Fondo Especial para ayudar a los países en desarrollo a reforzar los ministerios o departamentos de administración local, las dependencias de personal, las instituciones especializadas en formación profesional e investigaciones (regionales o centrales), y todo órgano o institución que sirva de centro o base para el perfeccionamiento de todo el aparato gubernamental que interviene en la administración del desarrollo. Cabe esperar que los gobiernos tengan una idea más cabal de las posibilidades de recurrir más a la asistencia del PNUD (Fondo Especial) para reforzar y modernizar su mecanismo administrativo o introducir reformas esenciales.

Número y distribución de los expertos

65. La columna vertebral del programa de las Naciones Unidas en administración pública son los expertos que trabajan en los países en desarrollo. Según una compilación reciente, unos 450 expertos han prestado servicios a las Naciones Unidas en el campo de la administración pública durante los años 1950 a 1966 29/. En esa compilación figura por orden alfabético el nombre de los expertos que han prestado esos servicios, su nacionalidad y el número de misiones que cada uno de ellos ha llevado a cabo en nombre de las Naciones Unidas. En la lista de las misiones, éstas se agrupan por regiones y países en que se han realizado y se indica el nombre de cada experto, la nacionalidad, los períodos de servicio y el título del cargo desempeñado. Entre otras cosas estos datos ponen bien de relieve el carácter verdaderamente mundial del programa de administración pública. Los expertos de las Naciones Unidas en administración pública procedieron de 51 países y prestaron servicios en 70. Veintitrés países figuran como lugar de origen de misión, lo cual destaca el carácter de cooperación que va adquiriendo el programa y el intercambio recíproco de expertos y conocimientos.

66. En el cuadro 2 se indica el aumento del número de expertos, de 7 en 1950 a 24 en 1951, a poco menos de 100 en 1953-1958, a más de 120 en 1959 a 1961, a unos 150 en 1962 y a más de 200 por año en el bienio de 1963-1964.

67. En el cuadro 3 figura la distribución de los expertos por regiones. En los primeros años la mayoría de los expertos fueron destacados a países latinoamericanos. En 1950 y 1951 más del 90% del tiempo de los expertos se dedicó a esa región. Africa empezó a recibir expertos de las Naciones Unidas en administración pública en 1953. Hasta mediados del decenio de 1950 más de la mitad del tiempo de los expertos siguió dedicándose a América Latina, pero desde entonces esa proporción ha ido disminuyendo (en promedio a menos del 25% en los cinco últimos años), mientras que la proporción correspondiente a Africa ha aumentado a más del 50% en promedio 30/.

29/ Public Administration Newsletter (Nueva York), No. 5, julio 1966.

30/ En el componente becas del programa se observan tendencias semejantes; véase el capítulo VIII infra.

CUADRO 2

NUMERO DE EXPERTOS EN ADMINISTRACION PUBLICA Y EXPERTOS DEL OPEX^{a/}

Año	<u>Expertos en administración pública</u>			Expertos del OPEX	Total de expertos del OPEX ^{b/}
	Expertos de los servicios de asesoramiento A	Expertos del OPEX B	(Total) (A+B) C	distintos de los especializados en administración pública D	
1950	7		7		
1951	24		24		
1952	37		37		
1953	63		63		
1954	83		83		
1955	77		77		
1956	83		83		
1957	94		94		
1958	96		96		
1959	124	3	127	9	12
1960	183	5	188	20	25
1961	128	5	133	32	37
1962	146	9	155	59	68
1963	196	11	207	68	79
1964	227	9	236	72	81
1965	211	8	219	68	76 ^{c/}

Fuente: Documentos E/1893, E/2209, E/2414, E/2566, E/2575, E/2736, E/2856, E/2966, E/3031, E/3236, E/3366, E/3474, E/3619, E/3757/Add.1, E/3870, E/4016, DP/RP/1/Add.1.

- a/ Servicios financiados con cargo al programa ordinario y al Programa Ampliado, al Fondo Especial y a fondos fiduciarios.
- b/ Los puestos del OPEX se clasifican en el concepto "administración pública" cuando constituyen la única actividad sustantiva de la Subdirección. Sin embargo, la mayoría de los puestos del OPEX se relacionan también con otras dependencias sustantivas y por lo tanto aparecen separadamente.
- c/ En 1965 se transfirió a los organismos especializados la responsabilidad por los puestos del OPEX que son de sus respectivas esferas de competencia. La disminución resultante de esta medida se contuvo en 1966, y los nuevos nombramientos para los campos de actividad abarcados por las Naciones Unidas se traducirán en un aumento con respecto a 1965. Desde 1965 se han utilizado fondos del PAAT para los puestos del OPEX, además de los del programa ordinario y de los fondos fiduciarios.

CUADRO 3

DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS SERVICIOS DE EXPERTOS^{a/}
(En meses-hombre)

Año	América Latina		Africa		Asia y Lejano Oriente		Europa y Oriente Medio		Proyectos interregionales	
	Meses-hombre	Porcentaje	Meses-hombre	Porcentaje	Meses-hombre	Porcentaje	Meses-hombre	Porcentaje	Meses-hombre	Porcentaje
1950	57	95	-	-	3	5	-	-	-	-
1951	130	22	-	-	10	8	-	-	-	-
1952	195	81	-	-	37	17	4	1	4	1
1953	275	60	59	13	70	15	56	12	3	3
1954	306	59	113	21	24	4	83	16	2	2
1955	265	45	137	23	42	5	138	24	-	-
1956	340	54	156	23	54	7	104	14	6	6
1957	286	40	173	24	121	17	78	11	59	8
1958	223	35	172	26	106	16	63	10	88	13
1959	323	46	178	25	95	13	60	8	59	8
1960	360	47	209	27	97	13	57	7	48	6
1961	310	42	220	30	100	13	73	9	48	6
1962	230	26	447	49	115	13	50	5	61	7
1963	194	17	721	63	131	12	53	4	53	4
1964	230	29	673	51	138	12	61	4	52	4
1965	340	24	592	54	148	12	87	7	43	3
Total	4.064		3.850		1.291		967		526	
Porcentaje de la totalidad del programa		38		36		12		9		5

Fuente: Compilación basada en las "Listas acumulativas de expertos de la ANNU" que la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica distribuye trimestralmente para uso interno solamente.

a/ Con inclusión de expertos de los servicios de asesoramiento en administración pública y de expertos del OFEX.

II. REFORMA ADMINISTRATIVA EN GRAN ESCALA

El significado de la reforma administrativa en gran escala

68. El programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública tiene por objeto básico permanente ayudar a los países en desarrollo a acrecentar su capacidad administrativa para el desarrollo nacional. Las actividades previstas en el programa se han organizado atendiendo a los deseos que los Estados Miembros expresaron en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, y a las solicitudes concretas de asistencia procedentes de los distintos países. Todas esas actividades están encaminadas a lograr mejoras administrativas en los países en desarrollo y a fomentar la reforma administrativa en general.

69. Sin embargo, en algunos casos, la asistencia técnica solicitada por los gobiernos ha tenido por objeto concreto realizar cambios más fundamentales en la administración pública a fin de que ésta conserve su eficacia a medida que se amplían las funciones del Estado. Son estas actividades bien definidas, y no el crecimiento rutinario ni las acciones fragmentarias, las que cabe incluir en la definición de "reforma administrativa en gran escala". Además, el calificar esas actividades como esfuerzos tendientes a lograr una reforma administrativa "en gran escala" supone que van encaminadas a un mejoramiento general de la administración pública, o por lo menos a una parte importantísima de ella, tal como el cuerpo de funcionarios civiles, lo cual a su vez puede ser un estímulo para ahondar la reforma en todo el sistema.

70. Los cambios fundamentales en el ambiente y en las funciones de la administración pública crean conciencia de la necesidad de efectuar una reforma administrativa en gran escala. La consecución de independencia, la adopción de una nueva constitución la implantación de la planificación nacional, los cambios en disponibilidad de recursos y los adelantos en los procesos científicos y tecnológicos, pueden obligar a introducir cambios trascendentales en el régimen administrativo para hacer frente a nuevos problemas. Incluso si no hay cambios notables como esos, la reforma administrativa en gran escala puede ser necesaria para consolidar y racionalizar los cambios introducidos fragmentariamente. Por lo demás, la reforma administrativa en gran escala puede ser necesaria para infundir nuevo vigor al sistema existente por medio de la eliminación de estructuras y prácticas anticuadas y la implantación de métodos y procesos nuevos.

Plan de acción para la reforma administrativa en gran escala

71. Un programa encaminado a implantar esta reforma en un país dado debería comprender cuatro fases distintas pero relacionadas entre sí. La primera fase es el estudio preliminar o de reconocimiento. Aunque a menudo deja de realizarse, un estudio preliminar puede servir para varias finalidades y aumentar las posibilidades de éxito. El estudio preliminar persigue dos propósitos principales. El primero consiste en identificar los problemas críticos, elegir los métodos que han de emplearse para proyectar mejoras administrativas y formular los principios a que ha de ajustarse el programa propuesto. La claridad con que se definan los problemas y el cuidado con que se elijan los métodos influirán sobre el resultado de las medidas de reforma.

72. El segundo objeto del estudio preliminar es determinar la índole y la magnitud de los recursos, incluso la asistencia técnica, que probablemente se requieran para la tarea de reforma administrativa. El gobierno podrá entonces asignar, con criterio realista, los recursos internos y externos necesarios para dicha reforma y proceder ordenadamente a negociar y recibir la asistencia técnica requerida.

73. La segunda fase de un programa de reforma administrativa en gran escala consiste en reunir y analizar informaciones sobre los problemas pertinentes y formular medidas correctivas. La tercera fase consiste en la aprobación de medidas de reforma por parte de las autoridades nacionales y la fijación de un calendario para su aplicación. La última fase corresponde a la aplicación efectiva de las recomendaciones aceptadas, incluso la tarea de superar las dificultades que surjan en el proceso de modificar el sistema existente. Esas tres fases a menudo se superponen, por lo que no siempre parece haber una diferencia clara entre ellas.

Asistencia técnica de las Naciones Unidas para la reforma administrativa en gran escala

74. Una parte importante de las actividades del programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública se ha referido a la reforma administrativa en gran escala tal como se la define en los párrafos precedentes. Los programas de esta índole por países han comprendido principalmente las dos primeras fases de la reforma administrativa, es decir, a) los estudios preliminares y b) la reunión y análisis de informaciones y la formulación de recomendaciones sobre la adopción de medidas prácticas. La tercera fase - es decir, la aprobación y la fijación de un calendario para las medidas de reforma - es necesariamente la función del gobierno del país interesado, aunque incluso en esta fase los expertos de las Naciones Unidas pueden prestar asesoramiento, y así lo han hecho. Los expertos de las Naciones Unidas también han ayudado a aplicar las medidas de reforma administrativa ya aceptadas.

75. La asistencia prestada a un país a los efectos de esa reforma puede consistir en asesoramiento a las autoridades e instituciones nacionales o en la realización de estudios por los propios expertos. En ciertos casos, la función de los expertos de las Naciones Unidas consiste sobre todo en establecer o reforzar las instituciones nacionales encargadas de la reforma administrativa.

76. Aparte de los proyectos por países, el programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública incluye la reunión, análisis y difusión de información sobre la reforma administrativa para el desarrollo nacional. Otro elemento del programa es el intercambio de información y de opiniones por medio de reuniones y seminarios regionales e interregionales. Esta parte del programa, entre otras cosas, pone a la Secretaría de las Naciones Unidas en mejores condiciones de apoyar técnicamente a los expertos nacionales e internacionales que realizan la labor de reforma administrativa.

77. En los párrafos siguientes se destacan los aspectos sobresalientes de las actividades pasadas y presentes en esta esfera, a fin de extraer de la experiencia acumulada enseñanzas que sirvan para orientar la acción futura. No se trata de exponer detalladamente todas las actividades de las Naciones Unidas en esa esfera, y los proyectos por países que se presentan tienen por único objeto servir de ejemplo.

Estudio general de asistencia técnica efectuado en Bolivia en 1949

78. El primer proyecto amplio en materia de reforma administrativa emprendido por las Naciones Unidas fue la misión de estudio enviada a Bolivia en 1949. La misión, compuesta de quince miembros, fue dirigida por un experto en administración pública e incluía otro experto en la misma materia. Los demás miembros eran expertos en distintas esferas relacionadas con el desarrollo económico y social - tal como tributación, hacienda pública, transportes, trabajo, agricultura y educación - y representaban especialidades diferentes y pertenecían a distintas organizaciones.

79. El Secretario General pidió a la misión que "ayude al Gobierno de Bolivia en la tarea de elaborar un programa detallado de desarrollo económico y social teniendo en cuenta los problemas económicos y sociales a corto plazo existentes en Bolivia y sus aspectos más amplios y a largo plazo" y que presente "opiniones concretas sobre el modo de proporcionar asistencia técnica por conducto de las Naciones Unidas y de los organismos especializados para ayudar al Gobierno en la ejecución de las recomendaciones que formule la misión" 31/. La misión se fijó la tarea de hallar una explicación satisfactoria del "contraste paradójico entre la riqueza potencial de Bolivia y el poco éxito de su pueblo en transformar esa riqueza en manifestaciones concretas de una economía nacional próspera". Los miembros de la misión llegaron a la conclusión de que la explicación de tal paradoja se encuentra "en la inestabilidad gubernamental y administrativa que ha caracterizado la historia de esa nación" 32/.

80. En su informe, la misión de estudio consideró que el mejoramiento de la administración era la primera y la más importante de todas las medidas, y recomendó que las Naciones Unidas proporcionasen diez "asesores administrativos" para que ocupasen "puestos de influencia y autoridad como funcionarios de la administración boliviana" 33/. Puede decirse que esta recomendación contiene lo esencial de la idea que después se convirtió en el programa para el suministro de personal de ejecución, dirección y administración (OPEX). El Gobierno de Bolivia y las Naciones Unidas aceptaron las recomendaciones de la misión referentes a la asistencia técnica para el desarrollo nacional. Por consiguiente, la asistencia que más tarde se prestó a Bolivia incluía expertos en administración pública encargados de introducir reformas administrativas. Los expertos ayudaron al Gobierno a planificar y aplicar varias medidas de reforma.

81. En el informe de la misión enviada a Bolivia se destacaban, entre otros, dos principios que han apoyado a menudo distintas personas e instituciones interesados en el desarrollo de los países menos adelantados desde el punto de vista técnico. Uno de ellos es el de la urgencia de la reforma administrativa general como medida previa al empleo eficaz de los recursos nacionales en el desarrollo económico y social. El otro se refiere a la necesidad de acción concertada y orientada hacia el desarrollo nacional. Los problemas administrativos se plantean en todos los campos del desarrollo y las deficiencias de la administración general pueden entorpecer o hacer fracasar los esfuerzos tendientes a lograr progresos en esferas como

31/ Informe de la Misión de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas a Bolivia (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 51.II.B.5), pág. 1.

32/ Ibid., pág. 13.

33/ Ibid., pág. 18.

la educación, la higiene, la agricultura y la industria. Del mismo modo, las reformas administrativas tendrían poca importancia si su efecto no se sintiese en las distintas actividades encaminadas a desarrollar la nación.

82. Al iniciarse el programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas, se esperaba que "la revisión general de la situación administrativa de un país dado, en la mayoría de los casos, será de la incumbencia de la misión de asistencia técnica en conjunto, integrada por expertos en diferentes especialidades y no solamente obra de un miembro individual o investigador especializado en administración pública" 34/. Sin embargo, los gobiernos beneficiarios de la ayuda no han utilizado en gran medida el método de obtener una misión de las Naciones Unidas, integrada por miembros con conocimientos especializados diferentes y pertenecientes a distintas organizaciones internacionales, que estudie toda la situación económica y social de un país particularmente con miras a asesorar al gobierno sobre las medidas de reforma administrativa en gran escala que se necesitan para intensificar las actividades de desarrollo. En cambio, se ha hecho un uso mayor de los proyectos separados de asistencia técnica para lograr mejoras administrativas en las distintas esferas. En cuestiones relativas a la reforma administrativa en gran escala, las Naciones Unidas han recurrido cada vez más a estudios completos o a proyectos de asesoramiento en materia de administración pública ejecutados por expertos en esta esfera.

Estudios de administración pública

83. Los proyectos de las Naciones Unidas en el Irán, Jamaica, Libia, Somalia y Venezuela muestran la naturaleza de la asistencia técnica para reformas administrativas en gran escala prestada a países en desarrollo de distintas partes del mundo. En la mayoría de los países el programa se inició con un estudio preliminar a cargo de las Naciones Unidas con objeto de trazar un plan de acción para la reforma administrativa y determinar la índole y magnitud de la asistencia técnica requerida. A continuación se realizaron estudios amplios que sentasen las bases de un plan general y de la aplicación de las medidas aceptadas.

84. El Gobierno de Venezuela solicitó en 1958 la asistencia de las Naciones Unidas para introducir mejoras administrativas. A raíz de ello, consultores de alta categoría de las Naciones Unidas efectuaron un estudio preliminar y presentaron un informe 35/. En éste se formularon recomendaciones sobre las principales necesidades administrativas de Venezuela, las medidas de organización y el personal técnico necesario para aplicar las medidas de reforma, un plan de estudios y reforma y la aportación que podrían hacer las Naciones Unidas. El informe pasó a ser un documento importante en el plan de actividades del Gobierno de Venezuela, y de asistencia técnica de las Naciones Unidas.

85. El Gobierno de Venezuela promulgó un decreto en 1958 en el que se disponía lo siguiente: "Se crea la Comisión de Administración Pública para estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública y las condiciones del funcionario público, con miras a proponer la reforma de la Administración Pública del país" 36/. La Comisión efectuó sus investigaciones mediante grupos de

34/ Sistemas y normas de la administración pública (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 51.II.B.7), pág. 1.

35/ H. Emmerich, D.S. Myer, D.P. Walsh, M.H.H. Louw y J.D.M. Smith, La Administración Pública en Venezuela, 1958-1961 (TAO/VEN/13).

36/ Ibid., anexo I, pág. 164.

trabajo, con la asistencia de las Naciones Unidas en los casos necesarios. El Gobierno proporcionó los servicios de un número importante de técnicos venezolanos para realizar los trabajos de la Comisión y, además, contrató los servicios de tres compañías de consultores en materia de administración para que se ocupasen en determinados sectores de la administración pública. Las Naciones Unidas nombraron a cinco expertos en administración pública para que formasen parte de la Comisión durante el cuatrienio comprendido entre 1958 y 1961. El primer experto de las Naciones Unidas se dedicó a planificar los programas de trabajo, organizar y coordinar las actividades de la Comisión, y asesorar a su Director Ejecutivo. También ayudó a este último a definir por escrito las tareas que se encomendarían a las tres compañías mencionadas. Los demás expertos de las Naciones Unidas ayudaron a los coordinadores y técnicos venezolanos asignados a cada proyecto y a las compañías consultoras a elaborar y aplicar distintas medidas de reforma administrativa. Asimismo, ayudaron a las autoridades venezolanas a coordinar y fiscalizar los trabajos de las compañías consultoras en materia de administración. Esta colaboración permitió que el Gobierno venezolano preparase, aprobase y ejecutase más de treinta grandes proyectos.

86. En fecha más reciente, en 1964, una misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas fue a Jamaica. Estaba encargada de realizar un estudio general de los servicios públicos, así como de su organización y administración, y de preparar, al término de su labor un informe escrito que incluyese un plan de las medidas concretas que debían adoptarse subsiguientemente, incluido el uso de asistencia técnica multi-lateral y bilateral, para que el Gobierno lo examinara a los efectos de introducir las modificaciones y mejoras necesarias 37/. La misión presentó su informe al Gobierno de Jamaica a principios de 1965. El informe fue distribuido ampliamente entre las dependencias oficiales y ciertos particulares, y fue presentado al Parlamento en diciembre de 1965. Ulteriormente se publicó su texto completo, y fue muy comentado en la prensa y la radio. Ulteriormente se publicó su texto completo, y fue muy comentado en la prensa y la radio. Según se informó, varias de las recomendaciones que hizo la misión fueron aceptadas por el Gobierno.

87. Libia proporciona otro ejemplo de la asistencia que las Naciones Unidas prestan para la realización de un estudio administrativo completo y la formulación de recomendaciones ulteriores con miras a lograr mejoras administrativas. En 1953, los expertos de las Naciones Unidas efectuaron en Libia un estudio administrativo completo de los departamentos del gobierno nacional y de las administraciones provinciales. Después de realizado el estudio se prestó asesoramiento sobre la formulación y aplicación de medidas concretas de reforma administrativa.

88. Libia, que era un Estado federal, se transformó en Estado unitario en 1963. Esto suponía integrar cuatro sistemas separados, cada uno de ellos con su estructura autónoma y su propio personal. El Gobierno confió la tarea al Ministerio de Asuntos de la Administración Civil, que acababa de crearse. Las Naciones Unidas prestaron asistencia técnica a Libia durante el período de transición. Un grupo de tres expertos fue a ese país en 1964 y efectuó un estudio preliminar de la administración pública para determinar cuáles problemas y sectores exigían acción prioritaria y para indicar qué medidas eran necesarias para iniciar y llevar adelante una campaña coordinada de reforma administrativa. El Gobierno aceptó casi todas las recomendaciones del grupo de estudio y ahora las está aplicando con nueva asistencia de las Naciones Unidas, que incluye asesores en importantes dependencias oficiales y asistencia del Fondo Especial para crear un instituto de administración pública.

37/ N.C. Angus, W.P. Barrett y E. Holstein, Public Administration in Jamaica (TAO/JAM/6), pág. 1

89. Pese a que no hubo un estudio completo de la administración pública en Somalia, debido a lo urgente de la situación, las Naciones Unidas han desempeñado una función importante en el mejoramiento administrativo. Los expertos de las Naciones Unidas en Somalia han asesorado al Gobierno en general sobre la organización y funcionamiento de diversos departamentos y órganos, el mejoramiento de su sistema jurídico, la hacienda pública y la formación profesional. Actualmente el Instituto de Administración Pública, establecido con asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no sólo realiza actividades de formación profesional, sino que también fomenta el mejoramiento administrativo en el país.

90. El Irán constituye un ejemplo de un país en que se aplica un programa continuo de reforma administrativa con asistencia de las Naciones Unidas. Atendiendo a una solicitud del Gobierno, un experto de las Naciones Unidas preparó en 1962 un informe preliminar sobre la administración civil. Se encomendó al asesor la tarea de determinar en forma preliminar los deseos del Gobierno iraní sobre la propuesta creación de un grupo internacional de consejeros sobre la reorganización y mejoramiento del mecanismo gubernamental, sobre todo atendiendo a las consecuencias financieras y administrativas trascendentales del plan de desarrollo económico, y con referencia especial a la función que pueden desempeñar las Naciones Unidas ^{38/}. Las Naciones Unidas siguen teniendo profundo interés en la reforma administrativa en el Irán y siguen participando en ella. El Gobierno iraní creó un Consejo Superior de Administración Pública en 1962 que, entre otras cosas, está encargado de determinar los problemas administrativos y recomendar medidas correctivas. En dicho Consejo, varios expertos de las Naciones Unidas han ayudado a los funcionarios iraníes en cuestiones tales como legislación, organización y dirección de la administración civil, formación de personal y administración general. El Gobierno del Irán aprobó hace poco la nueva Ley sobre la Administración Civil preparada por dicho Consejo con asistencia de expertos de las Naciones Unidas. En la ley se prevé la introducción de reformas fundamentales en el régimen administrativo de gobierno para acelerar el ritmo del desarrollo nacional. En el Irán se reconoce ampliamente que la aplicación de dicha Ley es una tarea larga y que la introducción de todos los cambios estipulados en ella exigirá esfuerzos especiales. El Gobierno ha pedido ya a las Naciones Unidas que proporcione asistencia de carácter más amplio, para aplicar las medidas de reforma.

91. Con gran frecuencia, los proyectos de las Naciones Unidas concernientes a la reforma administrativa en gran escala incluyen asistencia para organizar instituciones nacionales capaces de promover por propia iniciativa mejoras administrativas. En relación con los ejemplos dados en las páginas anteriores, cabe mencionar que el Irán, Libia y Venezuela cuentan ahora con organismos centrales de mejoramiento administrativo que se establecieron o ampliaron con asistencia de las Naciones Unidas. Además, en Camboya, Ghana y Nepal expertos de las Naciones Unidas prestaron asesoramiento en la creación de oficinas centrales de mejoramiento administrativo.

Algunas conclusiones provisionales relativas a los proyectos por países en materia de reforma administrativa en gran escala

92. Los anteriores son sólo unos pocos de los proyectos por países realizados en materia de reforma administrativa en gran escala. Sin embargo, son ejemplos que

^{38/} Sir Alexander MacFarquhar, Reorganization of the Civil Service of Iran (TAO/IRA/56), pág. 1.

ayudan a comprender mejor los problemas que plantea y las posibilidades que ofrece a los gobiernos la asistencia técnica de las Naciones Unidas en lo relativo a la reforma administrativa. Del análisis de varios proyectos por países se pueden extraer algunas generalizaciones que merecen análisis y corroboración ulteriores:

a) El mejoramiento administrativo es un proceso largo y difícil. Las naciones pueden encontrar a menudo que es indispensable introducir cambios trascendentales en las esferas política y social como primera medida para lograr la reforma administrativa. Es preciso fijar las prioridades de la acción que se emprenderá y establecer un marco de referencia a fin de asegurar la debida orientación de los distintos proyectos. Dentro de un ambiente político y social adecuado, los esfuerzos tendientes a la reforma administrativa pueden dar buen resultado si se les realiza con tenacidad y si se tiene un concepto cabal de la complejidad de la tarea y de la índole y magnitud de los recursos necesarios.

b) El concepto de la reforma administrativa en gran escala entraña la necesidad de revisar y reorganizar periódicamente la administración pública. La rápida expansión de los deberes del Estado agranda la esfera de la acción administrativa y crea lo que se ha dado en llamar atraso administrativo ^{39/}. Además, la estructura y los procesos administrativos inevitablemente se van haciendo anticuados, lo que puede acentuar las deficiencias administrativas. Al mismo tiempo, el hecho de que la opinión pública pida que se efectúen economías en la actividad gubernamental puede hacer difícil consagrar esfuerzos y recursos adecuados a la tarea de organizar y mejorar la capacidad del sistema administrativo. Para mantener la aplicabilidad y la eficacia del tal sistema frente a las variaciones de los recursos y las necesidades nacionales es importante revisar y reajustar todo el sistema periódicamente.

c) Los problemas administrativos se plantean en todos los campos de actividad. El éxito del desarrollo planificado depende de la capacidad del sistema administrativo para aplicar los planes y programas de desarrollo nacional en todas las esferas de la actividad estatal. Esto, a su vez, indica que la planificación administrativa debe formar parte integrante de la planificación nacional para evitar fracasos de aplicación, y que la acción concertada es necesaria para mejorar todos los elementos y todos los sectores de la administración pública.

d) Las investigaciones y estudios administrativos poco aportan a la reforma administrativa si no van seguidos de la aprobación y ejecución de medidas concretas. Los esfuerzos encaminados a la reforma administrativa suelen terminar muy a menudo con la preparación de informes o la promulgación de leyes. La aplicación de medidas de reforma puede tropezar con la oposición de diversos sectores o con dificultades causadas por la falta de conocimientos técnicos y de recursos financieros. El proceso de aplicación de medidas de reforma, que es complejo y está lleno de dificultades, exige esfuerzos especiales. Hay que prestar particular atención a la formación de los que se encargarán del funcionamiento de los nuevos sistemas. Los funcionarios responsables de la aplicación de medidas de reforma deben estar preparados para hacer frente a las dificultades que puedan surgir a ese respecto.

^{39/} Véase: Manual de Administración Pública (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.II.H.2), pág. 6.

Investigaciones e intercambio de información en materia de reforma administrativa en gran escala

93. Las actividades de investigación de las Naciones Unidas en materia de administración pública tienen por objeto, en gran parte, prestar apoyo a los expertos de las Naciones Unidas y a los funcionarios de los países en desarrollo encargados del mejoramiento administrativo. Dichas actividades incluyen el análisis, la sistematización y la difusión de información sobre ciertos problemas relacionados directamente con la asistencia técnica en materia de administración pública.

94. La primera publicación de las Naciones Unidas que se relacionaba directamente con la reforma administrativa en gran escala fue obra de la Comisión Especial sobre los Problemas de la Administración Pública (1951). El informe de la Comisión, publicado con el título Sistemas y Normas de la Administración Pública, tenía por objeto "servir para orientar la investigación sobre el estado de la administración pública en un país insuficientemente desarrollado; examinar los pasos que puede dar un país recientemente constituido para organizar su administración pública, y determinar cuáles medidas experimentadas ya por un país más antiguo y evolucionado pudieran ensayarse a fin de mejorar su sistema administrativo ^{40/}". En el informe se resumían los elementos principales de la administración pública y las medidas para mejorarla. Se incluía un esquema muy amplio para la realización de un estudio de las condiciones administrativas en un país, que podrían utilizar los expertos al analizar un sistema administrativo con miras a su reforma. En el informe se indicaba también la índole de los servicios internacionales en materia de administración pública.

95. Otra importante obra de la Secretaría de las Naciones Unidas en esta esfera es el Manual de Administración Pública, que se publicó en 1961. Es una exposición de los elementos básicos de un programa de mejoramiento de la administración pública en los países en desarrollo. En el Manual se describe la asistencia que esos países pueden obtener de las Naciones Unidas. Sus conclusiones reflejan en general la experiencia adquirida durante el primer decenio de asistencia técnica en materia de administración pública. El Manual "está destinado principalmente a los funcionarios públicos que llevan sobre sus hombros la pesada carga que representa el promover el desarrollo económico, social y administrativo de sus respectivos países" ^{41/}. Está pues, "dedicado principalmente a examinar facetas relativas a la acción y al desarrollo del Estado - servicio" ^{42/}.

96. Además de preparar esos dos importantes documentos, las Naciones Unidas han ayudado a las comisiones económicas regionales a realizar actividades relacionadas con la reforma administrativa en gran escala. Dos actividades notables a este respecto fueron el "Seminario para estudiar algunos de los problemas administrativos más urgentes que se plantean a los gobiernos africanos", organizado por la Comisión Económica para África en 1962, y la reunión del Grupo de Trabajo de expertos en los principales problemas administrativos de los gobiernos asiáticos, convocada por la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente en 1966. La dependencia de

^{40/} Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 51.II.B.7, pág. 1.

^{41/} Manual de Administración Pública (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.II.H.2), introducción, párr. 11.

^{42/} Ibid., párr. 36.

Administración Pública de las Naciones Unidas prestó su apoyo a esas deliberaciones y aportó monografías técnicas 43/.

97. Dichos seminarios y grupos de trabajo tienen dos finalidades principales. En primer lugar, las reuniones de esa índole permiten que los países en desarrollo intercambien información y conozcan lo que se ha aprendido en otros lugares al respecto. En segundo lugar, facilitan el examen de los medios y arbitrios con que las Naciones Unidas y las comisiones regionales pueden ayudar a los gobiernos a abordar los problemas administrativos.

98. Las Naciones Unidas también han encargado a ciertas instituciones profesionales la realización de estudios o las ha alentado a que los hagan, y algunas de ellas han contribuido a los esfuerzos para realizar una reforma administrativa en gran escala. Los estudios que el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha hecho para las Naciones Unidas han recibido gran difusión y han servido para divulgar información sobre distintos aspectos de la administración pública y sobre las medidas para mejorarla. En uno de ellos, titulado "Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reform" (Procedimientos para la preparación y ejecución de la reforma administrativa) (1957), se analizaban los muchos métodos que han resultado útiles para dicha reforma y la conveniencia de su aplicación según las distintas circunstancias.

Programa actual

99. La asistencia técnica para la adopción de medidas de reforma administrativa en gran escala, prestada por conducto de misiones asesoras, sigue siendo un aspecto importante del programa actual. Además de los proyectos que están en marcha, se han dado los pasos iniciales para otro en Guyana. Hace poco, el Gobierno de ese país solicitó asistencia con fines de reforma administrativa, y un grupo de las Naciones Unidas se trasladó a Guyana en octubre de 1966. Se están estudiando varias otras solicitudes.

100. El nombramiento de asesores regionales en administración pública en las Comisiones Económicas para Africa, Asia y el Lejano Oriente, y América Latina, así como de asesores interregionales en la Sede de las Naciones Unidas, ha abierto nuevas posibilidades para la prestación de ayuda a los países en desarrollo. Estos asesores, cuyos servicios están a disposición de los países para misiones de corta duración, pueden desempeñar un papel importante en la tarea de sentar las bases de la asistencia técnica que se necesita para la reforma administrativa en gran escala.

Estrategia de la reforma administrativa

101. La administración pública, por su misma índole, es una disciplina dinámica en la que influyen profundamente los descubrimientos de las ciencias sociales y físicas, por una parte, y las necesidades cambiantes que debe satisfacer, por la otra. La metodología de la reforma administrativa ha sido particularmente fluida debido a la índole dinámica de la administración pública y a que son muy recientes

43/ Informe del Seminario para estudiar algunos de los problemas administrativos más urgentes que se plantean a los gobiernos africanos (E/CN.14/180) e Informe del Grupo de Trabajo de expertos en los principales problemas administrativos de los gobiernos asiáticos (E/CN.11/L.143).

los intentos de inducir cambios. Ahora que los esfuerzos nacionales de reforma administrativa, con o sin asistencia técnica de fuentes exteriores, han hecho surgir una abundante documentación sobre esta materia, es importante analizar dicha documentación para mejorar las técnicas y los procedimientos con que se cuenta para la reforma administrativa.

102. Un buen análisis de la experiencia adquirida por ciertos países en la tarea de resolver sus problemas administrativos ayudaría, pues, a comprender mejor los métodos para fomentar y aplicar medidas de reforma administrativa. El Grupo de Trabajo sobre los principales problemas administrativos de los gobiernos asiáticos recomendó que se preparasen estudios por casos y un resumen de la experiencia adquirida al tratar de realizar una reforma administrativa en gran escala con fines de desarrollo. Tales estudios tendrían por objetivo principal determinar los factores que facilitarían los esfuerzos en pro de la reforma administrativa y formular normas para la elaboración y la ejecución de programas de reforma en distintas circunstancias.

103. Las Naciones Unidas iniciaron hace poco un estudio comparativo de los esfuerzos hechos por distintas naciones en materia de reforma administrativa en gran escala. El estudio tiende expresamente a reunir datos sobre la índole y la magnitud de tales esfuerzos y sobre los factores que influyeron en la iniciación, el planteamiento, la preparación y la ejecución de los programas de reforma administrativa en gran escala.

104. La información que se reúna mediante un cuestionario, con la asistencia de corresponsales en los países de que se trata, será analizada para comprender mejor los problemas y procesos de la reforma administrativa, así como la forma en que el programa de las Naciones Unidas sobre administración pública puede contribuir más eficazmente a los esfuerzos nacionales con fines de mejoramiento administrativo. Según lo previsto, el informe preliminar resultante del estudio será presentado al Grupo de Trabajo sobre los principales problemas administrativos de los gobiernos asiáticos, que se ha de reunir en 1968.

Sistematización e intercambio de información

105. Como los países en desarrollo están en etapas diferentes de desarrollo económico y administrativo, tienen necesidades de asistencia externa distintas. A medida que aumenta el número de los países que desarrollan sus propias instituciones y recursos para realizar una reforma administrativa en gran escala, cabe esperar que cambien sus necesidades de asistencia técnica en materia de administración pública. En vez de solicitar asesores y personal de dirección y administración procedente del exterior, quizá estén más interesados en averiguar cómo es que otros países han hecho frente a sus problemas de reforma administrativa y en aprovechar luego tal experiencia para formular y aplicar las medidas apropiadas a sus respectivas situaciones.

106. Los cambios en necesidades de los Estados Miembros ponen de relieve la importancia de preparar informaciones para los países que desean enterarse de situaciones parecidas a las de ellos mismos, y de analizar y sintetizar la experiencia acumulada para comprender mejor la estrategia y la táctica en materia de reforma administrativa para hacer frente a los cambios en las circunstancias. Las Naciones Unidas sólo han dado unos primeros pasos a este respecto pero, por estar en condiciones excepcionales para resumir la experiencia de muchos países, pueden hacer una aportación importante al mejoramiento administrativo mediante la realización de estudios comparativos.

III. LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION Y DE LA EJECUCION DE LOS PLANES

Nuevas dimensiones de la administración pública en el desarrollo planificado

107. El desarrollo planificado realza inevitablemente el papel que desempeña el Estado en los asuntos económicos y sociales, lo cual a su vez impone pesadas cargas a la administración pública. Aunque los objetivos, prioridades y métodos de planificación varían de un país a otro, la administración pública es el punto central del proceso de planificación. La formulación de normas económicas y sociales coherentes, la adopción de decisiones racionales encaminadas a la óptima utilización de los recursos para el desarrollo nacional, y la coordinación en la aplicación de los planes nacionales en todos los niveles, son elementos comunes a toda empresa de planificación del desarrollo. En la mayoría de los países en desarrollo el Estado debe crear instituciones para la aplicación de gran parte, si no de la totalidad, de sus planes, teniendo en cuenta las realidades políticas, económicas y sociales.

108. El advenimiento de la planificación nacional da varias dimensiones nuevas a la administración pública. Entraña el establecimiento de un organismo central de planificación y de una red de dependencias auxiliares, dotados del personal requerido. La planificación crea la necesidad de establecer nuevos centros rectores en el gobierno y de consolidar los ya existentes. Requiere arreglos orgánicos para la investigación y la estadística, así como para la formulación de proyectos (incluso estudios de viabilidad), que han de servir de base a la planificación. Requiere asimismo, la creación y consolidación de organizaciones para ejecutar los planes. Estos y otros requisitos del desarrollo planificado llevan aparejada la necesidad de que la administración pública asuma una función más amplia. Así, el hecho de que los planes contribuyan a acelerar el desarrollo económico y social depende de la mayor iniciativa y capacidad del sistema administrativo.

La administración pública como factor estratégico del desarrollo planificado

109. La experiencia de los países en desarrollo ha demostrado ampliamente la importancia de la administración pública como factor estratégico de la planificación y la ejecución de los planes. Cuando se analizan las diversas causas de las fallas del desarrollo planificado, se comprueba que las deficiencias administrativas constituyen uno de los factores principales. El Comité de Planificación del Desarrollo, reunido en Nueva York en 1966, observó que "las evaluaciones presentadas al Comité demostraban que el progreso en la aplicación de los planes de los países en desarrollo y en el logro de los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo era decepcionante [..]. También existe el peligro de que los limitados éxitos de los últimos años originen algunas dudas o pesimismo en los países en desarrollo sobre la eficiencia de la planificación" 44/. A juicio

44/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 41.º período de sesiones, Suplemento No. 14, párr. 7.

del Comité, el quid de la cuestión está en la ejecución de los planes. Según el Grupo de Trabajo sobre los principales problemas administrativos de los gobiernos de Asia, reunido en Nueva Delhi en 1966, se afirma la convicción de que las deficiencias de realización obedecen en gran parte a las fallas de la administración ^{45/}. En su informe sobre el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presentado al Consejo Económico y Social en 1965, el Secretario General observó que "uno de los obstáculos principales que se oponen a la plena utilización de los recursos nacionales por los países en desarrollo ha sido la falta de personal formado y la falta de idoneidad de los procedimientos y estructuras del sector público ^{46/}. Los obstáculos administrativos que entorpecen la planificación y la ejecución de los planes constituyen un tema a que se hace referencia en casi todos los estudios relativos a la planificación y el desarrollo.

El desarrollo planificado como base de referencia para la cooperación técnica en materia de administración pública

110. En el programa de las Naciones Unidas en administración pública se ha reconocido desde el comienzo el papel esencial que ha de desempeñar la administración pública en el desarrollo nacional. Según se menciona en el capítulo I, relativo a los antecedentes legislativos y administrativos del programa, las necesidades del desarrollo económico y social han sido las consideraciones primordiales en los proyectos de cooperación técnica en administración pública. En todos los proyectos relacionados con la reforma administrativa, la administración y capacitación de personal, la organización y los métodos, la descentralización y la administración local, el principal objetivo ha sido la mejora del aparato administrativo para el desarrollo nacional. Los planes de desarrollo proporcionan una útil base de referencia para los esfuerzos nacionales encaminados a mejorar la administración pública, así como para la asistencia técnica que proporcionan las Naciones Unidas en apoyo de estos esfuerzos.

111. El presente capítulo se refiere a algunos de los problemas administrativos especiales que tienen que ver con la planificación del desarrollo y con la administración del desarrollo económico y social. Entre ellos figuran los aspectos administrativos de la planificación y las medidas encaminadas a asegurar la aplicación de los planes, así como la organización y administración de empresas públicas, los órganos normativos y otros instrumentos del desarrollo económico. Aunque la contribución del programa de las Naciones Unidas en administración pública hasta la fecha ha sido modesta, la brecha cada vez mayor entre los objetivos de la planificación y la realización de esos objetivos ha obligado a concentrar cada vez más la atención en dichos problemas. A continuación se describe la labor de la Subdirección y se indican algunas medidas que deban adoptarse para aumentar su contribución a los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo.

^{45/} Report of the Working Group of Experts on Major Administrative Problems of Asian Governments (E/CN.11/L.143), párr. 1.

^{46/} Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe sobre la marcha de los trabajos presentado de conformidad con la resolución 984 I (XXXVI) del Consejo, nota del Secretario General (E/4033), cap. 3.

Proyectos de países

112. En cuanto a los países, han sido muy pocos los proyectos de cooperación técnica directamente relacionados con la planificación del desarrollo. Pueden citarse como ejemplos la República de China, Ecuador, Tailandia y Uruguay. En el caso del Uruguay se adscribió a un experto al Grupo Asesor en Planificación establecido con los auspicios del Comité tripartito de la Organización de los Estados Americanos, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina. El experto prestó asistencia al Grupo Asesor y a funcionarios del Gobierno con respecto a los problemas administrativos que entrañaban los planes formulados por el Comité tripartito.

113. Con arreglo al proyecto del Ecuador, se debía asesorar al Departamento de Planificación en los estudios relacionados con los aspectos de administración pública de los planes de desarrollo económico del país. El proyecto comprendía asimismo la formulación de recomendaciones para mejorar el aparato administrativo del Gobierno a fin de que pudiese contribuir más eficazmente al desarrollo económico y social del país.

114. En Tailandia, un experto de las Naciones Unidas está adscrito a la Dirección de Planificación e Investigaciones de la Oficina del Subsecretario del Primer Ministro. Su labor consiste en ayudar a esa Dirección a concebir un sistema para la evaluación y el control administrativo de los diversos programas acometidos por el Gobierno.

115. En China, un experto de las Naciones Unidas ha sido adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos, que es el órgano ejecutor del Gobierno para el desarrollo de empresas públicas. El experto asiste al Ministerio en la formulación de una ley general para reglamentar la organización y el funcionamiento de las empresas públicas, un sistema de control y supervisión de su funcionamiento, un sistema de información sobre su dirección integrada y un sistema de administración de su personal.

Investigaciones e intercambio de información

116. El primer estudio que emprendió el personal de los servicios de administración pública de las Naciones Unidas sobre los aspectos administrativos de la planificación del desarrollo, fue un examen preliminar de la experiencia de algunos países latinoamericanos. El mismo fue dirigido por un experto de las Naciones Unidas en administración pública, y se emprendió atendiendo a las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina. El informe sobre el estudio, publicado en 1957, constituyó una importante contribución en materia de administración del desarrollo; en él se analizaron las disposiciones orgánicas requeridas para la planificación de las inversiones públicas, la programación general y parcial y la dirección de la programación 47/.

117. En 1963 se inició un proyecto sobre administración de los planes de desarrollo nacional. El proyecto comenzó con un estudio preliminar realizado en colaboración con el Instituto de Desarrollo Económico y Social, de París. El

47/ Introducción a la Administración Pública en la Política de Desarrollo (TAA/IAT/17).

estudio constaba de dos partes: a) aspectos administrativos de la planificación en los países en desarrollo, y b) aspectos administrativos de la planificación social. Se basaba en un análisis de la experiencia de 12 países de Africa, la América Latina y Asia, así como en consultas amplias con autoridades reconocidas en la materia. En una reunión interregional celebrada en París en 1964, en que participaron varios expertos y altos funcionarios encargados de la planificación del desarrollo en determinados países, se examinaron el informe sobre el estudio preliminar y otros documentos básicos relativos a temas conexos. Las deliberaciones de la reunión de expertos, el informe sobre el estudio preliminar y varios documentos seleccionados fueron publicados por la Subdirección en 1966 48/.

118. La Subdirección ha prestado apoyo a las comisiones regionales en la organización de grupos de trabajo y seminarios sobre los aspectos administrativos de la planificación. Preparó dos documentos para el décimo período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre desarrollo y planificación económicos de la CEPAL, celebrado en octubre de 1966 para considerar los aspectos administrativos de la planificación del desarrollo 49/. Uno de los documentos titulado "Administration of National Development Planning: Principles and Fallacies", fue preparado por un consultor para el Grupo de Trabajo y publicado por las Naciones Unidas para darle la distribución más amplia. Otras comisiones regionales han previsto seminarios y reuniones de grupos de trabajo similares para tratar el tema, y han invitado a la Subdirección a colaborar en esas actividades 50/.

119. El Grupo de Trabajo de la CEPAL ha hecho varias recomendaciones, que son pertinentes para el programa de las Naciones Unidas en administración pública y que sugieren posibilidades de cooperación entre el personal de los servicios de administración pública de la Sede de las Naciones Unidas y el de las secretarías regionales. Entre otras cosas, el Grupo recomendó que se estudiaran los aspectos administrativos de la planificación con miras a identificar las esferas estratégicas que impiden la aplicación de los planes, así como el papel de las instituciones de gobierno local en la formulación y ejecución de planes. El Grupo recomendó asimismo que grupos de expertos en distintas disciplinas realizaran estudios de fondo sobre empresas públicas que hayan dado buenos resultados. Destacó la importancia de la capacitación de dirigentes para resolver algunos de los problemas que plantea la ejecución de los planes, y recomendó que la CEPAL y la Subdirección de Administración Pública de las Naciones Unidas, en cooperación con otros organismos interesados, considerasen la posibilidad de publicar un manual de los servicios de capacitación disponibles dentro de la región y fuera de ella. El Grupo de Trabajo puso de relieve la constante necesidad de intercambiar información sobre los problemas de administración, mediante el canje de documentos básicos relacionados con las reformas administrativas y las empresas públicas, y la conveniencia de organizar seminarios para los funcionarios superiores encargados de la formulación y ejecución de planes.

48/ Administration of National Development Planning (ST/TAO/M/27).

49/ The Administration of Economic Development Planning: Principles and Fallacies (ST/TAO/M/32), y Report of the United Nations Seminar on Organization and Administration of Public Enterprises (ST/TAO/M/35).

50/ Según se ha previsto, la CEPAL celebrará un seminario regional en la América Latina en 1967, y la CEPA en Africa a principios de 1969.

120. Los institutos de planificación y desarrollo establecidos en Africa, la América Latina, Asia y el Lejano Oriente, ofrecen otras tantas oportunidades para una acción concertada. Los asesores regionales en administración pública han colaborado en las actividades de capacitación y otras actividades de asistencia técnica de estos institutos. Los programas de investigación emprendidos en común por la Subdirección y estos institutos merecen atenta consideración.

Las empresas públicas y otros medios de ejecución de los planes

121. Para tratar la administración de la planificación del desarrollo en profundidad es importante examinar detenidamente cuestiones tales como la formulación y realización de proyectos, así como los diversos instrumentos a que puede recurrirse para ejecutar los planes. Estos instrumentos incluyen los aspectos administrativos de los diversos medios de control económico de que dispone el Estado. Entre ellos, las empresas públicas han llegado a ser uno de los más importantes. Muchos países en desarrollo se han valido en gran medida de las empresas públicas (y también de las empresas mixtas) como instrumentos del desarrollo económico, en parte para establecer una infraestructura, en parte para acelerar el crecimiento económico de sectores, en que los inversionistas y las empresas privadas no podían o no querían actuar, y en parte también para llevar a cabo planes políticos y económicos generales. Asimismo, los países en desarrollo se han valido de las empresas públicas y de otras entidades "autónomas" para superar ciertas deficiencias institucionales y de otra índole, incluso los inconvenientes que supone la estructura tradicional de la administración pública. El uso extendido de las empresas públicas y de otras entidades autónomas ha creado muchos problemas nuevos en materia administrativa.

122. Dentro del programa de las Naciones Unidas en administración pública se han considerado estos problemas. La administración y dirección de las empresas públicas han sido temas de seminarios regionales e interregionales. Los proyectos de los países han requerido principalmente asistencia sobre organización y métodos de las empresas públicas. En la mayoría de los casos los expertos en organización y métodos ayudaron a las empresas públicas nacionales a simplificar sus procedimientos administrativos, incluso sus sistemas de contabilidad e información. En ciertos casos se asignó personal del OFEX a puestos directivos de las empresas públicas. Dado que estos temas se examinan en otros capítulos, el presente análisis se limita a los seminarios regionales e interregionales sobre las empresas públicas.

123. El primer seminario sobre la organización y administración de empresas públicas industriales se celebró en Rangún en 1954 51/. El mismo fue organizado en colaboración con la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y el personal de los servicios de administración pública de las Naciones Unidas. Se preparó una amplia documentación sobre los diferentes aspectos de la empresa pública. En el Seminario se consideraron los tipos de organización adecuados para las empresas públicas, las relaciones estructurales, el control de esas empresas y los problemas internos de dirección y

51/ El informe del Seminario figura en: Problemas relativos a la organización y administración de empresas públicas en el sector industrial (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 54.II.H.1).

personal. El IICA publicó varios de los documentos preparados para el Seminario, así como un análisis comparado de las empresas públicas de diferentes regiones del mundo 52/.

124. El segundo Seminario sobre dirección de empresas públicas industriales en Asia y el Lejano Oriente se celebró en Nueva Delhi en 1959. Colaboraron en su organización la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, el Instituto Judío de Administración Pública y el personal de los servicios de administración pública de la Sede de las Naciones Unidas. Se preparó para el Seminario mucho material sobre los problemas de las empresas públicas industriales en los países de la región de la CEPALO. El informe del Seminario y algunos documentos seleccionados fueron publicados por las Naciones Unidas en 1960 53/.

125. En el examen de los programas de administración pública de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, que fue emprendido por dos expertos en cumplimiento de la resolución 796 (XXX) del Consejo Económico y Social, se puso de relieve la gran variedad de forma, condición jurídica, funciones y propósitos de las entidades autónomas. Se observó que las características administrativas propias de las empresas públicas y sus relaciones con el Estado no han sido estudiadas detenida y cabalmente. En su resolución 907 (XXXIV) el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General y a los directores ejecutivos de los organismos especializados que en sus programas de trabajo prestasen gran atención a los problemas de la relación jurídica y administrativa entre el Estado y las instituciones autónomas. En conformidad con ello las Naciones Unidas decidieron emprender, como parte del programa de administración pública, un proyecto interregional titulado "organización y administración de empresas públicas". Los fines de este proyecto consistían en determinar los principios básicos de la organización y dirección de las empresas públicas, y en sugerir a los gobiernos diversos criterios para resolver los problemas de planificación, establecimiento, la supervisión y dirección de estas empresas. En 1965 se preparó un cuestionario como base para realizar encuestas en 22 países de Africa, la América Latina, Asia y Europa. Utilizando las respuestas al cuestionario, el Profesor A.H. Hanson preparó un informe preliminar como documento básico para el Seminario interregional sobre organización y administración de empresas públicas, que se celebró en el Palacio de las Naciones de Ginebra, del 26 de septiembre al 4 de octubre de 1966.

126. El Seminario de Ginebra tuvo muchas ventajas sobre los anteriores. Una de las principales fue que se entabló un verdadero diálogo entre los países de sistema económico mixto y los de planificación económica centralizada. Contribuyó a esto el hecho de que los países de planificación centralizada están dando a sus empresas públicas mayor libertad de acción dentro de sus planes de desarrollo económico, en tanto que los demás países hablan menos de la "autonomía" de las empresas públicas y más del papel que éstas deben desempeñar en pro de un desarrollo nacional coherente y coordinado. Por consiguiente, se produce cierta convergencia entre los dos grupos de países, lo cual hace que el diálogo entre ellos sea mucho más fructífero que antes. En el informe sobre el Seminario, que se aprobó por unanimidad y reflejó un auténtico consenso de opinión, se subrayaron los problemas básicos e

52/ E.H. Hanson, ed. Public Enterprise: A Study of Its Organization and Management in Various Countries (Bruselas, 1956).

53/ Public Industrial Management in Asia and the Far East (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60.II.H.1).

importantes de las empresas públicas como instrumento del desarrollo económico, y se hicieron sugerencias concretas en cuanto a los principios que pueden aplicarse para resolverlos 54/. En el informe se señalaron asimismo las cuestiones en controversia sobre las que, a juicio de los participantes en el Seminario, es preciso hacer más estudios. Entre los temas que requieren un estudio en profundidad figura el de la evaluación de la dirección de las empresas públicas. Se proyecta complementar el Seminario de Ginebra con una serie de seminarios o cursos prácticos regionales y con la preparación de un manual o una serie de manuales sobre administración de empresas públicas.

127. La labor de la Subdirección con respecto a los diversos medios a que puede recurrirse para la ejecución de los planes no se limitará a la empresa pública; por ejemplo, se prestará mayor atención a los organismos normativos como instrumentos del desarrollo.

Programa futuro

128. Como ya hemos señalado, en el análisis y tratamiento sistemáticos de los factores administrativos que son causa de la diferencia entre los planes y las realizaciones sólo se ha hecho un modesto esfuerzo. Las Naciones Unidas están intensificando su labor en esta esfera. Recientemente se ha establecido una sección en la Subdirección de Administración Pública que ha de ocuparse de las formas y los medios de preparar estudios y emprender otras actividades para ayudar a los países en desarrollo a mejorar la preparación de sus planes de desarrollo y su ejecución. La Subdirección piensa hacer estudios comparados y por países sobre los aspectos administrativos de la planificación y la ejecución de los planes, entre ellos estudios sobre la formulación y ejecución de proyectos. La Subdirección proyecta asimismo preparar material sobre la forma de crear sistemas de información para la formulación de los planes y el control de su ejecución.

129. A base de las consultas entabladas con varios expertos e instituciones, las Naciones Unidas están explorando diversas esferas de acción. Se ha pedido al Grupo internacional de estudios sobre planificación nacional (INTERPIAN) que considere la preparación de una nota metodológica sobre la medición (cuantitativa o cualitativa) o la evaluación de la capacidad administrativa de una organización gubernamental para cumplir sus funciones con arreglo a un plan de desarrollo. El estudio propuesto incluirá indicaciones sobre los métodos que pueden aplicarse para medir o evaluar la capacidad administrativa de los diferentes tipos de organizaciones gubernamentales, por ejemplo, los ministerios y las empresas públicas, así como la de los sistemas generales. Los esfuerzos tienen la finalidad principal de crear sistemas simplificados que pueden utilizarse en operaciones prácticas en los países en desarrollo, donde los datos estadísticos y de otra índole suelen ser limitados.

130. En este caso es preciso llevar la investigación mucho más allá de los límites actuales de la administración pública. En efecto, el objetivo consiste en tener una idea sobre aspectos más específicos del papel de la administración en los programas de desarrollo social y económico, y sobre los índices de capacidad administrativa y los elementos que influyen más directamente en el incremento de esa capacidad. Se requieren directivas para hacer asignaciones concretamente destinadas

54/ El informe del seminario figura en el documento ST/TAO/M/35.

a la mejora administrativa en los planes y presupuestos de desarrollo, incluso criterios para evaluar los beneficios resultantes de las inversiones hechas en mejoras administrativas. En resumen, lo que hace falta es una base racional que permita evaluar la capacidad administrativa para los fines de la planificación y determinar la magnitud y el carácter de las inversiones necesarias para aumentar esa capacidad.

131. Como ya hemos dicho en este capítulo, la Subdirección prestará mayor atención a los diversos instrumentos de que pueden valerse los países para su desarrollo, en particular las empresas públicas y los organismos normativos.

132. Hay otros dos puntos que merecen mencionarse. El programa de trabajo de la Subdirección incluye estudios sobre los aspectos de administración pública de la ciencia y la tecnología, entre ellos estudios sobre organización gubernamental y administración de personal encaminados al aprovechamiento óptimo de los progresos tecnológicos. Otro punto se refiere a la relación entre el derecho administrativo y el desarrollo nacional, a la que no se ha prestado la atención que merece. La extensión de las funciones estatales invariablemente complica el sistema administrativo de un país, así como sus relaciones con los ciudadanos. La Subdirección pidió recientemente a una autoridad en la materia que preparase un trabajo sobre los aspectos y elementos jurídicos de la administración pública relacionados con las múltiples tareas propias de los programas de desarrollo nacional 55/.

IV. ADMINISTRACION DE PERSONAL

Importancia y función de la administración de personal

133. En gran parte, el éxito de una administración depende de su personal. Todo sistema de administración pública necesita personal de distintos grados de instrucción y pericia. La administración de personal incluye todas las actividades encaminadas a obtener los servicios de esas personas y a disponer su buen aprovechamiento y su ulterior perfeccionamiento con miras a lograr la organización deseada.

134. La importancia de la administración de personal se debe en gran parte a dos factores. Uno de ellos es el desarrollo y la complejidad creciente de las funciones de gobierno, que hacen que la administración pública necesite cada vez más y mejor personal. Invariablemente, la rápida expansión de la actividad gubernamental plantea problemas de personal cuya solución exige esfuerzos especiales. El otro factor es el interés que despiertan los aspectos humanos de la administración. Esto se basa en que cada vez se advierte con mayor claridad - y así lo confirman las oportunas investigaciones - que el rendimiento de los individuos aumenta si la relación existente entre ellos y la organización es la adecuada. Ambos factores acentúan la necesidad de contar con normas de empleo público aplicables a todo el gobierno y con un sistema de dirección de personal perfectamente trazado.

135. El primer paso consiste en disponer el marco general en que encuadrar un cuerpo de funcionarios civiles cuya estructura tenga la robustez y flexibilidad debidas. Esto suele requerir leyes, complementadas con los reglamentos detallados que se necesiten para orientar las actividades en materia de personal, tales como contratación, clasificación, remuneración, ascensos, jubilaciones, conducta y derechos y obligaciones de los empleados públicos. Debe recalarse que el objetivo es atraer hacia los empleos de la administración pública a personas calificadas y permitirles aportar su máxima contribución al desarrollo nacional.

Asistencia técnica en materia de administración de personal

136. La creación del programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública refleja el reconocimiento general de la necesidad que tienen los países en desarrollo de contar con personal capacitado para la administración pública. Inicialmente, como se ha señalado en el capítulo I, se había previsto que la contribución de las Naciones Unidas se limitara principalmente a la labor de capacitación. Pronto se echó de ver que la índole de los cuerpos de la administración y la dirección de personal eran factores no menos importantes y que influían en la disponibilidad de personal para la administración pública y en la calidad del mismo. Por consiguiente, se reconoció que la administración de personal era uno de los principales sectores de la asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de administración pública. Las Naciones Unidas han tomado disposiciones para que más de cincuenta misiones de expertos asesoren a países en desarrollo sobre administración de personal y reforma de cuerpos de la administración pública. Además, muchos de los expertos en administración pública en general trabajaron en proyectos de administración de personal.

137. Los cometidos de los expertos que se dedican a la asistencia técnica en materia de administración de personal van desde la realización de estudios sobre los cuerpos de la administración civil y sobre la necesidad de reformas en gran escala hasta la asistencia para el mejoramiento de aspectos determinados de la administración de personal, tales como la clasificación de empleos y la dirección de personal en determinados organismos. A continuación se da una breve reseña del tipo de asistencia prestada, en materia de administración de personal, a los países en desarrollo; para ello, se citan como ejemplo diferentes proyectos nacionales y actividades regionales e interregionales.

El perfeccionamiento de los cuerpos de funcionarios civiles, como parte de las reformas administrativas en gran escala

138. La asistencia técnica prestada por las Naciones Unidas en relación con programas de reforma administrativa en gran escala, de los que se trata en el capítulo II, ha solido incluir asistencia para modernizar los cuerpos de la administración civil. Tal fue el caso, por ejemplo, de Irán, Libia y Venezuela. El Gobierno del Irán ha promulgado recientemente una nueva ley sobre la administración civil, destinada a mejorar la administración de personal, como parte de las reformas administrativas generales. La ley, redactada con ayuda de expertos de las Naciones Unidas, dispone el establecimiento de una Comisión de Administración Civil, que se encargará de la aplicación de la ley, inclusive la impartición de instrucciones, reglamentos y normas para todos los aspectos de la administración de personal en todo el gobierno. La ley dispone la incorporación de todos los empleados a una nueva estructura de la administración civil y la aplicación de normas uniformes a todo el personal de la administración pública del Irán. El Gobierno iraní ha solicitado asistencia del Fondo Especial para obtener los expertos y las becas que se necesitan para organizar el organismo central de personal y aplicar otros aspectos de la ley.

139. El proyecto de asistencia técnica en Venezuela incluye la preparación de una ley para implantar en el país un sistema completo y moderno de administración de personal. Se asignó a una compañía de consultores en administración la tarea de preparar anteproyectos para una ley sobre carreras en la administración pública, las correspondientes normas de aplicación, un plan de clasificación y remuneración, pautas y técnicas para la selección de personal, y un plan de seguridad social. Los expertos de las Naciones Unidas proporcionaron a las autoridades venezolanas asesoramiento general en relación con todos estos aspectos de la administración de personal, así como con otras cuestiones incluidas en el programa de reforma administrativa.

140. Similarmente, en el caso de Libia, las Naciones Unidas prestaron asistencia en materia de administración de personal como parte del programa general de reforma administrativa. El proyecto de administración pública en Libia se inició en 1953. Desde entonces, han trabajado en ese país, por períodos de distinta duración, un total de diecisiete expertos de las Naciones Unidas en diferentes aspectos de la administración pública, y nueve expertos del OPEX. Entre los principales resultados del proyecto se contaron la promulgación de una ley sobre la administración civil y la creación de una Comisión de Administración Pública. La asistencia de las Naciones Unidas continúa, y ahora se asigna especial importancia a la aplicación de la ley sobre la administración civil y a otras mejoras administrativas.

Medidas legislativas y administrativas sobre la administración civil

141. En muchos casos la asistencia se prestó concretamente para la reforma de la administración civil. Pueden citarse como ejemplos de este tipo de asistencia proyectos en Colombia, Ecuador, Etiopía, Jordania, Panamá y Somalia. En Colombia, se inició en 1955, con ayuda de un experto de las Naciones Unidas la preparación de una ley sobre la administración civil. El proyecto incluía también la preparación de una nueva clasificación de empleos y un nuevo plan de sueldos para los funcionarios civiles. A esto siguió en 1958 la asistencia para la preparación de un decreto por el que se crearon, en 1958, un departamento administrativo de la administración civil y una comisión de administración pública.

142. En Panamá, el proyecto incluía la administración de personal como parte de un programa de asistencia más amplio. Un experto de las Naciones Unidas prestó asistencia para la creación de la Dirección General de Planificación y Administración, que depende de la Presidencia de la República y se ocupa, entre otras cosas, de la política del Gobierno panameño en materia de personal.

143. En el Ecuador, la asistencia de las Naciones Unidas incluyó la colaboración con una sociedad consultora privada en la preparación de normas sobre administración de personal. Entre las funciones del experto de las Naciones Unidas se contaba el asesoramiento a los funcionarios del Gobierno del Ecuador para orientar la labor de la sociedad consultora.

144. En el caso de Somalia, expertos de las Naciones Unidas colaboraron en la preparación de la Ley sobre la Administración Civil, de 1962, destinada principalmente a unificar en todo el país los sueldos y las condiciones de servicio en las entidades gubernamentales.

145. En Jordania, el proyecto comprendía la asistencia al Gobierno para la creación del Departamento de Administración Civil. El Gobierno de Jordania había promulgado una nueva Ley sobre la Administración Civil en 1955, para aplicar la cual se creó el Departamento de Administración Civil como organismo central de personal.

Asesoramiento sobre aspectos determinados de la administración de personal

146. Con bastante frecuencia, los países en desarrollo buscan asistencia técnica para mejorar un aspecto determinado de la administración de personal, tal como la clasificación de empleos, el plan de pensiones, el sistema de exámenes para el ingreso en la administración pública, o las escalas de sueldos. Por ejemplo, en 1961, el departamento de administración civil de Colombia recibió asistencia de las Naciones Unidas para organizar un programa de exámenes a fin de contratar personal destinado a la Oficina central de organización y métodos, recién establecida por aquel entonces. Se ha prestado asistencia al Irán para la preparación de un plan de pensiones; y a la Arabia Saudita, Etiopía y el Perú para elaborar un sistema de clasificación de empleos.

147. Los estudios del potencial humano para la planificación de las necesidades de personal de la administración pública merecen especial mención. Estos estudios son cada vez más comunes en los países en desarrollo, como base para aprovechar mejor los recursos humanos en general. Existe también la posibilidad de realizar estudios destinados a servir de base para programas de formación y para otras cuestiones

relacionadas con los funcionarios civiles. Los expertos de las Naciones Unidas en administración pública han colaborado en la realización de dos estudios sobre recursos humanos. Uno se llevó a cabo en Ghana, en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, en 1956. El otro fue el estudio del potencial humano para la administración pública, realizado en Somalia en 1962. Ambos estudios tenían por objeto proporcionar la base necesaria para elaborar disposiciones sobre enseñanza y formación a fin de poder contar con suficiente número de personas calificadas para ingresar en la administración civil. Además de los estudios generales del potencial humano, que son responsabilidad de la Organización Internacional del Trabajo, se necesitan estudios específicos a fin de elaborar planes a largo plazo para suministrar personal con las aptitudes necesarias para la administración civil. Estos estudios son de general necesidad y podrían llevarse a cabo separadamente o como parte de los estudios generales que realizan en colaboración, la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas.

Reformas en materia de personal en organismos determinados

148. A veces los gobiernos recaban la asistencia de las Naciones Unidas para mejorar la organización y la estructura del cuerpo de funcionarios civiles de un organismo o servicio determinados. Las Naciones Unidas han proporcionado asistencia de esta clase a determinados organismos o servicios en Guyana, Jordania y Perú. En Jordania, un asesor en administración pública colaboró en la preparación del reglamento de personal de la Dirección del Canal de Ghor Oriental. En el Perú se proporcionó asistencia al Seguro Social del Empleado, entidad semiautónoma del Ministerio de Salud Pública, para la clasificación de unos cuatro mil puestos, como base para un nuevo plan de remuneraciones.

149. El ejemplo más reciente de este tipo de asistencia es la que se proporcionó al Gobierno de Guyana para la organización del personal de relaciones exteriores. El Gobierno de la Guayana Británica (hoy Guyana) solicitó de las Naciones Unidas, en septiembre de 1965, los servicios de un experto que lo asesorase en el establecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, como preparación para la independencia; la formación diplomática con respecto a misiones en el extranjero; y toda cuestión relacionada con la organización de un cuerpo de funcionarios que se encargarían de los servicios exteriores al obtenerse la independencia 56/. El asesor presentó al Gobierno un informe acerca de los estatutos y reglamentos para establecimiento y dirección del referido cuerpo 57/.

Asistencia prestada en virtud del OPEX

150. En un país - Etiopía - las Naciones Unidas han proporcionado también, en virtud del OPEX, expertos en administración de personal. Un experto del OPEX se desempeñó como administrador del Organismo Imperial de Personal de Etiopía, desde 1962 hasta 1964. Otro administró la Caja Nacional de Jubilaciones durante el mismo período. Esta asistencia se suministró independientemente de los servicios de asesoramiento proporcionados a Etiopía para la reforma de los cuerpos de la administración civil, asesoramiento que incluyó la redacción de reglamentos de clasificación y un manual de personal.

56/ A. Alagappan, Organización del Servicio de Relaciones Exteriores en Guyana (TAO/GUYA/1).

57/ Ibid., anexo II.

Reforma de los cuerpos de la administración civil por conducto de los institutos de administración pública

151. La reseña de la asistencia técnica prestada en materia de administración de personal sería incompleta si no se hiciese referencia al papel desempeñado por los institutos de administración pública que reciben asistencia de las Naciones Unidas. Como esa labor de capacitación se trata en el capítulo VII, baste aquí señalar que a los expertos en administración de personal adscritos a los institutos se les pide a veces que ayuden a los gobiernos a mejorar sus sistemas de personal. Por ejemplo, los expertos de las Naciones Unidas adscritos al Instituto de Administración Pública para Turquía y el Oriente Medio prestaron asistencia a las autoridades turcas en la redacción de una nueva ley de funcionarios del Estado. En la República Árabe Unida, un experto adscrito al Instituto de Administración Pública presentó en 1962 un informe a una comisión encargada de reorganizar la estructura general de la administración pública. Asimismo, expertos de las Naciones Unidas en el Instituto de Somalia colaboraron en la preparación y promulgación de la Ley sobre Funcionarios Civiles, de 1962.

Investigación e intercambio de información sobre administración de personal

152. Las actividades de la Subdirección de Administración Pública para el mejoramiento de la administración de personal incluyen proyectos de investigación y seminarios regionales. El primero fue el seminario sobre capacitación y administración del personal público, celebrado en Montevideo en 1955 58/. Fue un proyecto conjunto del Gobierno de la República del Uruguay y la División de Administración Pública de las Naciones Unidas. Estuvo principalmente destinado a proporcionar a funcionarios latinoamericanos y a expertos de las Naciones Unidas una oportunidad para intercambiar ideas acerca de las técnicas modernas de administración de personal.

153. La Comisión Económica para Africa celebró recientemente, en 1965, un seminario sobre administración de personal de organismos públicos centrales y locales; en relación con este seminario, la Subdirección de Administración Pública de las Naciones Unidas proporcionó documentación obtenida mediante investigaciones inter-regionales 59/. La CEPALO piensa celebrar en 1967 una reunión técnica sobre sistemas de personal de la administración nacional y local; en la reunión se examinarán, entre otros documentos, el estudio sobre Sistemas de personal de las administraciones locales y el Manual de legislación y prácticas de la administración pública, ambos preparados en la Sede.

154. El Manual de leyes y prácticas de la administración pública es el resultado de un importante proyecto de investigación recientemente terminado por la Subdirección 60/. En el Manual se expone y analiza información sobre las leyes relativas

58/ Capacitación y administración del personal público: Informe y documentos: Seminario de administración pública, Montevideo, octubre de 1955
(Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 56.II.H.2).

59/ Report on the Seminar on Personnel Administration in Central and Local Authorities, Addis Abeba, 22 de noviembre - 3 de diciembre de 1965
(E/CN.14/350).

60/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.H.2.

a la función pública, así como la evolución histórica de los sistemas de administración de personal. Está destinado a contribuir a que los países en desarrollo conozcan los conceptos básicamente diferentes con que se encara la administración de personal en distintas partes del mundo, de modo que puedan aprovechar mejor la experiencia de otros países y elaborar sistemas adecuados a sus circunstancias y objetivos políticos.

155. El sistema francés de personal ha influido en la administración de personal en cierto número de países. Por lo tanto, es importante que lo entiendan quienes se dedican al perfeccionamiento y la dirección de los sistemas del servicio civil. Como escaseaban los documentos en inglés relativos al sistema francés, las Naciones Unidas financiaron la traducción y publicación en inglés de La Fonction publique, de Roger Grégoire, con el título de The French Civil Service 61/.

Programa futuro

156. La Subdirección ha encargado al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que lleve a cabo un estudio comparativo de los organismos centrales de personal, estudio que se espera completar en 1967. El estudio propuesto habrá de referirse especialmente a la función del organismo central de personal en la administración efectiva de los sistemas de personal.

157. El programa de trabajo de la Subdirección incluye un proyecto para la preparación de un manual sobre métodos de selección y ascenso en la administración pública, inclusive exámenes, entrevistas y evaluaciones de rendimiento. El estudio aprovechará la experiencia mundial y estará destinado especialmente a ayudar a los funcionarios encargados de estos problemas en los países en desarrollo. También se está estudiando la preparación de manuales sobre otros aspectos de la administración de personal, tales como la clasificación de cargos, los expedientes del personal y la moral y disciplina.

158. Cada vez se advierte con mayor claridad que, pese a la aguda escasez de personal calificado en la administración pública de los países en desarrollo, a menudo se desaprovecha el personal profesional, administrativo y técnico ya disponible. La Subdirección está considerando la posibilidad de reunir información sobre los métodos utilizados en distintas partes del mundo para aprovechar mejor el personal en la administración pública. Este es un problema polifacético, que incluye complejas cuestiones de dirección de personal. Se está estudiando la forma de encarar la reunión y análisis sistemáticos de la información existente acerca de estos problemas.

61/ Roger Grégoire, The French Civil Service, (Bruselas: International Institute of Administrative Sciences, 1964).

159. Algunos países en desarrollo han expresado también la preocupación que les causan las dificultades con que tropiezan para obtener suficiente personal científico, técnico y de dirección calificado; y han mostrado interés por los métodos utilizables para lograr que ese personal se perfeccione profesionalmente y continúe en la administración pública. Estos problemas se ven frecuentemente complicados por el hecho de que la remuneración no es suficientemente competitiva, y de que se carece de prácticas eficientes de dirección.

160. La Subdirección piensa evaluar estos problemas, en colaboración con los organismos competentes respectivos, y difundir informes y estudios relativos a prácticas utilizadas con éxito en diversos sistemas de administración pública. También piensa emprender estudios sobre temas tales como proyección de la oferta y la demanda; formación especializada superior; y desarrollo de incentivos para el reconocimiento y retención de personal profesional, científico y técnico.

V. ORGANIZACION Y METODOS

Alcance del programa de organización y métodos

161. La rama de organización y métodos - que se refiere a los aspectos orgánicos y de procedimiento de la función de gobierno - ha constituido un componente importante del programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública. Los expertos en organización y métodos han sido objeto de gran demanda en la labor de cooperación técnica. Los gobiernos de los países en desarrollo, preocupados por la falta de eficiencia, el volumen atrasado de trabajo y los embotellamientos en sus sistemas administrativos, han solicitado ayuda para que se diagnostiquen las causas de estos males y se prescriban remedios para su prevención o solución. Algunas de las primeras solicitudes de asistencia técnica recibidas por las Naciones Unidas en materia de administración pública versaban sobre organización y métodos. Los primeros expertos enviados por las Naciones Unidas eran especialistas en esta materia y recibieron el encargo de investigar las causas de las dificultades administrativas y aconsejar sobre la forma en que podrían eliminarse.

162. En este capítulo se describe la labor de los expertos de las Naciones Unidas en organización y métodos dando algunos ejemplos ilustrativos. La descripción se da bajo epígrafes que indican las principales clases de misiones para las que fueron enviados los expertos. Se da también una idea de la labor de investigación e información emprendida por los funcionarios de la Sede para servir de apoyo a las actividades emprendidas en los países en desarrollo por los expertos en organización y métodos.

Ayuda en el establecimiento de oficinas de organización y métodos

163. La creación de instituciones ha sido uno de los objetivos principales del programa de cooperación técnica de las Naciones Unidas. En la esfera de la organización y métodos, se ha procurado crear en los países en desarrollo, o robustecerlas si ya existían, instituciones capaces de introducir mejoras en la administración.

164. Las Naciones Unidas han prestado asistencia a diversos países para crear entidades centrales de organización y métodos, o robustecer las ya existentes. También se ha colaborado en la creación de oficinas o dependencias de organización y métodos en los principales ministerios, departamentos y organismos. El papel desempeñado por los expertos de las Naciones Unidas en la creación y mejoramiento de oficinas de organización y métodos en varios países se ilustra en los siguientes párrafos.

a) Colombia

165. La historia de la asistencia técnica en materia de organización y métodos en Colombia se remonta a 1953. En esa época, una misión de administración pública de las Naciones Unidas recomendó la creación de una oficina de organización y métodos en la Dirección del Presupuesto, la que quedó constituida en 1954. El asesor en administración pública inició un programa de formación con el propósito de suministrar personal a la oficina de organización y métodos y proveer de analistas administrativos a otros organismos. Con este propósito se dio formación a 30 funcionarios.

166. Durante el período 1954-1957, los expertos en organización y métodos de las Naciones Unidas asesoraron a la Comisión de Administración Pública de Colombia sobre asuntos relativos al mejoramiento de la administración. Se estudiaron varios organismos principales, inclusive el despacho del Presidente de la República, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y varias empresas públicas. Los expertos propusieron escalas comunes de sueldos y un sistema de evaluación del trabajo para funcionarios públicos, así como la creación de un organismo autónomo de administración pública. En 1957 se celebró un referéndum popular sobre cuestiones básicas relacionadas con la reforma de la administración pública. Como consecuencia, se aprobó una ley por la que se creaba una comisión de servicio público y una junta de planeamiento nacional y se elevaba la oficina de organización y métodos al rango de secretaría técnica responsable ante el Presidente. Se asignaron a esta oficina las funciones de secretaría de la Comisión de Reforma Administrativa.

167. Durante el período 1959-1961, la oficina de organización y métodos, con el concurso de expertos de las Naciones Unidas, preparó y ejecutó un plan de reorganización de los ministerios principales. En 1961, la oficina ampliada de organización y métodos contó por primera vez con una plantilla completa, que se había llenado mediante exámenes de oposición. Como en años anteriores, los funcionarios recién designados fueron objeto de programas de capacitación intensiva, llevados a cabo por la Escuela Superior de Administración Pública con la colaboración de la oficina de organización y métodos.

b) Ghana

168. En 1957, el Gobierno de Ghana solicitó ayuda para establecer, como entidad central, una División de Organización y Métodos. El experto asignado al proyecto ayudó al Gobierno a trazar un plan de contratación de personal para la División. Sugirió que los funcionarios asignados a las tareas de organización y métodos necesitaban formación a fin de especializarse en la medida necesaria para hacer cargo de las operaciones de la oficina de organización y métodos; y su sugerencia fue luego atendida. El experto recomendó también que la comparación de experiencias relativas a organización y métodos sería útil para el desarrollo de una oficina de organización y métodos en Ghana. Por iniciativa suya, se adoptaron disposiciones para que el personal de contraparte pudiera visitar Canadá y estudiar los servicios de organización y métodos existentes de este país.

169. En los últimos años, la labor realizada por el experto de las Naciones Unidas se ha traducido en el robustecimiento del servicio de organización y métodos, que ha sido elevada de rango dentro de la administración pública, al reconocérsele la categoría de secretaría. Su director presenta informes directamente al Presidente.

c) Brasil

170. Un experto de las Naciones Unidas en organización y métodos colaboró en la creación de una dependencia en el Banco do Nordeste do Brasil. Durante 1958-1959, prestó su concurso a la nueva dependencia en su primer "estudio experimental" la sucursal del Banco en El Salvador. Este estudio se tradujo en recomendaciones para la implantación de un mayor grado de mecanización y mejores métodos de contabilidad de costos. La nueva dependencia, bajo la dirección del experto de las Naciones Unidas, aplicó la experiencia obtenida en ese primer estudio a otras investigaciones realizadas en diversas oficinas y sucursales del Banco. Se comprobó que las recomendaciones formuladas para la sucursal de El Salvador eran aplicables en general a otras agencias y se traducían en apreciables economías y mejores servicios para el público.

d) Paraguay

171. Durante 1964-1966 se prestó asistencia en la reorganización del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Se formularon también sugerencias sobre disposiciones orgánicas para la formulación y ejecución de la parte del plan nacional relacionada con la labor de ese ministerio. En la nueva estructura del ministerio se incluyó una oficina de organización y métodos.

e) Argelia

172. En 1965 el Gobierno argelino solicitó ayuda a las Naciones Unidas para crear y poner en marcha un organismo central encargado de mejorar la organización y los métodos administrativos. Un experto de las Naciones Unidas en la materia prestó servicios en Argelia durante 1965-1966. Con su concurso, a comienzos de 1966 se creó en el Ministerio del Interior una oficina central encargada de coordinar las actividades de las diversas dependencias de organización y métodos existentes en los ministerios y otros organismos y ofrecer formación en organización y métodos. Se espera que la nueva oficina colabore en la reforma administrativa del país.

Ordenación de archivos y registros

173. La definición de normas racionales para constituir y llevar esos registros es esencial para una administración eficaz. Generalmente se consideran comprendidas en la ordenación de archivos cuestiones como las siguientes: preparación de formularios; redacción de informes, instrucciones y correspondencia; elaboración de índices; clasificación y archivo de la documentación; y destino de los documentos archivados. Las Naciones Unidas suministraron asistencia especializada en la materia en seis proyectos llevados a cabo en Colombia, Irán, Costa de Marfil, Nicaragua, Togo y la Organización de Servicios Comunes del Africa Oriental. El proyecto de Irán, que se reseña seguidamente, es un ejemplo típico.

174. A fines de 1963, un experto de las Naciones Unidas fue enviado a Irán para asesorar y prestar asistencia al Gobierno en la realización de reformas en la dirección de archivos y para dar formación en la materia. Desde un comienzo, el proyecto contó con el apoyo de altos funcionarios y despertó el entusiasmo del personal en general. Un número adecuado de funcionarios nacionales fueron asignados para colaborar con el experto de las Naciones Unidas y recibir formación. El proyecto ha culminado en la creación de los archivos nacionales, de un centro de conservación de archivos y de una oficina de dirección de archivos. El experto de las Naciones Unidas colaboró también en la preparación de un manual de formación y en los cursos de formación en la materia para diversas categorías de empleados y supervisores.

Ordenación de suministros

175. Este tipo de proyectos tiene como objetivos utilizar económicamente las pertenencias del gobierno, elaborar normas racionales para la adquisición de suministros, implantar métodos modernos de compra e introducir buenas prácticas administrativas en los almacenes y depósitos. Se ha prestado asistencia en esta esfera a Colombia, Etiopía, Irak, Irán, la República Árabe Unida, Venezuela y la Organización de Servicios Comunes del Africa Oriental. Seguidamente se reseñan dos proyectos típicos y la labor realizada en la preparación de unos manuales.

a) Irak

176. Este país solicitó asistencia para mejorar la administración del monopolio de tabacos propiedad del Gobierno. Un experto de las Naciones Unidas que fue asignado a esa entidad durante el período 1956-1958, realizó un estudio a fondo de la organización y el funcionamiento del monopolio de tabacos y señaló numerosos ejemplos de procedimientos ineficaces, métodos indebidos en el control de las operaciones y desperdicios en el empleo de materiales y del personal. Mediante la preparación de diagramas de organización, gráficas de trabajo y planes para la simplificación de las tareas, subrayó que las principales dificultades se producían entre la compra de la materia prima y la elaboración final de los productos. El experto hizo varias recomendaciones para simplificar la marcha de las diversas operaciones correspondientes al funcionamiento del monopolio. Las recomendaciones recibieron la aprobación general de los funcionarios jefes del monopolio y condujeron a la introducción de varias mejoras.

b) República Arabe Unida

177. En 1957, un experto de las Naciones Unidas que prestaba servicios en la modernización del funcionamiento de los ferrocarriles en la República Arabe Unida señaló la importancia y urgencia de reorganizar la administración de los almacenes y el control de suministros en el sistema ferroviario. El Gobierno, tras aprobar las recomendaciones y adoptar medidas para su ejecución, logró buen número de mejoras en la administración de los almacenes. Los productos de uso común fueron mudados a un almacén principal, en tanto que otros suministros se redistribuyeron en almacenes descentralizados según las necesidades regionales. Los suministros excedentes y los artículos de poco uso o anticuados fueron identificados y gradualmente retirados de los depósitos. Se implantó un programa de administración selectiva de las existencias. Se introdujo en general en los almacenes un equipo mejor para el manejo de materiales. A raíz de ello, el mismo experto fue contratado por las Naciones Unidas para preparar un manual de formación en administración de suministros para su uso en la República Arabe Unida y otros países en desarrollo. Ese manual, preparado en 1958, se ha empleado con éxito en Colombia, Etiopía, Irak, la República Arabe Unida y Venezuela. Se proyecta la revisión del manual y su distribución con miras a un uso más amplio.

c) Manual de administración de suministros

178. En 1964, la Subdirección de Administración Pública invitó a un grupo reducido de expertos a revisar el manual. En 1965, un consultor fue encargado de revisar el proyecto. Se espera distribuir en 1967 un manual sobre administración de suministros.

Elaboración mecánica de datos

179. La máquina electrónica de elaboración de datos es ya un factor importante en la administración pública de las naciones industrializadas, y cabe esperar que tenga efectos de largo alcance en todos los países en el futuro. Otras formas de elaboración mecánica de datos, especialmente los sistemas de tarjetas perforadas, han sido durante mucho tiempo una característica de las operaciones de la administración pública en los países desarrollados, y su uso se ha introducido en algunos países en desarrollo. La elaboración mecánica de datos, debido a su exactitud, velocidad y economía, tiene muchas aplicaciones en las actividades oficiales de los países en desarrollo. El empleo de ese equipo puede permitir múltiples mejoras en esferas

tales como planificación, preparación del presupuesto, estadística, fijación y recaudación de impuestos, operaciones de pago, proyectos científicos y de investigación y otras muchas actividades relacionadas con el desarrollo económico y social.

180. Durante los cinco últimos años, la Subdirección de Administración Pública ha prestado ayuda a algunos países en desarrollo para determinar la conveniencia de adoptar la elaboración mecánica de datos en las operaciones gubernamentales y la amplitud con que debe ser empleada. Esta ayuda reviste la forma de: a) formulación de los principios generales y métodos que han de aplicarse para introducir o mejorar el empleo del equipo; b) difusión de información sobre las últimas novedades en materia de elaboración mecánica de datos mediante publicaciones y seminarios; y c) suministro de expertos para que presten asistencia en la implantación ordenada y el empleo eficaz de la elaboración mecánica de datos. El programa incluye también la preparación de manuales de formación, la organización de cursos, la concesión de becas a funcionarios de los países en desarrollo para que estudien las nuevas técnicas, y los aspectos administrativos de la elaboración mecánica de datos. Las funciones sustantivas, en lo que respecta a los expertos, son compartidas por la Subdirección de Administración Pública y la Oficina de Estadística de la Secretaría, con lo que se evita la duplicación de esfuerzos y se emplean los recursos disponibles en la forma más eficaz posible. Recientemente, se creó un puesto de asesor interregional en métodos de empleo de computadores para prestar servicios de asesoramiento a los gobiernos en materia de elaboración automática de datos, inclusive en la esfera de las operaciones de los gobiernos. Aunque cumple sus tareas en la esfera estadística bajo la dirección de la Oficina de Estadística, desempeñará labores relacionadas con las operaciones de los gobiernos fuera de la esfera estadística en cooperación con la División de Administración Pública.

181. Ha habido dos proyectos en el Uruguay, en los cuales se han suministrado expertos de las Naciones Unidas para prestar asistencia concretamente en la esfera de elaboración mecánica de datos. (En varios otros casos, sin embargo, los expertos prestaron asistencia en materia de elaboración mecánica de datos mientras estaban desempeñando otras misiones de administración pública.) En 1960, el Gobierno uruguayo solicitó los servicios de un experto para realizar un estudio de viabilidad con vistas a introducir la contabilidad mecanizada en los servicios de electricidad y teléfonos. El experto recomendó la adquisición de un sistema mecánico para la preparación de las necesidades de información de la gerencia y que se designara un personal de sistemas para continuar el examen de los métodos encaminados a lograr una mayor eficacia y la plena integración de la elaboración mecánica de datos. Cuando la entidad de teléfonos y electricidad empezó a aplicar las recomendaciones, advirtió que precisaba asistencia técnica adicional. A solicitud del Gobierno, se envió a un experto para prestar asistencia en la instalación del equipo. Bajo la supervisión del experto, se realizaron operaciones paralelas según el sistema antiguo y el nuevo hasta que todos los empleados se acostumbraron al nuevo sistema. El experto señaló la necesidad de mejoras adicionales para obtener la máxima eficacia en el empleo del equipo nuevo y, a tales efectos, reiteró la recomendación del experto anterior en el sentido de que se organizase un personal de sistemas y métodos para mantener los nuevos sistemas bajo continuo estudio.

182. Se envió un experto a la Organización de Servicios Comunes del Africa Oriental para prestar su concurso en la estructuración y dotación de personal de una oficina central de organización y métodos. Este experto fue encargado además de realizar un estudio de viabilidad sobre elaboración mecánica de datos y recomendó la constitución de un servicio central de elaboración de datos que había de formar parte de

la oficina central de organización y métodos. Propuso que ese servicio se ocupara de las tareas de programación de computadoras. Los informes recientes indican que se están prestando progresivamente estos servicios por la oficina central de organización y métodos.

185. Respecto de la investigación y difusión de información, la División hizo un estudio preliminar de la elaboración mecánica de datos en 1963-1964 con el concurso de un asesor, lo que culminó, en 1964, con la preparación de un informe titulado "La elaboración mecánica de datos en las actividades de los gobiernos: evaluación preliminar para los países en desarrollo". Entre las recomendaciones contenidas en ese informe figuraba la de que, por el momento, las Naciones Unidas debían concentrar su atención en ofrecer formación a funcionarios de los países en desarrollo sobre materias relacionadas primordialmente con la implantación de la elaboración mecánica de datos. El asesor recomendaba un curso de orientación y un curso sobre adquisición, elección y empleo de equipo. Esta formación había de ir seguida, según las recomendaciones del asesor, por enseñanzas sobre el análisis y diseño de sistemas. Con miras a aplicar estas recomendaciones, la División de Administración Pública obtuvo la cooperación del Gobierno del Canadá para preparar materiales de formación destinados a un curso de orientación sobre elaboración mecánica de datos. El curso fue preparado en forma preliminar por la división de análisis de administración de la Comisión de Administración Pública del Canadá y estudiado en un seminario celebrado en Ottawa, Canadá, en octubre de 1965, al que asistieron diecisiete funcionarios de países en desarrollo. El seminario estuvo de acuerdo en que el material sería útil para los países en desarrollo. En vista de ello, tras introducir unas cuantas modificaciones necesarias, se publicó el material para el curso de orientación, inclusive una serie de diapositivas 62/. Se está proyectando el curso detallado sobre análisis y diseño de sistemas, según recomendó el asesor. La División contrató los servicios de un experto para preparar un manual sobre la realización de estudios de viabilidad de computadoras. El manual, completado en 1965, se reprodujo en 1966 para su uso por los países en desarrollo 63/. En 1965 se contrató a otro experto para preparar un manual de introducción sobre análisis de sistemas, el cual ya ha quedado completado y se está editando para su publicación.

Mejoramiento de los servicios técnicos

184. Muchos proyectos que implican mejoras administrativas en esferas especializadas han sido clasificados bajo el epígrafe de organización y métodos, aunque suponen conocimientos y tecnologías que exceden el alcance usual de tal materia. Ha habido proyectos de organización de cuerpos de bomberos y de policía que han exigido la contratación de expertos en estas ramas. Se han recibido repetidas solicitudes de servicios de expertos en aduanas y administración portuaria. En tales casos, los expertos deben tener gran experiencia en los aspectos técnicos de la materia, además de competencia general en cuestiones administrativas. Asimismo, han de ser capaces de adaptar sus conocimientos a las diversas circunstancias peculiares de cada país. Se han emprendido 18 proyectos de esta clase. Los proyectos de Arabia Saudita y Ceilán que se reseñan brevemente a continuación, constituyen ejemplos de la asistencia de esta clase prestada a países en desarrollo.

62/ Orientation Course in Mechanized Data Processing (Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: 66.II.H.3).

63/ Studies Preceding the Acquisition of Mechanized Data Processing Equipment (ST/TAO/M/30).

a) Arabia Saudita

185. Durante 1965, se prestó ayuda para el establecimiento de un puerto franco y la simplificación de los procedimientos de despacho portuario. El proyecto comprendía asistencia para la introducción de mejoras administrativas en el departamento de aduanas, la preparación de reglamentos administrativos y la simplificación de los procedimientos de despacho de aduanas.

b) Ceilán

186. Tras un estudio preliminar realizado en 1964, en enero de 1965 las Naciones Unidas enviaron a Ceilán a un asesor regional en aduanas. Su labor giró en torno a cuestiones jurídicas, administrativas y de procedimientos, y a la revisión de los aranceles aduaneros. El experto hizo propuestas para la revisión y otras mejoras de las leyes y reglamentos de aduanas, aranceles, clasificación y aforo de mercancías, y organización de los servicios competentes. La revisión de la Ordenanza de Aduanas quedó terminada a fines de 1965. Recientemente, este experto ha prestado asesoramiento en la preparación de un nuevo arancel aduanero basado en la nomenclatura arancelaria de Bruselas. El Gobierno ha constituido un comité compuesto de altos funcionarios para estudiar las recomendaciones formuladas por el experto. La Subdirección de Administración Pública ha suministrado apoyo sustantivo sólo en los aspectos administrativos de la labor de este experto 64/.

Impacto de las actividades de organización y métodos en el mejoramiento general de la administración

187. Si bien las actividades de organización y métodos parecen, en muchos casos, versar sobre detalles y mecanismos de la administración pública, puede afirmarse que éstos constituyen la base de una buena gestión. Además, esos detalles y mecanismos, esos sistemas y procedimientos, pueden conducir al estudio de problemas de mayor envergadura y a cuestiones más amplias de reforma administrativa. Un proyecto de asistencia técnica, iniciado con el simple objeto de eliminar una dificultad concreta, puede fácilmente aumentar de volumen y culminar con un análisis de toda la estructura de un ministerio o con la implantación de un procedimiento nuevo aplicable en toda la administración pública. Las fuerzas y tendencias puestas en acción por una buena tarea de organización y métodos en escala relativamente reducida cobran a menudo mayores proporciones y afectan, mediante el ejemplo y por difusión, sectores mucho más amplios de la administración. Aunque no ha habido oportunidad de realizar estudios complementarios, los expertos destacados posteriormente por las Naciones Unidas han podido en general tomar como base de su labor la obra de sus predecesores.

188. Varios de los proyectos ya reseñados en este capítulo ilustran esta tendencia de las actividades de organización y métodos a progresar de lo particular hacia lo general. El proyecto en el Perú es un ejemplo concreto. En ese país, un experto de las Naciones Unidas en organización y métodos fue asignado en 1962 a la Oficina Central de Organización y Métodos, que forma parte de la Dirección del Presupuesto, cuyo jefe actuó como contraparte. El proyecto se amplió considerablemente y ha continuado durante cinco años. Además de la misión original en organización y métodos, el experto preparó propuestas detalladas para la creación de una carrera

64/ En esta esfera, la Subdirección trabaja en estrecha colaboración con la Subdirección Fiscal y Financiera.

administrativa para todos los organismos del Gobierno nacional. Este proyecto ha conducido, entre otros resultados, a la creación de grupos de funcionarios públicos especializados en organización y métodos, procedimientos de administración pública y estadística.

189. El proceso de las mejoras administrativas, en cuanto se relaciona con la labor de organización y métodos, se produce a veces en sentido contrario, es decir de lo general a lo particular. El programa de asistencia técnica en administración pública ha incluido varios proyectos que se iniciaron con un estudio preliminar del sistema administrativo de un país en desarrollo. Este método se describe en el capítulo sobre reformas administrativas importantes 65/. Algunos de estos estudios señalaron la necesidad de asistencia en la esfera de organización y métodos y condujeron a la realización de tareas de este tipo por consultores generales o por especialistas en organización y métodos designados ulteriormente.

Formación en organización y métodos

190. La formación ha sido una parte importante de casi todos los proyectos de cooperación técnica en organización y métodos. En algunos casos, los asesores en organización y métodos fueron asignados a escuelas o institutos de administración pública, donde prepararon y presentaron cursos básicos de instrucción en organización y métodos. Los asesores de las Naciones Unidas en organización y métodos generalmente tienen esta misión de capacitación como parte de sus tareas de asistencia en las mejoras administrativas. La formación por los expertos de las Naciones Unidas puede revestir la forma de simples conversaciones, formación en el empleo, conferencias, cursos formales y visitas educativas. El personal de contraparte, los analistas administrativos y los jefes de las dependencias de organización y métodos han recibido formación por estos medios en los principios generales en técnicas especializadas de organización y métodos. La formación es un elemento corriente en los proyectos por países y se ha mencionado brevemente más arriba. Merecen mencionarse dos proyectos en los cuales la formación tuvo importancia especial.

191. En Brasil, en 1958-1959, el experto de las Naciones Unidas en organización y métodos que prestó asistencia para la creación de una dependencia de organización y métodos en el Banco do Nordeste do Brasil organizó un curso de formación de cuatro meses de duración para analistas administrativos y preparó un manual sobre organización, métodos y mecanización que fue posteriormente publicado por una empresa comercial en virtud de un acuerdo especial con el Banco y distribuido en todo Brasil. En Chile, como parte del proyecto de asistencia técnica en organización y métodos, grupos de funcionarios públicos recibieron formación en la materia, así como en procedimientos de administración pública y estadística.

Actividades de organización y métodos en institutos de administración pública que reciben asistencia de las Naciones Unidas

192. Algunos de los institutos de administración pública que recibieron asistencia técnica de las Naciones Unidas han desempeñado un papel importante en organización y métodos. En los casos en que las Naciones Unidas suministran grupos de expertos para prestar servicios como parte del personal profesional de un instituto, tales grupos incluyen casi siempre, un especialista en organización y métodos. Este especialista,

65/ Véase el capítulo II.

por lo general, participa en la formación en su materia de funcionarios del país interesado; a veces dirige además la realización de estudios administrativos o actividades en que los funcionarios nacionales se adiestran en los criterios de organización y métodos de la administración pública.

193. En la Argentina, el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP) empezó a ofrecer cursos en 1955-1956 sobre organización y métodos y asesoramiento para la creación de oficinas de organización y métodos en los ministerios. Con la asistencia de expertos de las Naciones Unidas, el ISAP se convirtió en un centro de trabajo en organización y métodos y sirvió de instrumento para promover la creación de oficinas de organización y métodos en las principales subdivisiones de la administración, especialmente el Ministerio de Comunicaciones. El Instituto Imperial Etíope de Administración Pública, con la ayuda de un grupo de expertos de las Naciones Unidas, en el que figuraban especialistas en organización y métodos, funcionó durante años como oficina central de organización y métodos. Además de dar formación en la materia a funcionarios nacionales, el Instituto preparó planes de organización para los ministerios de justicia, interior y educación, publicó un manual de organización administrativa y cumplió otras tareas de organización y métodos. El Instituto de Somalia, creado recientemente con la asistencia de expertos de las Naciones Unidas, asigna gran importancia a los planes de reorganización y a las reformas de procedimientos.

Investigación e intercambio de información

194. La tecnología moderna está creando constantemente nuevas oportunidades para reducir los costos en las tareas de oficina. Se han elaborado nuevos métodos para aumentar la productividad, mejorar la evaluación del rendimiento y, en general, acelerar los trámites administrativos. Además, debido al medio siempre cambiante en que operan los gobiernos, hay una necesidad constante de estudiar los procedimientos administrativos con miras a introducir medidas que los hagan más eficaces.

195. La Subdirección de Administración Pública de la Secretaría ha patrocinado desde un principio, actividades de investigación y de información sobre organización y métodos. Con anterioridad a 1960, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas preparó una serie de informes y manuales para las Naciones Unidas. Algunos de estos trataban de métodos generales para mejorar la gestión pública y las funciones administrativas, mientras que otros versaban más concretamente sobre técnicas de organización y métodos ^{66/}. Durante el período 1960-1966, siete expertos realizaron durante períodos variables misiones interregionales que entrañaban estudios sobre administración de suministros, elaboración mecánica de datos y otros.

66/ Estos estudios están incluidos en la serie gris del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Los siguientes títulos están relacionados directamente con organización y métodos: A. Miles y A.L. Dean, Issues and Problems in the Administrative Organization of National Governments (1950); A. Miles, Central O & M Offices: What They Do and Where They Are (1951); R.J. Burton y E.B. Strait, The Central Machinery of Government: Its Role and Functioning (1951); T.D. Kingdom, Improvement of Organization and Management in Public Administration (1951); H.O. Dovey, Handbook of Organization and Methods Techniques (1951); C.T. Sällfors y B. Kronwall, Appropriate Forms (1953); K.E. Grainger, Administrative Manuals (1953); W.A. Gill, A Performance Analysis System (1953); J.A.H. Petit, A Work Simplification Method (1953).

aspectos de organización y métodos. Los proyectos de investigación sobre administración de suministros y elaboración mecánica de datos se han reseñado bajo los correspondientes epígrafes.

196. Un proyecto de investigación sobre el uso que se hacía de las técnicas de organización y métodos en la administración pública de los países en desarrollo condujo en 1961 a la publicación de un documento 67/. En esa publicación se describen los diversos tipos de dependencias que han sido establecidas para facilitar las mejoras orgánicas y procesales administrativas y se resumen las funciones típicas de las dependencias de organización y métodos. El documento se basaba en la experiencia recogida en los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas.

Programa futuro

197. Va a prestarse mayor atención a los problemas de organización y métodos relacionados con el mejoramiento del aparato administrativo y la adaptación de la administración pública a las necesidades del desarrollo económico y social acelerado. Ello supondrá estudios sobre organismos centrales de organización y métodos 68/, sobre sistemas de organización más adecuados para funciones de desarrollo concretas y sobre coordinación interdepartamental. La Subdirección proyecta llevar adelante su programa de investigación y preparar guías, manuales y otra documentación (inclusive material de formación) sobre temas tales como los siguientes:

- a) Oficinas centrales y ministeriales de organización y métodos: funciones, estructura, dotación de personal y métodos de trabajo;
- b) Diseño y control de formularios;
- c) Diseño y preparación de manuales e instrucciones;
- d) Archivos y sistemas de registro de documentos;
- e) Administración de edificios públicos y otros bienes inmuebles;
- f) Distribución de oficinas;
- g) Servicios de mecanografía y transcripción;
- h) Planificación de redes (técnicas avanzadas en planificación);
- i) Investigación de las operaciones de administración pública.

198. Se espera que los países en desarrollo sigan solicitando expertos en organización y métodos que les presten ayuda para satisfacer sus necesidades. Muchas de las solicitudes acaso requieran los servicios de expertos generales en organización y métodos; pero la demanda de especialistas en esferas tales como elaboración

67/ The Use of Organization and Methods Programmes in Public Administration
(ST/TAO/M/17).

68/ Un estudio sobre este tema se halla en preparación por otra organización, que va a facilitarlo a la Subdirección.

mecánica de datos, documentos y archivos y ordenación de suministros será cada vez mayor. Los programas de capacitación, inclusive la prestación de apoyo a actividades nacionales de formación, seminarios y becas, han de ampliarse para permitir que el número cada vez mayor de funcionarios de organización y métodos en los países en desarrollo adquiera más competencia no solamente en las tareas generales de organización y métodos, sino también en esferas especializadas.

VI. DESCENTRALIZACION Y GOBIERNO LOCAL

Alcance de las actividades

199. El programa de la Subdirección en materia de gobierno y administración local abarca la asistencia a los gobiernos para mejorar los sistemas de descentralización de los poderes, funciones y mecanismos de gobierno en el plano regional, incluidas la coordinación regional de los servicios centrales, las relaciones entre las autoridades gubernamentales en los distintos niveles, la creación de organismos e instituciones centrales para mejorar el gobierno regional y local, y la administración de programas especiales para el desarrollo en las regiones y localidades, en las ciudades capitales y en las nuevas ciudades. Aunque se atribuye importancia a los sistemas de descentralización, la Subdirección necesariamente se ocupa, en términos generales, de la estructura y el funcionamiento del gobierno local. El objeto del programa es prestar ayuda a los gobiernos que la soliciten, facilitar el intercambio internacional de información y promover otras formas de cooperación internacional en esta esfera.

200. La mayoría de los países, cualquiera sea su grado de adelanto tecnológico, tienen problemas de descentralización y de modernización del gobierno local. Los cambios tecnológicos de las funciones de gobierno y de las modalidades de asentamiento de la población, sobre todo la creciente urbanización, obligan a reexaminar frecuentemente las relaciones entre las autoridades gubernamentales en los distintos niveles y a efectuar los ajustes correspondientes. A pesar de las diferencias en los sistemas de gobierno, todos los países pueden beneficiarse del análisis comparativo y del intercambio de información sobre problemas tales como la extensión de las zonas en que se ha de coordinar la administración del desarrollo, las relaciones entre los administradores regionales y los representantes locales de los organismos técnicos centrales, la organización de la participación de los ciudadanos en el gobierno local, la estructura gubernamental para la administración de las zonas urbanas, las relaciones entre las autoridades locales urbanas y rurales, y los métodos de asegurar que las autoridades locales mantengan normas mínimas en sus prácticas administrativas y en la calidad de sus servicios.

201. La mayoría de los países en desarrollo afrontan en forma aguda estos y otros problemas similares. A menudo carecen de personal e instituciones para resolver esos problemas, tanto en el plano central como local. El ritmo del desarrollo económico y social depende en gran medida de la eficacia del sistema de descentralización de servicios importantes tales como los de agricultura, educación y sanidad, y también de los métodos para organizar la participación popular en la administración de dichos servicios. En muchos países en desarrollo, los esfuerzos por acelerar el desarrollo económico y social imponen profundos cambios en la estructura de los gobiernos locales y en las relaciones de éstos con la población así como con las autoridades gubernamentales de nivel superior. También imponen cambios en cuanto a las actitudes y la preparación de los funcionarios públicos y de los ciudadanos.

Proyectos de países

202. Durante los diez primeros años del programa de las Naciones Unidas en administración pública se recibieron pocas solicitudes de servicio de expertos en gobierno local, pero en los últimos años se ha registrado un rápido aumento. La cantidad de expertos y expertos asociados en gobierno local se elevó de 3 en 1960 a 20 en 1965. Estas cifras no incluyen a los expertos en esferas tales como desarrollo de la comunidad y desarrollo urbano, a los que en ocasiones la Subdirección suministra apoyo substancial en los aspectos de sus misiones relativos a la administración local; tampoco incluyen las misiones de corta duración a cargo de asesores regionales. Los expertos de las Naciones Unidas en gobierno y administración locales han sido llamados a asistir a los gobiernos en las diversas formas que se enumeran e ilustran en los párrafos siguientes.

Estudios

203. Los expertos de las Naciones Unidas han ayudado a evaluar la adecuación de los sistemas existentes de gobierno local u otras formas de descentralización y a formular sugerencias para su mejoramiento.

a) Jamaica y Colombia pidieron sendos expertos para estudiar a fondo sus sistemas de gobierno local y las relaciones entre las administraciones locales y el gobierno central. El experto destinado a Jamaica pasó en 1963 seis meses en ese país; el experto destinado a Colombia permaneció allí durante un año, a partir de junio de 1964. En sus informes ambos recomendaron cambios profundos en la estructura y en las relaciones entre dependencias de los gobiernos locales. En ninguno de esos casos se previó la prestación de asistencia para poner en práctica las recomendaciones, pero en ambos casos parece ser que los informes están ejerciendo una influencia constructiva. Es indudable que, a la larga, los estudios son por sí solos de utilidad; pero si se desea obtener beneficios inmediatos, sería preciso recomendar a los gobiernos que, desde el principio, se procurase asistencia para aplicar las recomendaciones hechas en los estudios.

b) En 1964 se envió a Libia a un grupo para que hiciera estudios sobre la administración pública del país. El grupo incluía a un experto que examinó el sistema de gobierno local y recomendó su mejoramiento a la luz de los cambios previstos para la administración nacional. Se está considerando la prestación de más asistencia de las Naciones Unidas en materia de gobierno local, junto con la ayuda para el mejoramiento general de la administración pública. Este caso ilustra cómo la inclusión de un experto en gobierno local en un grupo de expertos en administración pública puede contribuir a la programación cabal y equilibrada de mejoras en la administración pública.

c) Zambia es un ejemplo de la utilidad de contar con un grupo de expertos en gobierno local para realizar un estudio amplio de la estructura del gobierno local y de las necesidades en materia financiera y de capacitación, en el que se prevea asistencia complementaria. Tres expertos, cuyas especialidades se complementan, trabajan en un estudio que se realiza en ese país. Dos de ellos han de permanecer en Zambia una vez terminado el estudio para colaborar en la labor de ejecución. Los progresos logrados hasta la fecha indican que el trabajo en equipo facilita el análisis en profundidad de problemas interdependientes, así como la formulación de medidas equilibradas y prácticas para mejorar el sistema de gobierno local.

Preparación y aplicación de leyes fundamentales

204. Los expertos han prestado asesoramiento en la redacción de leyes encaminadas a crear nuevos sistemas de gobierno local o de administración regional y local, en algunos casos, han ayudado a establecer el nuevo sistema.

a) Ecuador, Etiopía y Honduras figuran entre los países donde los expertos de las Naciones Unidas han ayudado a redactar nuevos estatutos fundamentales sobre gobierno local, sin intervenir en el trámite ulterior de dichos proyectos.

b) En 1964 la Arabia Saudita había preparado planes provisionales para introducir reformas fundamentales en su sistema de gobierno local. El Gobierno solicitó a las Naciones Unidas un asesor para que examinase dichos planes. Este propuso ciertas modificaciones en los planes e hizo sugerencias sobre la forma práctica de llevarlas a cabo. Entre esas sugerencias figuraban el empleo de los servicios de capacitación de un país vecino, cuyo sistema de gobierno local, según se deducía de ciertos estudios comparados, tenía elementos comunes con los que se planeaban en Arabia Saudita. El Gobierno quedó tan bien impresionado con el valor del asesoramiento recibido que recurrió a fondos propios para financiar una nueva visita del experto.

c) En 1962 se envió a un experto al Níger para que colaborase en la preparación de un estatuto y reglamento fundamentales encaminados a crear un nuevo sistema de administración regional y local. El Gobierno adoptó un nuevo sistema basado en gran parte en las recomendaciones del experto. Con ayuda de tres expertos asociados, este experto ayudó el año pasado a poner en práctica el nuevo sistema y a capacitar el personal necesario.

Organismos centrales para mejorar el gobierno local

205. La asistencia que tiene un valor especialmente perdurable es la que se brinda con objeto de crear y reforzar organismos e instituciones centrales para mejorar las estructuras del gobierno y la administración local, incluidas las instituciones centrales de capacitación, de crédito y de personal. Salvo en lo que se refiere a las grandes ciudades, como las capitales que se mencionan más adelante, en la mayoría de los casos los recursos de las Naciones Unidas resultan insuficientes para aplicarlos al mejoramiento de la administración de determinadas dependencias de los gobiernos locales. Además, es conveniente que las Naciones Unidas ayuden a los gobiernos a crear organismos e instituciones centrales, para que éstos a su vez brindasen ayuda técnica y de otra índole a las autoridades locales.

a) Se han proporcionado tres expertos al Ministerio de Administraciones Regionales de Uganda, dos de ellos con el fin de elaborar un programa de capacitación por correspondencia para funcionarios de gobiernos locales, y uno para asesorar sobre capacitación en el Centro de Formación de Nsamizi. Antes de los recientes cambios introducidos en la estructura gubernamental de Uganda, se había adscrito a otro experto al Ministerio de Gobierno Local del Reino de Buganda para que asesorase en la revisión del estatuto fundamental sobre gobierno local y colaborase en la capacitación de personal para la administración local. La capacitación por correspondencia puede representar una contribución perdurable de las Naciones Unidas al mejoramiento del sistema de gobierno local en Uganda.

b) En 1964 y 1965, un experto ayudó a establecer nuevas prácticas presupuestarias y contables para las autoridades locales de Rwanda, así como a formar el personal de los servicios centrales para ponerlas en práctica. Su misión consistió también en preparar a los instructores de los funcionarios locales que debían aplicar las nuevas prácticas. La Subdirección Fiscal y Financiera y la Subdirección de Administración Pública colaboraron prestando apoyo a esta misión.

c) Un experto se hizo cargo de una misión relativamente breve, que ha contribuido a establecer programas de capacitación en administración de gobiernos locales en el Instituto de Administración Pública de la República Árabe Unida. Otro experto en gobierno local fue destinado por un corto período a la República Árabe Unida para estudiar la organización y el funcionamiento del Ministerio de Administración Local y sugerir mejoras. Ambos expertos participaron en seminarios regionales - uno patrocinado por las Naciones Unidas, sobre los problemas administrativos del rápido crecimiento urbano en los Estados árabes 69/, y otro patrocinado por las Naciones Unidas y la FAO, sobre organización y administración de servicios agrícolas en los Estados árabes 70/. Estos son ejemplos de la contribución que los expertos pueden hacer en proyectos regionales, y del gran valor que pueden tener las misiones a corto plazo, siempre que se disponga de personal nacional competente.

d) En 1960 dos expertos ayudaron a redactar y aplicar la ley de creación en Honduras de un banco municipal autónomo para el desarrollo. El Banco Municipal Autónomo actualmente da préstamos y otros servicios financieros a las autoridades locales de ese país.

e) En 1965 Ecuador pidió un experto para que asesorase en la revisión del estatuto municipal básico y estudiase un proyecto de legislación para la integración de los sistemas de personal del Gobierno central y los gobiernos locales, en los casos en que los consejos locales accediesen a que se aplicase dicha legislación. Gracias a un estudio comparado de los sistemas de personal de los gobiernos locales, que la Subdirección de Administración Pública realizaba en aquel entonces, se descubrieron ciertos defectos en el proyecto que el experto señaló a la atención del Gobierno 71/. Este es un ejemplo de la utilidad de la investigación en apoyo de los proyectos.

Administración de ciudades capitales

206. Dado el interés especial que reviste la administración de las ciudades capitales, se han recibido algunas solicitudes de asesoramiento sobre el particular.

a) A petición del Gobierno de Túnez, dos expertos hicieron un estudio de la organización de la municipalidad de Túnez y del gobierno de la zona metropolitana de Túnez. Los expertos formularon recomendaciones de largo alcance y ayudaron a ponerlas en práctica. El trabajo coordinado entre la Sede y un asesor regional

69/ Administrative Problems of Rapid Urban Growth in the Arab States (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.H.1).

70/ The Workshop on Organization and Administration of Agricultural Services in the Arab States (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.H.3).

71/ Local Government Personnel Systems (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 67.II.H.1).

de la CEPA suministró apoyo a este proyecto. El gobierno municipal quedó tan complacido con la labor de los expertos que pagó los gastos de viaje correspondientes para que pudieran hacer otra visita a la ciudad.

b) La ciudad de Bangkok (Tailandia) obtuvo durante un corto período los servicios de dos expertos: uno en hacienda municipal y otro en planificación del medio físico, por medio del Programa de asistencia técnica intermunicipal de las Naciones Unidas (UNITAP) 72/, que es de la incumbencia primordial de esta Subdirección dentro de la Secretaría. Ambos expertos llevaron a cabo sus misiones a satisfacción de la Municipalidad de Bangkok. El experto en hacienda municipal hizo otra visita al país para colaborar en la aplicación de sus recomendaciones sobre la forma de mejorar las prácticas presupuestarias, contables y fiscales, que en su mayoría fueron adoptadas por la Municipalidad.

Apoyo de expertos en esferas relacionadas con el gobierno local

207. La Subdirección presta apoyo substantivo no sólo a los expertos en gobierno y administración local sino también a expertos en otras esferas tales como desarrollo de la comunidad y planificación urbana, siempre que su trabajo se relacione directamente con la estructura del gobierno y la administración local.

a) El Gobierno de Lesotho pidió un experto en desarrollo de la comunidad para que ayudase a estudiar el sistema de gobierno local del país, y asesorase en la preparación de un nuevo estatuto sobre gobierno local. Se pidió a la Subdirección que prestase apoyo substantivo para los aspectos de la misión de este experto que se relacionaban con el gobierno local. Uno de los resultados de esta misión fue un programa de gobierno local. Para ayudar a ejecutarlo el Gobierno solicitó los servicios de un experto en capacitación de personal para la administración local.

b) En varias oportunidades se ha pedido a la Subdirección que diese orientación a grupos de expertos encargados de realizar estudios sobre desarrollo urbano, y luego que revisara sus informes, sobre todo en lo que concierne a los aspectos administrativos del desarrollo urbano.

c) La Subdirección también ha dado apoyo a los expertos en gobierno local adscritos a proyectos emprendidos por varios organismos, entre los que se destacan el CREFAL y el CEFEA.

72/ El Programa de asistencia técnica intermunicipal de las Naciones Unidas tiene por objeto facilitar la cooperación técnica entre los municipios de los países desarrollados y en desarrollo, con un mínimo de apoyo financiero de las Naciones Unidas. La Unión Internacional de Autoridades Locales (UIAL), que colaboró con las Naciones Unidas en la creación de este programa, obtuvo fondos de la Fundación Ford para sostenerlo durante su período experimental. La UIAL actúa como intermediario entre los municipios de los países en desarrollo que buscan asistencia técnica y los municipios de los países desarrollados que están dispuestos a facilitar sus funcionarios, sin cargo alguno durante períodos de hasta seis meses. Para los proyectos que merecen su aprobación, las Naciones Unidas pagan los gastos de viaje y dietas de los expertos a petición del gobierno nacional interesado. Sólo se han completado tres proyectos desde que se inició este programa en 1962, pero se han establecido los procedimientos para incrementar la cooperación entre las municipalidades u otras instituciones locales de diversos países. Además, cualquier organización internacional no gubernamental podría desempeñar el papel de intermediario.

Becas, cursos especiales y viajes de estudio

208. Aunque la Subdirección apoya los esfuerzos de los gobiernos para establecer sus propios programas de capacitación de funcionarios de administración local, muchos países todavía necesitan becas de estudio en el extranjero a fin de que sus funcionarios superiores que ejercen funciones en la administración local puedan adquirir conocimientos sobre las prácticas de otros países u otra formación avanzada. Además de suministrar apoyo substancial en relación con las becas sobre gobierno y administración local, así como con otras becas sobre administración pública, la Subdirección ha colaborado con otros órganos, no gubernamentales y gubernamentales, en la organización de cursos para grupos de funcionarios superiores de los países en desarrollo que desempeñan funciones relativas al gobierno local. En los párrafos siguientes se describen brevemente los principales programas de esta índole.

a) El curso de la UIAL sobre descentralización para el desarrollo, que desde 1964 se ha ofrecido una o dos veces por año a funcionarios de los países en desarrollo, incluye varias semanas de instrucción en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya y un viaje de estudio para observar las prácticas de los gobiernos locales de varios países europeos. En este curso se utilizan informes de las Naciones Unidas sobre estudios y reuniones relativos al gobierno local. Las Naciones Unidas otorgan unas ocho becas para cada curso.

b) El Colegio de Autonomía Local, de Tokio, que brinda capacitación en el empleo a funcionarios japoneses de la administración local y sirve como centro de formación en gobierno local para la Organización Regional Oriental de Administración Pública, ofrece todos los años a estudiantes asiáticos un curso comparado sobre gobierno local. El curso es financiado por el Organismo de Cooperación Técnica de Ultramar, del Japón. La Subdirección colaboró en el envío de un experto para que asesorase al Colegio sobre su programa, y también proporcionó material didáctico para el curso.

c) Los africanos que asistieron a una reunión interregional sobre problemas de descentralización, convocada en 1961 por la Subdirección, manifestaron particular interés por los sistemas de descentralización de la India y Yugoslavia y sugirieron que las Naciones Unidas organizaran para un grupo de africanos un viaje de estudio a esos países. La Subdirección y la CEPA organizaron el viaje en 1963, con la colaboración de los gobiernos interesados. Los participantes prepararon un interesante informe al final del viaje y señalaron que, a su juicio, algunas de las lecciones recogidas en materia de descentralización merecían ser estudiadas para aplicarlas en sus países 73/.

Investigación e intercambio de información

209. Los estudios regionales en materia de gobierno y administración local sirven para diversos fines. Primero, son útiles para los proyectos nacionales de asistencia técnica porque señalan a la atención de los expertos y funcionarios nacionales los distintos criterios y los factores que de otra manera podrían escapárseles,

73/ Report on Local Government Study Tour of Yugoslavia and India by Senior Officials of African States (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.H.4).

y que han de considerarse para resolver los problemas. Segundo, sirven de base para que los expertos comprendan mejor los puntos de vista de la Sede sobre un proyecto dado. Tercero, permitan organizar la información a los efectos de su intercambio entre los funcionarios de distintos países que ejercen funciones comparables. Cuarto, la síntesis de las prácticas mundiales es útil para dar apoyo a los proyectos regionales. La experiencia de ciertos países de una región, o del país que tradicionalmente ha influido en los sistemas de gobierno de un grupo de países en desarrollo, es en la mayoría de los casos muy limitada para brindar enseñanzas de aplicación general. Los funcionarios nacionales de los países en desarrollo han manifestado el deseo de sacar partido de la experiencia de todo el mundo, incluso de los precedentes históricos pertinentes, a fin de mejorar la eficacia del gobierno y la administración local. Quinto, los estudios comparados suministran material para la enseñanza y la capacitación de personal. Los estudios de la Subdirección sobre los problemas de la descentralización y el gobierno local se realizan generalmente con la colaboración de otras dependencias y organismos de las Naciones Unidas, así como de organizaciones no gubernamentales. A continuación se da una reseña de algunos estudios ya terminados o en curso.

210. La primera publicación relativa a las instituciones locales es un estudio comparado titulado Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública 74/, que fue preparado por la Subdirección a solicitud de la Comisión de Asuntos Sociales, con la cooperación de la Dirección de Asuntos Sociales y el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo de la Comunidad del Comité Administrativo de Coordinación. En esta publicación se clasifican los distintos tipos de programas de desarrollo de la comunidad, se definen los problemas administrativos propios de cada uno, se sugieren directrices para resolverlos y se analiza la relación entre el desarrollo de la comunidad y el gobierno local. Un grupo internacional de expertos revisó el texto original del estudio. Esta publicación se ha utilizado como base para las deliberaciones en reuniones regionales celebradas sobre el tema, con fines docentes y también para orientar a los expertos en asistencia técnica. El estudio pone de relieve la función esencial de los gobiernos locales en el éxito de los programas de desarrollo de la comunidad, y la necesidad de que se adopten medidas de alcance nacional para mejorar el gobierno local.

211. Seguidamente se realizaron dos estudios relacionados entre sí, uno sobre descentralización para el desarrollo en las zonas rurales, cuyo texto ya se ha publicado 75/, y el otro sobre servicios centrales para las autoridades locales, cuyo texto sólo está disponible en forma provisional, aunque tres de los casos estudiados figuran en una publicación de las Naciones Unidas 76/. El estudio sobre descentralización fue llevado a cabo por la Subdirección en colaboración con la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva por las Naciones Unidas. El mismo ofrece orientación sobre las distintas formas de abordar la descentralización en las zonas rurales, e indica

74/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.H.2.

75/ Descentralización para el desarrollo nacional y local (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.H.2).

76/ Local Government in Selected Countries: Ceylon, Israel, Japan (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.H.1).

métodos para solucionar los principales problemas administrativos que pueden surgir en cada caso. Entre los temas que se tratan en esta publicación figuran la extensión y las distintas subdivisiones de las zonas bajo administración del gobierno local, los métodos para delegar poderes a las autoridades locales, las formas de participación y representación popular en la administración local, la dotación de personal para los servicios descentralizados, los distintos criterios de administración de personal en los gobiernos locales, los aspectos financieros de la descentralización, y los organismos e instituciones centrales para el mejoramiento del gobierno local.

212. Durante la preparación del estudio sobre descentralización, se puso de manifiesto que, si se deseaba que las autoridades locales desempeñasen un papel importante en el desarrollo económico y social, los gobiernos debían establecer organismos e instituciones centrales para ayudar y supervisar a las autoridades locales. La Subdirección hizo arreglos para que la Unión Internacional de Autoridades Locales (UIAL), organización no gubernamental también reconocida como entidad consultiva por las Naciones Unidas, realizase un estudio comparado sobre los servicios centrales ofrecidos a las autoridades locales por organismos gubernamentales y no gubernamentales. El estudio de la UIAL quedó terminado a tiempo para incluir parte del mismo en el capítulo final del documento titulado Descentralización para el Desarrollo Nacional y Local 77/, en que se indica el conjunto de instituciones y organismos centrales que pueden necesitarse para mejorar el gobierno local. Entre estos organismos centrales figuran un ministerio o departamento encargado de coordinar la ejecución de la política nacional relativa al gobierno local y de asegurar que las autoridades locales reciban la asistencia que necesitan, una dependencia encargada de prestar servicios de personal a las autoridades locales, una institución de investigaciones y capacitación de personal y asesores para el gobierno local, una asociación de autoridades locales y sindicatos o asociaciones profesionales de funcionarios del gobierno local. Los estudios de la Subdirección indican que cada uno de estos organismos debe desempeñar ciertas funciones básicas; además, en distintas circunstancias, cada uno de ellos puede ser la principal fuente de asistencia a las autoridades locales. La mera existencia de esos organismos no es garantía de que las mejoras se introduzcan tan rápidamente como se necesitan; pero es poca o ninguna la mejora que cabe esperar si no se cuenta con ellas.

213. Los dos estudios mencionados se utilizaron como documentación en seminarios regionales sobre servicios centrales para las autoridades locales. Uno de éstos, en que se trató este tema en relación con Asia, fue patrocinado conjuntamente por la CEPALO, la Subdirección de Administración Pública y la Organización Regional Oriental de Administración Pública. El otro, en que se trató el tema con referencia a Africa, fue patrocinado por la CEPA con apoyo de la Sede. Para cada seminario se prepararon monografías y estudios por países. Los informes de estos seminarios

aportaron más información y orientación sobre la materia 78/. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha previsto, en la categoría II de su programa de trabajo para 1965, la realización de un seminario sobre servicios centrales para las autoridades locales, el cual no pudo realizarse por falta de fondos. La Subdirección colaboró con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los planes para una reunión sobre hacienda municipal en la América Latina, celebrada en enero de 1966, en la que se utilizó como documentación la versión española de la publicación de las Naciones Unidas sobre descentralización 79/. En la misma reunión la Subdirección presentó un documento sobre organismos e instituciones centrales para mejorar el gobierno local. En la reunión del BID se concentró la atención sobre el papel de los bancos municipales de desarrollo en el suministro de préstamos y servicios conexos para las autoridades locales. Esos bancos se han convertido en la principal fuente de asistencia técnica y financiera para las autoridades locales en varios países latinoamericanos.

214. En los diversos estudios y reuniones interregionales y regionales sobre descentralización y servicios centrales para las autoridades locales se ha recomendado en general la realización de estudios complementarios sobre sistemas de personal para las autoridades locales, programas de capacitación de personal para la administración local, e instituciones especializadas de crédito al servicio de las autoridades locales. La Subdirección ha terminado un estudio comparado sobre el primero de dichos temas. En noviembre de 1965 un grupo de expertos revisó en Ginebra un proyecto de informe sobre sistemas de personal para el gobierno local. La versión definitiva ha aparecido como publicación de las Naciones Unidas 80/. En ese estudio se definen los requisitos de un buen sistema de personal para el gobierno local y se dan normas para llenarlos.

215. En 1966 estaba en preparación como suplemento del Handbook on Training in the Public Service 81/ un documento que contenía directrices sobre capacitación de personal para la administración local. Un borrador de este documento fue revisado por un grupo de expertos y enviado a la Unión Internacional de Autoridades Locales para su utilización por los directores de debate sobre este tema en su Congreso Mundial, celebrado en Bangkok en febrero de 1967. El documento, una vez revisado, será publicado, para darle mayor difusión.

78/ El informe sobre el Seminar on Central Services to Local Authorities (ST/TAO/M/23), relativo al Asia, y el informe de la CEPA sobre el Seminar on Central Services to Local Authorities (E/CN.14/UAP/37), relativo a Africa. La Subdirección colaboró también con la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) en un seminario sobre gobierno local comparado; en el informe respectivo se destaca la importancia de los servicios centrales para las autoridades locales. Véase el informe titulado Informe del Seminario sobre un Estudio Comparativo de Conceptos y Términos Aplicables al Régimen Municipal en Centroamérica, publicado por la ESAPAC en 1960.

79/ Reunión sobre Financiamiento Municipal en Iatinoamérica (Inter-American Development Bank, Washington D.C., 1966), Vol. I, págs. 282-300.

80/ Local Government Personnel Systems.

81/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.H.1.

216. Con la cooperación de la Subdirección Fiscal y Financiera, la Subdirección inició recientemente un estudio mundial de las instituciones especializadas de crédito para las autoridades locales. Dicho estudio se lleva a cabo con la colaboración del Centro Internacional de Información para el Crédito Comunal, organización no gubernamental reconocida por las Naciones Unidas como entidad consultiva. El estudio, que se basará en informaciones recibidas de unos 20 países que cuentan con organizaciones especializadas de crédito para las autoridades locales, así como de ciertos países que no las tienen, deberá servir de guía a los gobiernos acerca de la conveniencia de crear esas instituciones de crédito y, en caso de que decidan crearlas, les dará información acerca de la organización, las funciones y los métodos de financiación de las mismas.

217. La Subdirección ha patrocinado o apoyado varios estudios y reuniones sobre los problemas de la administración urbana. Dio apoyo al seminario de la CEPA sobre urbanización en Africa, celebrado en 1962; el correspondiente informe contiene un capítulo sobre administración y hacienda urbana (E/CN.14/170 y Add.1). En el mismo año la Subdirección copatrocinó con la UNESCO el seminario sobre problemas de administración pública de las ciudades nuevas y en rápido crecimiento de Asia, que se celebró en Nueva Delhi del 14 al 21 de diciembre de 1960. El informe sobre este seminario 82/ incluía monografías sobre la experiencia de ciertos países de América, Europa occidental y oriental y Asia. La Subdirección colaboró con el Centro de Vivienda, Construcción y Planificación en la labor preparatoria de la conferencia de mesa redonda sobre planificación y desarrollo de nuevas ciudades, celebrada en Moscú en 1964. También patrocinó el Seminario sobre los problemas administrativos del rápido crecimiento urbano en los Estados árabes; el informe correspondiente ya se ha publicado 83/.

218. Como parte del programa de acción concertada en materia de urbanización, aprobado por la resolución 830 (XXXII) del Consejo Económico y Social, la Subdirección ha emprendido un estudio mundial sobre los aspectos administrativos de la urbanización. El estudio se lleva a cabo en el Instituto de Administración Pública de Nueva York, en virtud de un acuerdo concertado con las Naciones Unidas. Se han preparado estudios sobre la administración urbana en 14 países de distintas regiones. Se está preparando una síntesis de esos estudios y de la literatura existentes en materia de problemas administrativos comúnmente vinculados con el rápido desarrollo urbano, para su revisión en una reunión internacional de expertos que ha de celebrarse en 1967.

Programa futuro

219. Al planear el futuro programa de las Naciones Unidas en materia de gobierno y administración local se da por sentado que los gobiernos de los países en desarrollo seguirán solicitando servicios de expertos en asistencia técnica en esta esfera. El número de expertos que se necesiten puede aumentar mucho si los gobiernos recurren a la asistencia del Fondo Especial para crear o fortalecer sus organismos nacionales para el mejoramiento de los gobiernos locales. Venezuela

82/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.H.1.

83/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.H.1.

y la República Árabe Unida ya han manifestado interés en recibir asistencia del Fondo Especial con este objeto. También parece lógico prever el aumento constante de la necesidad de intercambio de información mediante estudios comparados, reuniones regionales y mundiales sobre temas especiales, viajes de estudio y becas. Es probable que las organizaciones internacionales no gubernamentales que trabajan en esta esfera crezcan a medida que las personas ocupadas en la administración local se profesionalizan y se interesan por la práctica comparada. Por lo tanto, las actividades de investigación y de otra índole se planean como en el pasado con el fin de mejorar la calidad de la asistencia técnica a nivel nacional, dar apoyo a los proyectos regionales y facilitar el intercambio de información sobre gobierno y administración local.

220. Para fines de 1967 se habrá completado el conjunto de estudios arriba mencionado, en que se sugieren directrices para el establecimiento de organismos centrales encargados de mejorar el gobierno local y distintos criterios para descentralizar la administración rural y urbana. A base de las recomendaciones formuladas en las reuniones regionales e interregionales de funcionarios de países en desarrollo que se ocupan del gobierno local, y de las observaciones de los expertos, se proyecta realizar los siguientes estudios:

a) Estudios sobre la estructura del gobierno local, señalando distintos criterios de organización de las autoridades locales en esferas tales como la composición de los consejos y las relaciones entre éstos y los mecanismos ejecutivos, así como las relaciones entre dependencias del gobierno local, especialmente entre las autoridades locales rurales y urbanas. La Comisión Económica para África ha programado un seminario sobre este tema para 1968. Un estudio interregional podría contribuir al propuesto seminario regional, y también beneficiarse con él, así como suministrar directrices a los que se ocupan de preparar o revisar los estatutos fundamentales para el gobierno local. En este estudio sería útil la colaboración de la Unión Internacional de Autoridades Locales, que actualmente revisa los resúmenes sobre sistemas de gobierno local que se publican en The Structure of Local Government Throughout the World 84/, y que se propone incluir resúmenes sobre tantos países como sea posible.

b) Estudios sobre la organización y administración para el desarrollo regional, incluida la organización de organismos de desarrollo regional, las medidas de coordinación regional de los servicios en los planos nacional y provincial, las relaciones entre las autoridades regionales y locales y las relaciones entre la planificación y la administración regional. Los países en desarrollo están probando distintos tipos de organización para la administración regional. Un análisis comparado de los mismos sería útil para los gobiernos y contribuiría al intercambio internacional de información en la materia.

c) Estudios sobre administración financiera para el gobierno local. En varias ocasiones se ha recomendado la realización de estudios comparados sobre la concesión de subsidios a las autoridades locales y sobre los impuestos de los gobiernos locales y la administración tributaria respectiva. También se ha expresado la necesidad de orientación en materia de presupuesto y contabilidad del

84/ Samuel Humes y E.M. Martin, The Structure of Local Government Throughout the World (La Haya, Martinus Nijhoff, 1961). Preparado para la Unión Internacional de Autoridades Locales.

gobierno local. En colaboración con la Subdirección Fiscal y Financiera se explora la posibilidad de preparar estudios sobre estos temas.

d) Un estudio comparado sobre los problemas administrativos de las ciudades capitales. Estas tropiezan con muchos problemas de organización, financiación y relaciones con las autoridades nacionales y con los gobiernos locales vecinos. Varias reuniones internacionales y regionales, así como personas que han participado en el estudio de los aspectos administrativos de la urbanización, han sugerido que se estudie este tema en escala mundial.

e) Investigación comparada de los problemas administrativos que implica la extensión de los servicios del Estado moderno a los grupos tribales nómades y aislados. La Subdirección ha hecho un estudio preliminar de los problemas administrativos relacionados con los grupos nómades, atendiendo a una solicitud del Grupo de Trabajo sobre desarrollo de la comunidad, del CAC. Los estudios comparados a fondo sobre esta cuestión serían útiles para los países que tienen poblaciones nómades y comunidades tribales aisladas, así como para los distintos organismos internacionales que tratan de acelerar el asentamiento de los nómades y el adelanto de ciertos grupos étnicos.

VII. FORMACION PARA LAS FUNCIONES PUBLICAS Y ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA

Formación para las funciones públicas

221. Desde un principio, en el programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública se ha prestado atención principalmente a la formación. Todos los expertos enviados a los países en desarrollo reciben instrucciones de formar personal de contraparte a fin de que éste se haga cargo de sus funciones lo antes posible. El programa de becas brinda oportunidades de obtener formación en el extranjero a los funcionarios públicos de esos países. Bastante más de la mitad de los recursos disponibles para asistencia técnica en materia de administración pública se han invertido en actividades de formación directa.

Especial importancia asignada a las escuelas e institutos en el programa de administración pública

222. Gran parte de los recursos destinados por las Naciones Unidas a la formación en administración pública ha sido utilizada por los gobiernos para establecer y dirigir el tipo de instituciones de formación que se ha venido a llamar generalmente escuela o instituto de administración pública. Tales instituciones suelen realizar no sólo actividades de formación, sino también de investigación y de documentación, y, en grado diverso, proporcionan servicios de asesoramiento a ministerios y otras dependencias gubernamentales. En el programa de administración pública han disfrutado de prominencia que es bien merecida en vista de su capacidad para lograr mejoras en la administración pública de los países en desarrollo.

223. La escuela o instituto de administración pública es un nuevo tipo de institución de formación que sólo comenzó a extenderse después de la segunda guerra mundial. En el breve período subsiguiente, la escuela o instituto ha llegado a ser considerado como una de las fuerzas más dinámicas para la mejora de la administración pública, sobre todo en los países en que es el primer órgano o institución central para el mejoramiento de la administración pública. La confianza en la utilidad de la escuela o instituto ha sido puesta de relieve de muchas maneras y también por el apoyo prestado por muchos organismos. Gran número de países en desarrollo han adoptado las ideas centrales en que se basan la escuela o el instituto. En la actualidad, gran parte de los países que han logrado la independencia en fecha reciente y gran parte de los países en desarrollo cuenta con su propia escuela o instituto nacional de administración pública, a menudo con asistencia de las Naciones Unidas, o aspira a tener un organismo de ese tipo.

Función de las Naciones Unidas en la creación de escuelas e institutos

224. En 1966, con arreglo a los datos más fidedignos, funcionaban unas 80 de esas instituciones en países clasificados habitualmente como países en desarrollo. Las Naciones Unidas prestaban asistencia consistente en el envío de por lo menos un experto, a 24 de ellas, es decir, a cerca de un tercio de las instituciones existentes. En el apéndice I se describen con mayor detalle determinados proyectos.

Muchos institutos y escuelas de los países en desarrollo han recibido ayuda de países como el Reino Unido, Francia y los Estados Unidos de América en virtud de programas bilaterales de asistencia técnica, así como de importantes fundaciones que operan a escala internacional. Ocasionalmente, los gobiernos que reciben asistencia de las Naciones Unidas para la creación de escuelas e institutos han recibido también ayuda de otras fuentes.

225. Las Naciones Unidas participaron en la planificación y dirección de dos de los primeros institutos de administración pública en los países en desarrollo, a saber, los institutos del Brasil y de Turquía, en los que la Organización comenzó a participar en 1952. En el curso de los cinco primeros años de esfuerzos por establecer escuelas e institutos en virtud de programas de asistencia técnica, o sea, hasta 1956, se crearon 16 instituciones en países en desarrollo. De ellas, nueve recibieron asistencia de las Naciones Unidas.

226. Los institutos y escuelas de los países en desarrollo, incluso los que reciben ayuda de las Naciones Unidas, se caracterizan por una gran variedad y diversidad. En una publicación reciente de las Naciones Unidas ^{85/} se han vuelto a examinar las múltiples cuestiones y diferencias de opinión relativas a la misión, organización y funcionamiento de esas instituciones. El resultado neto de este nuevo examen consistió en revelar la adaptabilidad de este tipo de institución de formación a condiciones muy diferentes. En este capítulo, las actividades de las Naciones Unidas para fomentar escuelas e institutos en los países en desarrollo se analizan con miras a destacar algunos de los elementos comunes de los muchos proyectos y los problemas principales con que tropezaron. Este capítulo contiene también un análisis de las nuevas características de esta fase de asistencia técnica creadas gracias al apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo Especial).

Grandes proyectos para la creación de escuelas e institutos

227. En algunos casos las Naciones Unidas prestaron asistencia en la planificación e, incluso, en la dirección de instituciones de formación hasta el punto en que se convirtieron, en realidad, en copartícipes con el gobierno o gobiernos interesados en la creación de las instituciones. En los grandes proyectos de esta categoría las Naciones Unidas por lo general participaron en el estudio o análisis preliminar de los planes para el propuesto instituto o escuela. Una vez establecidas las pautas principales en cuanto a funciones y organización, las Naciones Unidas proporcionaron un grupo de expertos para que colaboraran con el personal nacional en el funcionamiento de la institución. El tamaño del grupo osciló entre dos y cinco miembros y frecuentemente incluía al director, codirector o director técnico, u otro funcionario principal, de la institución. Muchas veces prosiguió la asistencia de un grupo compuesto de dos expertos por lo menos durante un período de varios años, con una duración mínima de cinco. En algunos de estos proyectos de importancia también se prestó ayuda en forma de becas a fin de preparar al personal que debía seguir administrando el instituto una vez retirados los expertos de las Naciones Unidas. También se concedieron becas para que los funcionarios

85/ Manual de Formación en Administración Pública (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.H.1), capítulo V, "Escuelas e institutos de administración pública", párrs. 324 a 437.

públicos de países vecinos pudieran asistir al instituto en calidad de estudiantes. En resumen, se prepararon estos grandes proyectos con la idea de prestar ayuda suficiente, durante un período largo de tiempo, para que la institución de formación tuviera un buen comienzo y buenas probabilidades de seguir funcionando en el futuro. Ha dado a muchos países en desarrollo escuelas o institutos de administración pública viables. Los principales proyectos con las características descritas son los ya realizados, o en curso de ejecución en el Brasil, Burundi, Colombia, Etiopía, Ghana, Libia, Níger, la República Árabe Unida, Somalia, el Sudán, Turquía, el Yemen, y la institución regional conocida como Escuela Superior de Administración Pública en América Central (ESAPAC).

Proyectos en menor escala relacionados con escuelas e institutos

228. Otros países en desarrollo pidieron a las Naciones Unidas que suministrasen ayuda a instituciones de formación en escala mucho menor que la descrita anteriormente. No es posible dar el número total de casos de este tipo porque muchos expertos de las Naciones Unidas han participado de modo intermitente en la labor de escuelas e institutos de todos los países en que estaban destacados, pronunciando conferencias de cuando en cuando, prestando servicios en seminarios, redactando documentos o dando asesoramiento sobre planes de estudios o métodos de formación. Además de este tipo de participación, se ha pedido a veces a las Naciones Unidas que faciliten uno o dos expertos para una tarea concreta en relación con el establecimiento de escuelas e institutos.

229. Es difícil evaluar la eficacia de la ayuda en pequeña escala a escuelas e institutos. La experiencia de las Naciones Unidas parece indicar que el éxito de la creación y el funcionamiento de un instituto exige, por lo general, planificación y asistencia a largo plazo. Sin embargo, en algunos casos la participación de las Naciones Unidas mediante los servicios de un solo experto (a veces, durante uno o dos años) puede haber tenido importancia estratégica en la creación de la institución correspondiente.

Duración de la ayuda de las Naciones Unidas para los grandes proyectos

230. En los primeros años en que se prestó ayuda de las Naciones Unidas a escuelas e institutos hubo cierta tendencia a pensar que dichos proyectos proseguirían durante un quinquenio. Así se hizo en los proyectos del Brasil y de la República Árabe Unida, habiéndose aplicado más o menos el mismo criterio a los proyectos posteriores en Ghana y el Sudán. En la práctica se pudo ver que a veces resultaba difícil concluir la ayuda en las fechas previstas. En realidad, los cuatro proyectos que se acaban de mencionar se completaron en el período previsto en el acuerdo original en cuanto a la ayuda de importancia por un grupo de expertos. En algunos de estos casos la cooperación continuó después en escala reducida o en una forma distinta. En Ghana, por ejemplo, un experto de las Naciones Unidas siguió al servicio del instituto durante algunos meses después de concluido el proyecto principal. Análogamente, se ha enviado expertos a participar durante breves períodos en seminarios o cursos ocasionales celebrados por institutos a los que las Naciones Unidas anteriormente prestaron ayuda en mayor escala. En el caso del Instituto de El Cairo se proporcionó asistencia de expertos hasta 1964, y prosigue la cooperación mediante la concesión de becas de las Naciones Unidas a profesores de la institución para que realicen estudios en el extranjero.

231. Es evidente que algunas de las instituciones que reciben ayuda de las Naciones Unidas deben considerarse como casos especiales en lo que atañe a la duración de la ayuda. El proyecto de Libia fue uno de los primeros y prosiguió durante varios años en circunstancias que permitían la adopción de objetivos menos amplios que los que habitualmente se prevén en proyectos de ese tipo. Los objetivos se ampliaron al correr de los años, y en 1966 el PNUD (Fondo Especial) estaba estudiando la creación de un proyecto completo. El proyecto de Turquía, que también se inició en fecha temprana, prosiguió de año en año porque había indicios de que el instituto necesitaba apoyo para un período más largo. La ESAPAC, instituto regional, ha constituido una empresa cooperativa desde su creación; en 1966 se estudiaba la continuación de la participación de las Naciones Unidas con apoyo del PNUD (Fondo Especial) 86/.

Prestación de los servicios de conferencistas y del director o de otros funcionarios superiores

232. La ayuda de las Naciones Unidas a los institutos de administración pública ha consistido normalmente en facilitar expertos que prestan servicios en calidad de miembros del personal profesional. Ello suele significar que el experto de las Naciones Unidas pasa a ser conferencista o profesor totalmente encargado de ciertos cursos o de algún otro segmento de las actividades docentes. A menudo el experto tiene que comenzar un curso totalmente nuevo. En tal caso, debe preparar el plan del curso, reunir o preparar material de lectura para uso de los estudiantes, e impartir enseñanza mediante conferencias, dirigiendo debates y revisando la labor de los estudiantes. A menudo los expertos tienen funciones que van más allá de la enseñanza, tal como participar en la preparación de planes de estudios y de otra índole para el desarrollo de la institución en conjunto, en actividades de divulgación y en otras funciones asignadas a la institución, por ejemplo, servicios de investigación o de asesoramiento.

233. En algunos proyectos, las Naciones Unidas facilitaron los directores de investigación, pues la experiencia en materia de investigación científica en administración pública era relativamente escasa en los países en desarrollo interesados. Se proporcionaron expertos para esos fines durante algunos años a los institutos de Turquía y Ghana. Estos y otros expertos de las Naciones Unidas hicieron numerosas aportaciones a la documentación sobre administración pública en los países en desarrollo, por lo general en forma de libros de texto o de manuales para los estudiantes, inclusive monografías y artículos publicados en revistas profesionales.

234. En proyectos iniciados en los primeros años, en particular, los institutos de Turquía y de la República Árabe Unida, el experto de mayor categoría de las Naciones Unidas actuó como codirector y compartió la responsabilidad con el Director del Instituto designado por el Gobierno. El objetivo era asegurar que el Director estuviese preparado para asumir plena responsabilidad cuanto antes. Sin embargo, la experiencia en la designación de codirectores no fue enteramente satisfactoria, ya que se tendía a dividir la autoridad. En otros proyectos los gobiernos interesados designaron a los expertos de las Naciones Unidas para que actuaran como directores hasta que el personal de contraparte estuviese listo para ocupar sus

86/ Debe señalarse que la Comisión Económica para América Latina desempeñó un papel de importancia en la creación y apoyo de la ESAPAC.

cargos. Expertos de las Naciones Unidas actuaron como directores durante algunos años en los institutos de Etiopía, Ghana, Libia y el Sudán y en todo momento en la ESAPAC. En los institutos que reciben ayuda del PNUD (Fondo Especial), las Naciones Unidas designan un Director del Proyecto para que asuma la responsabilidad general en su nombre, aunque un funcionario del país puede desempeñar el cargo, de Director del Instituto, como es el caso en Colombia.

Becas proporcionadas en relación con escuelas e institutos

235. En la mayoría de los proyectos, las Naciones Unidas ayudaron a crear escuelas e institutos facilitando no sólo expertos, sino también becas, con objeto de ofrecer oportunidades de estudiar en el extranjero a los miembros del personal o al posible personal futuro. De este modo se les preparaba para encargarse de la futura labor de la institución de formación. Las becas para preparación de personal de contraparte constituyeron un elemento notable de los proyectos del Brasil, la República Árabe Unida, el Sudán y Turquía. En algunos otros países, el programa general de becas eligió ocasionalmente a un candidato para formar parte del personal del instituto; y becarios que habían recibido ayuda para su formación en el extranjero sin referencia particular al proyecto del instituto pasaron a ser más adelante miembros del personal de éste.

236. También se han ofrecido becas para que funcionarios de otros países puedan asistir como estudiantes a escuelas e institutos que reciben ayuda de las Naciones Unidas. En los primeros proyectos realizados en el Brasil y en Turquía, esta característica obedecía a la intención de dar a los institutos un alcance regional. Se lograron muy buenos resultados en el proyecto del Brasil, y la escuela prestó servicios de carácter ampliamente regional durante los años en que participaron en sus actividades las Naciones Unidas. En comparación, pocos estudiantes de otros países fueron traídos al Instituto de Turquía, aunque se había previsto que prestarían servicios a la región del Oriente Medio. De modo análogo, pocos estudiantes extranjeros fueron recibidos en el Instituto de Ghana. El notable éxito de la ESAPAC como institución de formación regional puede atribuirse en gran parte a que, los gobiernos interesados la establecieron y financiaron conjuntamente, y que las Naciones Unidas proporcionaron no sólo expertos, sino también becas, para que los funcionarios de las repúblicas centroamericanas pudieran asistir a sus cursos y seminarios.

Misión de las escuelas e institutos

237. Si se tienen en cuenta las principales responsabilidades que se asignan corrientemente a los institutos de formación de esta índole, las escuelas y los institutos que reciben ayuda de las Naciones Unidas muestran la misma variedad que la que se observa al examinar un número mayor de estas instituciones 87/. En lo que se refiere a la participación de las Naciones Unidas la misión de todas las instituciones que han recibido ayuda en grandes proyectos se ha concentrado en las principales funciones de investigaciones, consultas y formación en el empleo. Estas y otras funciones se destacan en grado diverso.

87/ Manual de Formación en Administración Pública, (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.H.1), párrs. 326 a 367.

238. Algunas de las instituciones se dedican tanto a la preparación de funcionarios públicos previa al ingreso en el empleo, como a su formación en el empleo. Cabe citar como ejemplo el proyecto del Brasil, en el que la institución tenía un programa de estudios que permitía obtener un título, así como diversos cursos especializados de formación en el empleo. Los expertos de las Naciones Unidas actuaron como instructores sólo en estos últimos. El Instituto de Ghana ofrece formación después del ingreso, exigida a todos los funcionarios contratados en los niveles superiores de la administración pública, y una gran variedad de cursos de formación en el empleo. Varios institutos suelen dividir sus actividades de formación en un curso relativamente largo de administración pública, que deben seguir los funcionarios públicos al principio de sus carreras, y una serie de cursillos de readaptación y de repaso en etapas más avanzadas de sus carreras. Además del Instituto de Ghana, siguen este criterio de formación los institutos de la República Árabe Unida y del Sudán.

239. En cuanto a la investigación, es evidente que, en varios de los proyectos principales, la ayuda de las Naciones Unidas estaba destinada a conceder a la institución un buen punto de partida para realizar estudios e investigaciones y publicar material sobre administración pública. Tal fue en particular el caso de institutos como los de Ghana y Turquía, para los que las Naciones Unidas suministraron los directores de investigación durante algunos años. Varios de los institutos se han convertido por derecho propio en centros de investigación en materia de administración pública. En cierta medida, el impulso provino de la labor de los expertos de las Naciones Unidas y de la formación avanzada que hizo posible el sistema de becas.

240. Con la notable excepción de los institutos de Etiopía y de Somalia, se ha hecho menos hincapié en los servicios de asesoramiento que en las investigaciones. El Instituto Imperial Etíope de Administración Pública ha servido de centro principal para los estudios sobre organización y métodos en ese país. El Instituto de Somalia se ha dedicado activamente a mejorar el sistema de administración pública del país. En realidad, las funciones de investigación y de consulta se entrecruzan. Muchos de los institutos y escuelas en los que han cooperado las Naciones Unidas han producido organigramas, guías de órganos gubernamentales, manuales de procedimientos, estudios de determinados ministerios, y otros estudios y publicaciones de esta índole.

241. La creación de bibliotecas especializadas en asuntos públicos en las principales instituciones de formación ha sido uno de los principales objetivos de los proyectos de cooperación técnica. Las posibilidades de mayor apoyo material para la adquisición de libros mejoraron gracias a la asistencia prestada a algunas instituciones por conducto del PNUD (Fondo Especial). De las bibliotecas de escuelas e institutos patrocinadas por las Naciones Unidas, la del ESAPAC es notable por su volumen y amplitud.

242. Los expertos de las Naciones Unidas se han esforzado en general por aumentar la eficacia de los institutos como centros de información sobre la administración pública, como centros en los que puedan reunirse las personas interesadas en la mejora de esa administración y como patrocinadores de diversos seminarios y cursillos. Tales actividades son sumamente variadas. Los institutos de Ghana y del Sudán se cuentan entre los que han patrocinado asociaciones profesionales de personas interesadas en la administración pública. Resulta casi menospreciativo mencionar a un instituto determinado como patrocinador de seminarios,

conferencias públicas y reuniones análogas, pues todos los que han estado asociados con las Naciones Unidas actúan en ese terreno. Aparte del ESAPAC, los institutos nacionales del Brasil, Colombia, Ghana, la República Árabe Unida y el Sudán se destacan como centros de numerosas reuniones.

El enfoque del PNUD (Fondo Especial) en lo referente a proyectos para la creación de escuelas e institutos

243. El PNUD (Fondo Especial), establecido en 1959, brindó nuevas posibilidades en materia de planificación y financiación de amplios proyectos para establecer escuelas e institutos de administración pública en los países en desarrollo. El Fondo Especial presta particular atención a la formación y a otros tipos de creación de instituciones que puedan contribuir a fomentar el desarrollo económico, social y técnico de un país. Los institutos de administración pública, por su propia misión, encajan en los objetivos manifiestos del Fondo Especial.

244. El primer proyecto del Fondo Especial de creación de un instituto de administración pública, el Instituto de Ghana en Achimota, ya ha cumplido el período quinquenal previsto, sumando nueva experiencia a la que ya se había obtenido en proyectos anteriores. Después de iniciado el proyecto de Ghana en 1961, no se comenzó ninguna otra escuela ni instituto del Fondo Especial hasta 1964, año en el que las peticiones de Colombia y Somalia recibieron aprobación de las Naciones Unidas, y 1965 en que se aprobó un proyecto para el Níger. En 1966 siguió el de Burundi. Debe observarse que los proyectos del Fondo Especial en Colombia y en Somalia son continuación de la cooperación de las Naciones Unidas que abarca varios años. En 1966 se estudiaba la posibilidad de realizar proyectos del Fondo Especial para proseguir la cooperación de las Naciones Unidas en las instituciones de la América Central (ESAPAC), Libia y el Yemen.

245. Es importante comprender los procedimientos y requisitos que deben satisfacer los gobiernos de los países en desarrollo para obtener asistencia del Fondo Especial 88/. Al estudiar si conviene o no prestar ayuda del Fondo Especial para un proyecto hay que tener en cuenta muchos factores. Es preciso asegurarse de que el proyecto esté estructurado conforme a una estimación de las necesidades fundamentales del país. En los casos en que se incluye formación en el empleo, se procura asegurarse de que los departamentos del gobierno estarán dispuestos a prescindir de los empleados altos para recibir esa formación, o que las personas que la completan la utilizarán en dicha formación en el empleo que desempeñen más adelante. Se proporciona ayuda partiendo del supuesto de que se mantendrá el instituto a un nivel adecuado cuando concluya la asistencia del Fondo Especial y, sobre todo de que se contará con nacionales formados y experimentados para establecer el personal de la escuela o instituto y garantizar la continuidad de sus actividades cuando se retire el grupo de expertos de las Naciones Unidas.

246. En la política del Fondo Especial es fundamental la idea de que las actividades que disfrutan de su asistencia no son "proyectos del PNUD", sino proyectos del gobierno que ha solicitado esa asistencia.

88/ En la Guía No. 1, de 1.º de junio de 1964 (SF/70L/1), se esbozan las normas rectoras del tipo de proyecto que puede considerarse apto para recibir asistencia del Fondo Especial y se dan detalles acerca de la forma, contenido y modo de presentación de una solicitud formal.

247. Todos los proyectos preparados por el Fondo Especial hasta el presente para la creación de escuelas e institutos cuentan con los mismos elementos principales que los demás proyectos de asistencia técnica: expertos, becas, libros y equipo. En vista de que los proyectos del Fondo Especial se preparan con gran amplitud desde el principio y se ejecutan durante un período relativamente largo, de que el plan de operaciones tiene que ser necesariamente objeto de acuerdo entre el gobierno interesado y el PNUD, y de que tales proyectos se llevan a cabo con recursos relativamente amplios, el enfoque adoptado por el Fondo Especial constituye en realidad una nueva forma de cooperación técnica. El plan de operaciones define con claridad las obligaciones respectivas de las Naciones Unidas y del gobierno beneficiario y se prepara y distribuye en el tiempo para que pueda completarse el proceso de institucionalización en el momento en que debe concluir el proyecto 89/.

248. Con respecto a las actividades de formación de las escuelas y los institutos que reciben apoyo del Fondo Especial, hay que destacar un punto particular. En vista de la magnitud de la tarea de formación para las funciones públicas en casi todos los países en desarrollo, una sola institución docente, por muy bien organizada y bien dotada de personal que esté, no basta para satisfacer todas las necesidades del país en los años futuros. Cabe esperar que las escuelas y los institutos se conviertan con el tiempo en el núcleo de una red de centros de formación, algunos de ámbito nacional y otros de ámbito provincial y local, que se establecerán en las zonas del territorio en que sea mayor la necesidad y que tales centros estarán estrechamente vinculados a la escuela o el instituto principal. La administración pública de Somalia, el Níger y Burundi, al igual que la de muchos otros países en desarrollo, adolece de graves deficiencias en lo que se refiere a la categoría de auxiliares administrativos. De ser posible, hay que adoptar disposiciones adecuadas para la formación de ese grupo de personal en los planes de operaciones de los proyectos que rigen las actividades de las escuelas e institutos. Las disposiciones necesarias se adoptan en consulta con la OIT, la cual presta asistencia en la contratación y supervisión del personal adecuado. En vista del gran número de personas de esa categoría que deben recibir formación, en general sería poco realista esperar que una escuela o un instituto puede cubrir todas las necesidades; en consecuencia, es menester descentralizar la formación de auxiliares administrativos. Una tarea importante del instituto consistirá en la preparación profesional de funcionarios e instructores para los centros de formación de los distintos ministerios y departamentos, con miras a crear un sistema de formación para todo el país.

Otros proyectos relacionados con la formación en el empleo

249. Algunas veces los gobiernos han pedido a las Naciones Unidas que presten asistencia para sus programas de formación en el empleo que no están relacionados

89/ Debe observarse que el PNUD no proporciona fondos ni para construir o alquilar edificios ni para amueblarlos. El Gobierno de Ghana suministró y equipó edificios para su instituto con un costo de 644.000 dólares. El Gobierno del Níger obtuvo en virtud de la ayuda bilateral francesa un subsidio de 64.500.000 francos C.F.A. para la construcción de los locales permanentes de su escuela. Se tiene conocimiento de que el organismo de ayuda exterior de los Estados Unidos está examinando la solicitud de fondos hecha por el Gobierno de Somalia para construir en Mogadiscio la sede permanente del Instituto de Administración Pública, que recibe ayuda del PNUD. El Fondo Europeo de Desarrollo quizá preste asistencia de modo análogo al Gobierno de Burundi.

directamente con institutos de administración pública. Tales peticiones suelen proceder de países que no tienen un instituto de administración pública o cuyo instituto, en caso de haberlo, no es el principal órgano encargado de la formación en el empleo. Cabe citar la asistencia prestada al Irán, el Nepal y Sierra Leona como ejemplo de las actividades de las Naciones Unidas en esta esfera. En el Irán, las Naciones Unidas ayudaron al Gobierno a establecer una escuela de formación de auxiliares administrativos en la que se dictan cursos de dirección de oficinas, supervisión de personal auxiliar, procedimientos en las oficinas, taquigrafía, mecanografía, archivos y utilización de equipo de oficinas. En el Nepal se prestó asistencia para la planificación y ejecución de programas de formación en el empleo en varios ministerios y departamentos del Gobierno. El programa comprendía cursos sobre métodos administrativos y prácticas de oficinas para personal de categoría mediana y supervisores, y formación en el empleo para personal de menos categoría. En Sierra Leona, un experto de las Naciones Unidas llevó a cabo un estudio de las necesidades en materia de formación para la administración pública. El Gobierno aprobó las recomendaciones del experto para la creación de un centro de formación de funcionarios, y se prolongó el período de asistencia del experto a fin de que ayudase en la ejecución del programa de formación.

250. Tales programas de formación en el empleo han llegado a convertirse en preludeo de la creación de un instituto de administración pública. En tales casos, los institutos comenzaron ofreciendo instrucción en especialidades simples para auxiliares administrativos y contabilidad elemental, e introdujeron gradualmente formas más avanzadas de capacitación en el empleo.

Relaciones exteriores con respecto a escuelas e institutos

251. Con motivo de sus actividades para apoyar institutos de administración pública en los países en desarrollo, la Subdirección ha colaborado en oportunidades con otras dependencias de la Secretaría, las comisiones económicas regionales, la UNESCO, la OIT y diversos organismos e instituciones no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, por no mencionar los propios institutos y escuelas. Estas relaciones han sido tan amplias que sólo cabe citar algunos ejemplos. La colaboración en los asuntos de determinados institutos es consecuencia natural del hecho de que las Naciones Unidas no son el único organismo interesado en prestar asistencia a los países en desarrollo para la creación y funcionamiento de instituciones de formación de este tipo. Hay ejemplos de colaboración en los proyectos más antiguos de esta clase. La UNESCO proporcionó un profesor al Instituto brasileño cuando las Naciones Unidas mantenían un grupo de expertos en formación en el empleo en el Brasil. La OIT prestó asistencia al Centro de Formación de Auxiliares Administrativos, filial del Instituto de El Cairo, en sus primeros años, al mismo tiempo que las Naciones Unidas suministraban los servicios de un experto. Así ha ocurrido en muchos proyectos hasta el presente. Las Naciones Unidas pueden proporcionar algunos miembros del personal profesional, y otros son proporcionados en virtud de programas bilaterales o de fundaciones; o las Naciones Unidas pueden facilitar una gran parte de la asistencia técnica, mientras que los edificios y equipos se financian con fondos de otras fuentes; o la escuela o el instituto apoyado por las Naciones Unidas puede recibir de diversas fuentes muchos donativos de libros, un laboratorio de idiomas totalmente equipado u otro tipo de material.

252. Un aspecto interesante de estas relaciones es el de la forma en que las Naciones Unidas pueden proporcionar dirección y apoyo al gran número de escuelas e institutos y alentarles a cooperar entre sí. Las Naciones Unidas no tienen que

actuar por sí solas en esta cuestión, ya que también fomentan tal cooperación el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, los organismos que dirigen los principales programas bilaterales, varias universidades de los países desarrollados, algunas fundaciones y otras entidades. Es evidente que las escuelas e instituciones tienen mucho que aprender unos de otros. Sus problemas tienen muchos aspectos análogos, incluso cuando se trata de países desarrollados y países en desarrollo. Sólo ventajas pueden obtener de los programas de canje de publicaciones, las reuniones internacionales de directores y otros funcionarios y el intercambio de personas con arreglo a programas de becas. Las Naciones Unidas han estado al frente de este movimiento cooperativo durante muchos años mediante el envío de expertos, el traslado de muchos de sus expertos experimentados para que prestasen sus servicios en una segunda o tercera institución, la concesión de becas, el canje de información en publicaciones y el patrocinio de reuniones de directores y otros funcionarios de institutos de países en desarrollo.

Material didáctico para los institutos

253. Como parte del apoyo substantivo, los países en desarrollo necesitan material didáctico para sus institutos. Las Naciones Unidas publicaron hace poco un manual 90/ en el que se enuncian normas sobre material didáctico y organización de cursos de formación. También hace falta material de enseñanza sobre diversos aspectos de la administración pública que guardan una relación particular con las condiciones de los países en desarrollo. En vista de los limitados recursos de que dispone la Subdirección de Administración Pública, no se ha podido contribuir en este sentido tanto como se hubiera deseado. Entre el material didáctico publicado en fecha reciente por las Naciones Unidas cabe mencionar el Manual de Formación en Administración Pública, el Handbook of the Civil Service Laws and Practices 91/ y Orientation Course in Mechanized Data Processing 92/. Se espera publicar en fecha próxima un manual sobre administración de suministros. En el apéndice II figura una lista de las publicaciones de las Naciones Unidas. Es urgente disponer de material didáctico sobre temas como la administración de la planificación del desarrollo, y la Subdirección proyecta preparar esa documentación teniendo en cuenta las necesidades de las instituciones de formación tanto nacionales como regionales.

Investigaciones relativas a las escuelas e institutos

254. En 1957 se convocó en Ginebra a un grupo de expertos para que examinara los proyectos de formación ya terminados en ejecución. Se pidió a muchos de los expertos de las Naciones Unidas que habían prestado servicios en las escuelas y los institutos ya en funcionamiento que preparasen monografías basadas en su experiencia. Se reunió una documentación impresionante, buena parte de la cual aún puede releerse con provecho para comprender las ideas que prevalecían en aquel momento sobre la naturaleza y función de este tipo de instituciones. Los debates habidos en la reunión, que se recogen en el informe 93/, versaron sobre muchos temas relativos a

90/ Manual de Formación en Administración Pública (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.H.1).

91/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.H.2.

92/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.H.3.

93/ Formación de Funcionarios Públicos (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 58.II.H.1).

la situación, función y programa de instrucción de las escuelas y los institutos, así como sobre diversos aspectos de los proyectos relativos a la creación de centros para la formación de auxiliares administrativos y personal técnico.

255. Un capítulo del Manual de Formación en Administración Pública de las Naciones Unidas es resultado de intensas investigaciones sobre las escuelas y los institutos. Estas investigaciones no se limitaron a las instituciones de formación apoyadas por las Naciones Unidas, sino que se basaron en gran medida en la experiencia de muchos países respecto de esas instituciones. Los resultados de las investigaciones fueron estudiados por muchos lectores y por un grupo de trabajo que se reunió en París en julio de 1965. Un estudio complementario titulado "training in the local government service", cuyos resultados figuran en un proyecto que está actualmente en estudio, se refiere a la organización y actividades de los relativamente pocos institutos de formación e investigación en materia de gobierno local que existen en los países en desarrollo. En el programa de trabajo de la Subdirección se han incluido nuevas labores de investigación, incluso un análisis de los planes de estudios de los institutos de administración pública.

Futuro programa de trabajo

256. La Subdirección prevé que seguirán recibiendo solicitudes de asistencia para la creación de instituciones de formación. Es probable que en enero de 1967 haya siete proyectos del PNUD (Fondo Especial) en materia de administración pública, aunque el proyecto de Ghana puede considerarse como ya terminado. Los seis proyectos en ejecución serán los de Burundi, el instituto de América Central, Colombia, Libia, el Níger y Somalia. Además, hay propuestas sobre las que ya se ha realizado una gran cantidad de trabajo detallado y que probablemente estarán listas para su presentación como solicitudes formales en junio de 1967. Estas propuestas se refieren al Irán, la República Árabe Unida, Venezuela y el Yemen. Por otra parte, la Subdirección mantiene correspondencia con varios otros países y organizaciones que directa o indirectamente han manifestado interés en obtener asistencia del Fondo Especial para desarrollar sus servicios de formación, sus programas de investigación y sus servicios de asesoramiento técnico.

257. Los actuales institutos de administración pública preparan por lo general miembros de los niveles inferior y mediano de las categorías administrativa y directiva de la administración pública de los países en desarrollo. Cada vez se acepta más la idea de que los funcionarios superiores también deberían participar en la formación, aunque en su caso ésta debería organizarse de otro modo. La institución para la formación de funcionarios superiores ha venido a llamarse facultad de personal superior de administración pública. Ya se ha manifestado interés acerca de la posible cooperación de las Naciones Unidas en esas facultades para funcionarios de categoría superior.

258. Un número cada vez mayor de funcionarios públicos de los países en desarrollo tienen que tratar de cuestiones de ciencia y tecnología. Al mismo tiempo, el personal científico y técnico en la administración pública está aumentando. Por ello es importante que la formación de los funcionarios de tipo general se complemente con instrucción en la administración de la ciencia y la tecnología y que se forme personal científico y técnico para la administración pública.

259. La Subcomisión se propone satisfacer estas necesidades en lo posible mediante la cooperación técnica directa y las actividades que realice en la Sede. Estas

últimas incluyen la preparación de material didáctico que pueda utilizarse en distintos tipos de cursos y programas de formación. Concretamente, la Subdirección está emprendiendo la preparación de material didáctico relacionado con la administración del desarrollo y sus aspectos especializados.

260. Antes de concluir este capítulo cabe señalar también que se espera que los institutos de administración pública se conviertan en puntos de apoyo para la reforma administrativa de sus países. Para que desempeñen tal función es muy importante que los actuales institutos tengan la capacidad necesaria para prestar servicios consultivos y de asesoramiento por encargo de sus gobiernos. En consecuencia, la Subdirección se propone iniciar investigaciones y otras actividades conexas para reforzar las funciones de consulta y asesoramiento de los institutos.

VIII. EL PROGRAMA DE BECAS

Origen del programa de becas

261. Las Naciones Unidas reconocieron poco después de su fundación la gran necesidad que existía de personal capacitado para la promoción del desarrollo económico y social en todos los niveles del gobierno. En el primer período de sesiones de la Asamblea General, celebrado en diciembre de 1946, se aprobó una resolución por la que se establecía un programa de capacitación para personal dedicado a tareas de bienestar social, sobre todo en el sector público (resolución 58 (I)). A esto siguió poco tiempo después un programa similar para personal dedicado al desarrollo económico (resolución 200 (III) de la Asamblea General), y los fondos proporcionados en virtud de este programa podían usarse también para administración pública. Al exponer el Secretario General el programa de administración pública en 1949, mencionó como rasgo principal de éste la concesión de becas 94/.

262. Respondiendo al anuncio de becas en materia de desarrollo económico y de administración pública hecho por el Secretario General en 1949 95/, veinticuatro países presentaron solicitudes que abarcaban 120 becas en total 96/ de las cuales se otorgaron 38. Cuando se estableció en 1951 la División de Administración Pública, una de sus funciones fue la de "ayudar ... en la selección, instrucción y colocación de las personas que reciben becas para estudiar o ampliar estudios sobre administración pública" 97/. Al reafirmarse y establecerse con carácter regular el programa de asistencia técnica en materia de administración pública en 1952 y 1953, se mencionaron expresamente las becas como elemento permanente del programa (resolución 723 (VIII) de la Asamblea General).

Naturaleza y fines de las becas

263. El fin fundamental del programa de becas de administración pública es el de ayudar a los países en desarrollo a mejorar su capacidad administrativa, ofreciendo oportunidades para que los funcionarios públicos puedan capacitarse en el extranjero. Se conceden becas a petición expresa de los gobiernos con el fin de que personas, que ya desempeñan cargos públicos o que pronto deberán desempeñarlos, puedan ampliar sus conocimientos profesionales y su experiencia, en la inteligencia de que sus gobiernos les darán oportunidad de aplicar los conocimientos así obtenidos al volver a sus respectivos países. En el programa se dispone la capacitación de funcionarios públicos de categoría superior mediante el estudio y la observación de métodos adelantados de administración pública en otros países, y la capacitación de personal de menor categoría mediante el estudio en universidades o institutos de administración pública. No se conceden becas para obtener un título sino para adquirir mayor

94/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, noveno período de sesiones, Anexos, tema 4 del programa, documento E/1336.

95/ Ibid., décimo período de sesiones, Anexos, tema 9 del programa documento E/1576.

96/ Ibid., 11.º período de sesiones, Anexos, tema 27 del programa, documento E/1708.

97/ Ibid., 16.º período de sesiones, Anexos, tema 8 del programa, documento E/2415, inciso e) del párrafo 8.

capacitación. Sin embargo, a veces, los becarios han hecho la licenciatura o el doctorado en administración pública, particularmente en los casos en que era necesario un diploma académico para las tareas a las que se dedicaban en sus países, como por ejemplo la enseñanza en institutos de administración pública.

Alcance del programa de becas

264. Desde 1950 hasta 1965 se concedieron unas 2.750 becas de diversas duraciones en distintos campos de la administración pública. Esta cifra incluye 1.646 becas para programas individuales de estudios. Las otras se concedieron a participantes en seminarios, grupos de estudio y grupos de trabajo dedicados a diversos aspectos de la administración pública. Los cuadros 4 y 5 contienen información detallada sobre el número anual de becas y la procedencia de los fondos.

265. El programa de becas de las Naciones Unidas en administración pública se ha extendido a la mayoría de los países y territorios del mundo, ya como lugares de origen o como lugares de capacitación. Becarios de casi 100 países y territorios han participado en el programa y 65 países y territorios han proporcionado instalaciones y servicios para la capacitación. Casi todos los países y territorios de América Latina, África y Asia han recibido por lo menos alguna beca de las Naciones Unidas en administración pública (cuadro 5).

266. En cuanto a materias de estudio, puede observarse que un gran número de becarios ha sido incluido en la categoría de estudios generales de administración pública.

CUADRO 4

BECAS DE ADMINISTRACION PUBLICA CONCEDIDAS EN 1950-1965

Año	Número de becas <u>a/</u>	Programa ordinario	Procedencia de los fondos		
			Programa Ampliado	Fondo Especial	Fondos en fideicomiso
1950	38	15	23	-	-
1951	98	22	76	-	-
1952	193	45	148	-	-
1953	100	18	82	-	-
1954	40	6	34	-	-
1955	138	13	125	-	-
1956	165	53	112	-	-
1957	108	58	50	-	-
1958	141	70	71	-	-
1959	149	54	92	-	3
1960	181	86	95	-	-
1961	191	154	35	-	2
1962	249	164	85	-	-
1963	281	223	48	-	10
1964	459	229	213	3	14
1965	266	190	76	-	-
Total	2.797				

Fuente: Documentos E/2414, E/2415, E/2575, E/2736, E/2856, E/2966, E/3081, E/3236, E/3366, E/3474, E/3619, E/3757/Add.1, E/3870, E/4016, DP/RP/1/Add.1.

a/ Incluye becas para participantes en seminarios, grupos de estudio y grupos de trabajo. Existen cifras separadas para 1964 y 1965: becas, 157 en 1964 y 148 en 1965; subsidios a participantes, 301 en 1964 y 118 en 1965.

CUADRO 5

BECAS CONCEDIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA POR PAIS DE ORIGEN Y PAIS HUESPED

1950-1965

<u>País o territorio de origen</u>	<u>Número de becarios</u>	<u>País o territorio de estudio</u>	<u>Número de becarios</u>
Alto Volta	1	Alto Volta	-
Afganistán	34	Afganistán	1
Albania	-	Albania	-
Antillas Neerlandesas	1	Antillas Neerlandesas	-
Arabia Saudita	11	Arabia Saudita	-
Argelia	1	Argelia	-
Argentina	16	Argentina	1
Australia	-	Australia	38
Austria	1	Austria	7
Barbados	1	Barbados	-
Bélgica	5	Bélgica	66
Birmania	31	Birmania	1
Bolivia	20	Bolivia	-
Botswana	-	Botswana	-
Brasil	30	Brasil	54
Bulgaria	-	Bulgaria	1
Burundi	1	Burundi	-
Camboya	2	Camboya	-
Camerún	6	Camerún	-
Canadá	-	Canadá	105
Ceilán	5	Ceilán	1
Colombia	21	Colombia	5
Congo (Brazzaville)	1	Congo (Brazzaville)	-
Congo (República Democrática del)	1	Congo (República Democrática del)	-
Costa de Marfil	-	Costa de Marfil	-
Costa Rica	32	Costa Rica	141
Cuba	5	Cuba	-
Chad	-	Chad	-
Checoslovaquia	-	Checoslovaquia	2
Chile	27	Chile	20
China	29	China	9
Chipre	3	Chipre	-
Dahomey	3	Dahomey	-
Dinamarca	1	Dinamarca	32

Cuadro 5 (continuación)

<u>País o territorio de origen</u>	<u>Número de becarios</u>	<u>País o territorio de estudio</u>	<u>Número de becarios</u>
Ecuador	41	Ecuador	-
El Salvador	31	El Salvador	-
España	2	España	2
Estados Unidos de América	1	Estados Unidos de América	420
Estados Unidos de América - Territorios en fideicomiso de las Islas del Pacífico	7	Estados Unidos de América - Territorios en fideicomiso de las Islas del Pacífico	-
Etiopía	20	Etiopía	18
Filipinas	10	Filipinas	9
Finlandia	5	Finlandia	18
Francia	-	Francia	223
Gabón	-	Gabón	-
Gambia	-	Gambia	-
Ghana	5	Ghana	1
Grecia	25	Grecia	-
Guam	0	Guam	1
Guatemala	41	Guatemala	-
Guinea	1	Guinea	-
Guyana	12	Guyana	-
Haití	39	Haití	-
Honduras	30	Honduras	-
Hong Kong	-	Hong Kong	1
Hungría	-	Hungría	-
India	21	India	13
Indonesia	16	Indonesia	-
Irak	20	Irak	1
Irán	58	Irán	-
Irlanda	3	Irlanda	7
Islandia	2	Islandia	-
Islas Gilbert y Ellice (R.U.)	1	Islas Gilbert y Ellice (R.U.)	-
Islas Maldivas	-	Islas Maldivas	-
Islas Viti (R.U.)	-	Islas Viti (R.U.)	2
Israel	79	Israel	3
Italia	-	Italia	96
Jamaica	4	Jamaica	-
Japón	48	Japón	20
Jordania	69	Jordania	-
Kenia	3	Kenia	3
Kuwait	2	Kuwait	-
Laos	25	Laos	-
Lesotho	3	Lesotho	-

Cuadro 5 (continuación)

<u>País o territorio de origen</u>	<u>Número de becarios</u>	<u>País o territorio de estudio</u>	<u>Número de becarios</u>
Líbano	14	Líbano	52
Liberia	4	Liberia	-
Libia	122	Libia	2
Luxemburgo	-	Luxemburgo	-
Madagascar	-	Madagascar	-
Malasia	1	Malasia	7
Malawi	-	Malawi	-
Malí	-	Malí	-
Malta	3	Malta	2
Marruecos	4	Marruecos	-
Mauritania	-	Mauritania	-
México	30	México	35
Mongolia	-	Mongolia	-
Nepal	28	Nepal	-
Nicaragua	27	Nicaragua	-
Níger	2	Níger	-
Nigeria	3	Nigeria	4
Noruega	3	Noruega	26
Nueva Caledonia	-	Nueva Caledonia	2
Nueva Zelanda	-	Nueva Zelanda	14
Países Bajos	-	Países Bajos	118
Paquistán	22	Paquistán	6
Panamá	14	Panamá	1
Paraguay	15	Paraguay	-
Perú	7	Perú	2
Polonia	3	Polonia	29
Portugal	-	Portugal	-
Reino Unido	-	Reino Unido	330
República Árabe Unida	79	República Árabe Unida	175
República Centrafricana	-	República Centrafricana	-
República de Corea	37	República de Corea	-
República de Viet-Nam	2	República de Viet-Nam	-
República Dominicana	9	República Dominicana	-
República Federal de Alemania	1	República Federal de Alemania	23
República Socialista Soviética de Bielorrusia	-	República Socialista Soviética de Bielorrusia	-
República Socialista Soviética de Ucrania	-	República Socialista Soviética de Ucrania	1
República Unida de Tanzania	1	República Unida de Tanzania	-
Rhodesia	3	Rhodesia	-
Rumania	2	Rumania	1
Rwanda	-	Rwanda	-

Cuadro 5 (continuación)

<u>País o territorio de origen</u>	<u>Número de becarios</u>	<u>País o territorio de estudio</u>	<u>Número de becarios</u>
Samoa	2	Samoa	-
Samoa Occidental	-	Samoa Occidental	1
Senegal	-	Senegal	-
Sierra Leona	2	Sierra Leona	-
Singapur	-	Singapur	1
Siria	25	Siria	1
Somalia	6	Somalia	-
Sudáfrica	-	Sudáfrica	-
Sudán	44	Sudán	7
Suecia	7	Suecia	42
Suiza	-	Suiza	129
Surinam	5	Surinam	-
Swazilandia	1	Swazilandia	-
Tailandia	26	Tailandia	17
Togo	-	Togo	-
Trinidad y Tabago	2	Trinidad y Tabago	-
Túnez	-	Túnez	-
Turquía	43	Turquía	22
Uganda	5	Uganda	1
URSS	-	URSS	1
Uruguay	16	Uruguay	2
Venezuela	6	Venezuela	-
Yemen	78	Yemen	-
Yugoslavia	27	Yugoslavia	7
Zambia	2	Zambia	1
99 países y territorios		65 países y territorios	2.384 b/
	1.646 becarios ^{a/}		

Fuente: Basado en las listas anuales de becas preparadas por la Subdirección de becas de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, para distribución interna.

- a/ Esta lista incluye sólo becas para las cuales las Naciones Unidas han preparado programas individuales de estudios. No comprende becas concedidas a participantes en seminarios, grupos de trabajo o viajes de estudio.
- b/ El programa de estudios preparado para un becario puede incluir estudios de observaciones en más de un país. Este es el motivo de que la cifra que aparece en esta columna sea mayor.

CUADRO RESUMIDO

Distribución regional de becarios y países de origen

<u>Región</u>	<u>Número de becarios</u>	<u>Número de países y territorios</u>
AFRICA	324	26
AMERICA DEL NORTE	1	1
AMERICA LATINA	482	26
ASIA Y LEJANO ORIENTE	406	22
EUROPA	135	16
ORIENTE MEDIO	<u>298</u>	<u>8</u>
	1.646	99

Además de las principales ramas de la administración pública, también estuvieron representadas muchas especialidades técnicas. Las principales materias para las que se conceden becas son la organización y la administración gubernamentales, la administración, organización y métodos en cuestiones de personal, la administración de las entidades locales, la administración financiera, los métodos de capacitación en administración pública y la gestión de las empresas del gobierno. Además, muchas de las becas concedidas en materia de desarrollo económico y social capacitaron a los funcionarios interesados en los aspectos administrativos de los servicios técnicos en ministerios y otros organismos gubernamentales.

267. En cuanto a su duración, las becas se dividen en dos grandes categorías. En general se conceden becas cortas, de tres a seis meses, a funcionarios civiles de categoría superior y becas relativamente largas conocidas como becas con residencia (antes llamadas becas de estudios) de 12 meses a miembros del cuerpo docente de instituciones de enseñanza y a personal de categoría inferior y media con una experiencia aproximada de cinco años en cargos públicos.

Función de la Subdirección en la ejecución del programa

268. Al prestar servicios técnicos en la administración del programa de becas, la Subdirección de Administración Pública de las Naciones Unidas realiza varias actividades. Averigua cuáles son las instalaciones y servicios para la capacitación existentes en diferentes países e instituciones que puedan satisfacer las necesidades de los becarios provenientes de países en desarrollo. Efectúa un examen cuidadoso de las solicitudes de becas y de las personas designadas para éstas, especialmente las condiciones de los candidatos, sus funciones y sus perspectivas de futuro empleo. Hecho esto, la Subdirección recomienda que se aprueben o rechacen los candidatos, y en caso de aprobación, recomienda también un programa de estudios adecuado. Este proceso incluye a veces consultas con expertos en administración pública que desempeñan sus funciones en el país del candidato, con los representantes residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y con instituciones de enseñanza y de otra índole de los países huéspedes. Siempre que sea posible se organizan sesiones de información con los becarios para familiarizarlos con el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública y ayudarlos a la adaptación, a menudo difícil, que es necesaria cuando pasan de sus países al ambiente distinto

de los lugares en que han de capacitarse. Colocado el becario en una institución académica, un organismo gubernamental u otro lugar la Subdirección de Administración Pública examina sus informes periódicos y final. La Subdirección se mantiene así informada del progreso del becario y tiene oportunidad de sugerir cambios en el programa de estudios, si se estima necesario para que aquél obtenga el mayor beneficio de su período de estudio en el extranjero. Después de que los becarios han terminado sus estudios y regresan a sus países, la Subdirección trata de mantener contacto con ellos y de ayudarlos a mantenerse informados sobre sus tareas. Los informes que los becarios presentan dos años después de terminado el programa de la beca permiten que la Subdirección evalúe el uso que hacen de la capacidad y los conocimientos adquiridos.

269. Es norma de la Subdirección preparar un programa individual de estudios para satisfacer las necesidades particulares de cada becario y seguir su progreso tanto durante su período de estudio como después del regreso a su país. Sin embargo, dado el gran número de becas y lo limitado del personal, no siempre ha sido posible hacerlo.

Métodos de selección

270. Los métodos para la selección de los becarios varían mucho según los países participantes en el programa de becas. En algunos de ellos, se han establecido comisiones nacionales de selección y se ha autorizado a éstas a determinar las condiciones que deben llenar los solicitantes y el procedimiento que debe seguirse para solicitar becas. En general, esas comisiones examinan los antecedentes académicos y las condiciones profesionales de los candidatos propuestos por diversos departamentos y ministerios. Este procedimiento permite realizar una selección previa de candidatos antes de recomendarlos a las Naciones Unidas. En otros países, para la designación de candidatos no se examinan con tanto rigor sus calificaciones. A veces, la selección depende enteramente de la contribución que se espera del candidato en el desarrollo de un determinado servicio. La experiencia tiende a indicar que los mejores resultados se obtienen cuando la selección de candidatos se combina con proyectos en funcionamiento y especialmente cuando los becarios pueden actuar como personal de contraparte de expertos de las Naciones Unidas y reemplazados en su día.

Planificación de los programas de estudios

271. La experiencia de los países huéspedes al preparar programas adecuados de estudio ha tenido por efecto una mejora constante en la capacitación al alcance de los becarios de las Naciones Unidas. Si bien se trata de adaptar el programa de estudios a las necesidades del candidato, no siempre es posible proporcionar programas individualizados en institutos académicos. A menudo no es posible adaptar el programa establecido, en consecuencia, y es necesario que los becarios de las Naciones Unidas participen en el programa general de estudios. En estos casos, el estudio académico realizado en un país tecnológicamente adelantado se complementa a menudo con estudios en otro país que ofrece capacitación en la misma materia, pero en un ambiente más acorde con el nivel de desarrollo del país del becario. Las ventajas de los programas de estudios "hechos a medida" se han mencionado en muchos debates e informes. Parece, sin embargo, que al aumentar el número de becas, han disminuido ligeramente las posibilidades de preparar programas para satisfacer necesidades individuales. En los países muy solicitados como lugar de estudio, el elevado número de estudiantes extranjeros que acude tanto en virtud de programas multilaterales como bilaterales grava la

capacidad de las instituciones de enseñanza y formación, particularmente en los organismos de capacitación para la gestión gubernamental y otros servicios públicos. Cuando el país huésped anuncia que no puede aceptar más candidatos, debe buscarse lugar en instituciones equivalentes en otros países. Afortunadamente, ahora es posible colocar algunos becarios en institutos y escuelas de administración pública creados con asistencia de las Naciones Unidas o del Fondo Especial.

272. En los primeros años del programa de becas de administración pública, los lugares de capacitación se hallaban sobre todo en países desarrollados, especialmente en el Reino Unido, Francia y los Estados Unidos. La continua búsqueda y compilación de datos para encontrar lugares de estudio adecuados, permite extender la capacitación a un mayor número de países. En años recientes los becarios de las Naciones Unidas han sido enviados a varios países de América Latina, del Oriente Medio, del Lejano Oriente y de Europa occidental y oriental.

Utilización posterior de los becarios de las Naciones Unidas en la administración pública

273. Si bien no existe una compilación oficial de datos que permita llegar a una conclusión final sobre lo que ocurre con los becarios de las Naciones Unidas en administración pública una vez que han terminado su capacitación en el extranjero, los datos de que se dispone, basados en los informes sobre su actuación posterior, indican que se han logrado algunos resultados significativos. Si bien ha habido decepciones en casos en que no se empleó a los becarios en los campos de especialización para los que fueron capacitados en el exterior, sus gobiernos han dado en general a la gran mayoría de ellos la oportunidad de contribuir al desarrollo de los servicios públicos a su regreso a los países respectivos.

274. Varios funcionarios de categoría superior, que disfrutaron de becas de las Naciones Unidas en administración pública, ocupan posiciones importantes en departamentos del gobierno o actúan como directores y profesores en institutos de administración pública. En algunos casos, antiguos becarios han sido contratados como expertos o como funcionarios internacionales.

275. Son dignas de mención las contribuciones de antiguos becarios en materia de enseñanza e investigación. En el Instituto de Administración Pública de Khartoum, Sudán, establecido en 1960 con ayuda de las Naciones Unidas, las actividades de capacitación se han ampliado y se ha promovido un programa de investigación en administración pública. Un antiguo becario fue el primer director nacional del Instituto, y, a petición de la UNESCO, asumió el cargo de Director del Centro Africano de Formación e Investigaciones Administrativas para el Desarrollo, instituto regional situado en Tánger. Fue sustituido por un nacional del Sudán y ex profesor del Instituto, que también se había capacitado en administración pública mediante una beca de las Naciones Unidas. La capacitación en administración del desarrollo en el Instituto se inició asimismo con asistencia de un antiguo becario de las Naciones Unidas que se había graduado en administración pública en el extranjero.

276. En la República Árabe Unida, donde se estableció el Instituto de Administración Pública con asistencia de las Naciones Unidas, gran parte del personal actual amplió estudios en administración pública, gracias a becas de las Naciones Unidas. Otros antiguos becarios ocupan ahora importantes cargos en la Comisión de Administración Pública. Uno de ellos es Jefe de la sección de Fondos de Previsión en el Ministerio de Hacienda.

277. En Tailandia, antiguos becarios de las Naciones Unidas han sido nombrados profesores en el Instituto de Administración Pública afiliado a la Universidad de Thammasat, y algunos de ellos ocupan cargos de categoría superior en departamentos gubernamentales.

278. El Director del Instituto de Investigaciones Tecnológicas de la Universidad de Concepción, Chile, al regresar a su país después de un período de observación y estudio en el exterior, amplió las actividades del Instituto que ahora tiene un programa de investigaciones sobre la administración de empresas públicas. Un antiguo becario actúa ahora como Director de un Centro Regional de la UNESCO en América Latina. Se ha previsto que varios becarios que ahora cursan estudios en el extranjero, presten servicios como personal de contraparte de expertos de las Naciones Unidas en la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública) de Bogotá, Colombia.

279. Como se indica más arriba, algunos antiguos becarios han sido contratados como funcionarios internacionales y han actuado como expertos en otros países. En materia de capacitación, por ejemplo, dos becarios designados en 1965 como expertos en administración pública en Yemen, prestaron asistencia al Gobierno para establecer un instituto de administración pública. Este Instituto capacita ahora a funcionarios públicos de categoría intermedia.

280. Tal vez la mayor influencia del programa de becas en América Latina se ha ejercido a través de una institución regional, la Escuela Superior de Administración Pública, América Central, San José, Costa Rica. A lo largo de los años, gran número de funcionarios de repúblicas centroamericanas y de Panamá han recibido becas para asistir a cursos de esa Escuela. Muchos de ellos prestan servicios ahora en cargos de categoría intermedia y superior como los de directores generales de oficinas centrales de presupuesto y departamentos de personal, administradores principales de muchos servicios técnicos, profesores de universidades, miembros elegidos de cuerpos legislativos y ministros.

281. También debe mencionarse el papel de antiguos becarios en cargos administrativos y profesionales de la administración pública. A continuación se citan, a título ilustrativo, algunos ejemplos de esta eficaz utilización de los becarios. En Ghana, una persona que ocupaba un cargo de funcionario administrativo de la Secretaría del Cuerpo de Funcionarios al concedérsele la beca, fue promovido de Director de la Secretaría de Organización y Métodos de la Administración Pública de Ghana. En Irán, el Director Administrativo encargado de los asuntos administrativos de los ferrocarriles del Estado asumió el cargo de Director General Administrativo al regresar a su país después de un período de estudios en el exterior. En Chile, un antiguo becario presta servicios ahora como jefe de la sección de organización y métodos. Un antiguo becario ha sido promovido al cargo de Jefe de Personal de los ferrocarriles orientales de Paquistán. En Israel un antiguo profesor de ciencias políticas de la Universidad Hebrea actúa ahora en la Comisión de Administración Pública como director interino de la División de Capacitación y Educación, y es también asesor de los ministerios del Gobierno y de los municipios en problemas administrativos y servicios ejecutivos.

282. El estudio más reciente de las becas se efectuó en 1962 cumpliendo una decisión adoptada por la Junta de Asistencia Técnica en su 52º período de sesiones celebrado en octubre de 1961. Dicho estudio fue realizado por un Grupo de Trabajo compuesto por funcionarios encargados de becas en las organizaciones participantes, que se

reunió en Ginebra del 29 de enero al 1º de febrero de 1962. El Grupo realizó un estudio del programa de becas desde sus comienzos. El informe, en el que se tomó a 1958-1959 como año de muestra, indicó que de los becarios de administración pública, la mayoría volvieron a ocupar los cargos que ocupaban antes en sus países, iniciaron nuevas actividades dentro del servicio en el que trabajaban, capacitaron a otros funcionarios en las materias de su especialización o pasaron a desempeñar cargos de mayor responsabilidad. Un número relativamente pequeño de estos becarios no siguió empleado en la administración pública.

283. Muchos funcionarios públicos pudieron así ampliar su experiencia profesional, lo que no habría sido posible de otro modo, y transmitir sus conocimientos y capacidad técnica a través de las fronteras nacionales. Si bien los informes relativos a los becarios que regresaron a sus países y asumieron diversas responsabilidades indican que la capacitación en el extranjero se lleva a cabo con un criterio acertado, queda evidentemente mucho por aprender sobre cuáles son los métodos más indicados para ofrecer programas de estudio que respondan mejor a las condiciones locales existentes.

Recomendaciones para el futuro programa

284. Se presentan las siguientes recomendaciones para su estudio como medidas destinadas a aumentar la futura eficacia del programa de becas en materia de administración pública:

a) Debe insistirse más en la conveniencia de ofrecer becas a personal administrativo de categoría intermedia que ocupe cargos importantes. Un sector de particular interés con respecto a esas becas es el aspecto administrativo de la planificación del desarrollo y la ejecución de planes;

b) Deben realizarse mayores esfuerzos para ofrecer programas individuales de capacitación que respondan a necesidades específicas de los becarios, en particular de los que ocupan cargos de categoría superior;

c) Para lograr una administración ejecutiva de nivel elevado en los países en desarrollo, las becas deben permitir un cierto campo de acción recíproca con el personal homólogo de países tecnológicamente más adelantados. Debe darse suficiente flexibilidad mediante viajes de estudio cortos y participación en seminarios y conferencias;

d) Cuando convenga, debe hacerse seguir a becarios que tienen la misma ocupación y provienen de diferentes países de la misma región, un mismo programa de capacitación creado para responder a sus necesidades comunes. Esto tendría la ventaja de fomentar el intercambio de experiencia en la solución de problemas comunes;

e) Debe hacerse más estrecho el enlace entre el personal de la División de Administración Pública que tiene a su cargo la administración del programa de becas, y las instituciones nacionales e internacionales de capacitación mediante visitas y otros intercambios, con el fin de identificar los programas de estudios en curso y de influir en la creación de nuevos programas de particular interés para los países en desarrollo;

f) Debe establecerse una metodología de la investigación para realizar una evaluación continua del valor y de los resultados del programa de becas.

IX. EL PROGRAMA OPEX DE LAS NACIONES UNIDAS

Origen del programa

285. El programa de las Naciones Unidas en cuya virtud se proporciona personal de dirección, administración y ejecución, conocido con el nombre de "programa OPEX", se originó en las propuestas presentadas en 1956 por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas (el difunto Dag Hammarskjöld), en un discurso que pronunció en Montreal, en la filial canadiense de la Asociación de Derecho Internacional 98/. En esa ocasión el Secretario General se refirió a la estrecha relación existente entre dos acontecimientos revolucionarios de la era actual que tendían, por una parte, a concretar el principio de la libre determinación y, por la otra, a mejorar la vida económica y social de la inmensa mayoría de la humanidad, que participaba poco de los beneficios de la tecnología moderna. Señaló que las deficiencias de la administración pública constituían el obstáculo principal con que tropezaba la realización de esos objetivos, añadiendo que en todos los informes de las misiones enviadas por las Naciones Unidas y por el Banco Internacional para efectuar estudios económicos, se aludía al obstáculo que suponían una administración pública poco desarrollada y la escasez de funcionarios competentes 99/. El Sr. Hammarskjöld estimó que las Naciones Unidas debían poder aliviar esa escasez de personal, adoptando al efecto un nuevo criterio conforme a las pautas sugeridas por el entonces Secretario de Estado canadiense de Relaciones Exteriores, quien había propuesto que se crease un servicio público internacional profesional y técnico con expertos especialmente capacitados para trabajar en las regiones en desarrollo. Se trataba de crear un servicio de personal de carrera, con el auspicio internacional, para hombres y mujeres calificados de cualquier nacionalidad que estuviesen dispuestos a trabajar en los países en desarrollo de cualquier parte del mundo, como funcionarios adscritos a las administraciones nacionales de esos países, conservando su condición internacional.

286. Habida cuenta de esas manifestaciones en que se reiteraba la importancia de la administración pública, la Asamblea General aprobó en 1958 las propuestas presentadas por el Consejo Económico y Social para establecer el programa OPEX,

98/ El texto íntegro figura en el comunicado de prensa de las Naciones Unidas SG/482, de 29 de mayo de 1956.

99/ Ibid., pág. 1. Sobre el particular reviste interés especial el Informe de la Misión de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas a Bolivia (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1951 II.B.5), en él se hace referencia al "... contraste paradójico" entre la riqueza boliviana y el "poco éxito de su pueblo en transformar esa riqueza" en una "economía nacional próspera", y se declara que "la explicación de la paradoja se encuentra en la inestabilidad gubernamental y administrativa" del país. Las propuestas del informe tendiente a que "las Naciones Unidas ayuden al Gobierno de Bolivia a obtener los servicios de un grupo de expertos y competentes funcionarios administrativos y que el Gobierno de Bolivia los coloque, con carácter temporal ... en puestos como funcionarios de la administración boliviana", constituyen un antecedente de lo que después fue el programa OPEX (pág. 2-3).

a fin de "suplementar" las demás formas de asistencia técnica, cuyo valor se había destruido (resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General) 100/. En la misma resolución por la que se estableció el programa APEX, la Asamblea General previó una amplia esfera de aplicación para esta asistencia en lo que se refería a la administración pública. No había de limitarse a las esferas de competencia en administración pública que normalmente se consideraban pertenecientes a las Naciones Unidas y no a los organismos especializados. En la resolución se estableció expresamente que "cuando las solicitudes de asistencia correspondan a la esfera de competencia de un organismo especializado, no se tome ninguna medida sin antes consultar a ese organismo y obtener su conformidad". Así pues, las solicitudes de asistencia del OPEX en campos tales como la agricultura, la educación, la salud, la meteorología, las telecomunicaciones, la aviación civil y la capacitación industrial habían de remitirse a los organismos especializados interesados para que diesen su consentimiento y asesoramiento al respecto.

Características del programa

287. El programa experimental que se aprobó en 1958 difería en ciertos aspectos del concepto original que tenía Dag Hammarskjöld, es decir, un servicio internacional de funcionarios públicos de carrera. Sin embargo, se conservó en él el objetivo central del plan, o sea, reforzar la capacidad administrativa del servicio público en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social. Se desechó el título propuesto: "Servicio administrativo internacional". En los acuerdos con los gobiernos se recalcó el reconocimiento de la "condición internacional especial" conferida a los funcionarios, pero se aclaró que las personas nombradas estarían "al servicio de los gobiernos", y no se les reconocería la condición de "funcionarios internacionales", conforme a la connotación que el término tiene cuando se lo aplica a los miembros de la Secretaría o a los expertos asesores que trabajan exclusivamente al servicio de las Naciones Unidas o de un organismo especializado.

100/ En el preámbulo de esa resolución, la Asamblea General reconoce "... el importante papel que corresponde a la administración pública en la ejecución de los programas de desarrollo económico y social" y, tomando nota "... con satisfacción de los resultados ya obtenidos en materia de administración pública con los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas" [es decir, conforme a resoluciones anteriores], procede a autorizar "... al Secretario General a suplementar estos programas a fin de:

- "a) Ayudar a los gobiernos que participen en estos programas, y que así lo soliciten, a conseguir, con carácter temporal, los servicios de personas debidamente calificadas para desempeñar, en servicio de los gobiernos solicitantes, funciones de dirección o ejecución, según las definan dichos gobiernos, quedando entendido que dichas funciones incluirán normalmente la formación de personal nacional para que éste asuma lo antes posible las responsabilidades asignadas con carácter temporal a tales expertos contratados internacionalmente."

288. Por estar al servicio de los gobiernos, los funcionarios del OPEX reciben de éstos los sueldos locales pertinentes según la índole de los cargos que desempeñan. Las Naciones Unidas (o el organismo especializado correspondiente) complementan ese sueldo con un subsidio y otras prestaciones para que la remuneración total guarde relación con la que perciben los expertos asesores de categoría análoga.

289. Cabe decir que aun cuando el programa OPEX empezó formalmente como una prolongación de la asistencia técnica en materia de administración pública y como una forma más de la misma, la ayuda así prestada a los gobiernos ha tenido desde el principio su confirmación tácita, si no explícita, dentro de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas 101/. Durante el primer decenio de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas, los expertos proporcionados fueron por lo general asesores que estaban exclusivamente al servicio de las Naciones Unidas o de un organismo especializado. Si bien ésa fue la regla general, en ese período se hicieron excepciones, sobre todo después de terminadas las misiones de asistencia técnica de las Naciones Unidas enviadas a Bolivia, en 1950, y a Indonesia en relación con la Junta de Planificación de ese país. En estos casos las Naciones Unidas promovieron el nombramiento de expertos para cumplir funciones de dirección, administración y ejecución, a quienes asignaron un subsidio mientras desempeñaban puestos gubernamentales. Sin embargo, se estimó que para apartarse de la norma establecida en materia de expertos asesores era preciso contar oficialmente con la aprobación de la Asamblea General, pues se trataba de una cuestión de política.

Autorización financiera y monto de los créditos: período experimental

290. En 1958 la Asamblea General autorizó un crédito de 250.000 dólares para su empleo en 1959, y luego extendió el experimento al año 1960, aumentándose el crédito a 300.000 dólares. Pero al revisarse en 1960 el programa OPEX, tanto en el Consejo Económico y Social como en la Asamblea General, el Secretario General informó que el monto de los fondos entonces asignados era totalmente inadecuado para sufragar durante un año completo los gastos de todos los puestos creados.

291. Los fondos asignados por la Asamblea General para los años de experimentación resultaron adecuados para atender los gastos de personal correspondientes a los nombramientos hechos en ese período, porque los problemas iniciales del nuevo programa habían frenado el ritmo de las actividades. A mediados de 1960, aun a sabiendas de que los recursos disponibles eran limitados, se habían recibido más de 170 solicitudes de 39 gobiernos, lo cual dio idea de las posibilidades que tendría el programa si se contaba con fondos suficientes. De este modo, en el 30.º período de sesiones del Consejo Económico y Social el Secretario General pudo informar que los gobiernos estaban satisfechos con la asistencia OPEX, y que en vista de la demanda potencial podía considerarse que el programa experimental constituía un éxito. La Asamblea General, en su resolución 1540 (XV), hizo suya la recomendación del Consejo de que el programa se realizara en "forma continua", y aprobó un crédito anual de 850.000 dólares.

101/ En la resolución 222 A (IX) del Consejo Económico y Social, Anexo I, los Principios generales que rigen el Programa Ampliado se estipula que: "Las clases de asistencia técnica que hayan de prestarse a cada país serán decididas por el gobierno interesado"; y que la asistencia será proporcionada "... hasta donde sea posible en la forma deseada por el país interesado".

292. Así, mientras en su resolución original, (1256 (XVIII)), la Asamblea General aprobó el programa OPEX en atención al "importante papel que corresponde a la administración pública en la ejecución de los programas de desarrollo económico y social", el término "administración pública" no se restringió en este caso al tipo de puestos de asesoramiento para el cual la Subdirección de Administración Pública proporcionaba apoyo sustantivo, sino que abarcó todos los sectores en el sentido más amplio, y todos los aspectos en que se necesitaba personal administrativo, técnico y directivo. De este modo quedaron comprendidas en esa resolución las muy diversas actividades a que se dedican los organismos especializados, además de los campos económicos y sociales que son de la competencia de la Secretaría de las Naciones Unidas.

293. Como resultado de ello, los organismos especializados han estado asociados desde un principio a las Naciones Unidas en las actividades del programa OPEX. En el primer año, 3 de los 10 nombramientos hechos correspondieron a especialidades de dichos organismos. Diez de los veinte nombramientos hechos en 1960 y 15 de los 37 hechos en 1961 correspondieron también a esos campos. Los nombramientos para puestos OPEX llegaron a 68 en 1962, a 78 en 1963 y a 82 en 1964; en cada uno de esos años, a los campos de actividad de los organismos especializados les correspondió más de un tercio del total de puestos. En el cuadro 2 se dan datos detallados acerca del personal OPEX.

294. En 1960, al año de haberse puesto en marcha el programa OPEX, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) inició su propio programa UNESCO OPEX de especialistas en administración (después llamado UNESCOPAS), para facilitar directamente personal especializado en sus campos de competencia, sobre todo en educación. Al mismo tiempo, la UNESCO siguió colaborando con las Naciones Unidas en la tarea de aportar personal para puestos "clave" preponderantemente administrativos, conforme al programa de las Naciones Unidas. Más tarde, la Organización Mundial de la Salud (OMS) emprendió un programa "operacional" sufragado con recursos de su presupuesto ordinario, siguiendo las directivas generales del programa OPEX de las Naciones Unidas, pero encaminado concretamente a prestar asistencia en los campos propios de la OMS. Los programas de la UNESCO y de la OMS, en cuya virtud esas organizaciones prestan asistencia operacional en sus respectivas esferas de acción, se han considerado como complementarios del programa emprendido por las Naciones Unidas con arreglo a la resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General.

295. Los fondos adicionales facilitados por la Asamblea General para 1961 permitieron que el Secretario General atendiese parte de las solicitudes que se habían acumulado. Se concluyeron otros acuerdos y se crearon nuevos puestos. Pero a principios de 1962 se vio que el crédito anual de 850.000 dólares asignado para este programa pronto sería insuficiente para satisfacer siquiera una parte de las solicitudes presentadas para cubrir puestos vacantes. Este problema de los fondos obedecía a dos causas. Primero, dada la índole del programa OPEX, los puestos debían cubrirse en general para un bienio o más (en muchos casos para varios años), pues cada funcionario OPEX debía capacitar a un nacional que había de reemplazarlo en sus funciones. Los nacionales no podían capacitarse rápidamente, y menos en campos tan técnicos como los de los organismos especializados. Segundo, los primeros cálculos del promedio de los gastos operacionales fueron demasiado bajos, sobre todo porque muchas de las últimas solicitudes procedían de países donde los sueldos, por ser muy reducidos, exigían que los fondos asignados por las Naciones Unidas fuesen proporcionalmente mayores.

Ampliación de la base financiera y administrativa

296. En el informe presentado por el Secretario General al Consejo Económico y Social en su 34.^o período de sesiones (1962) 102/, la información relativa al examen de los programas de administración pública se refería detalladamente a la evolución del programa OPEX, a la necesidad de asignar más fondos y a la conveniencia de que los organismos especializados emprendiesen actividades tipo OPEX en sus esferas de competencia, al paso que subrayaba la importancia de la colaboración entre organismos para uniformar los criterios sobre esa clase de actividad y evitar las duplicaciones de esfuerzos.

297. En 1962 la Asamblea General no adoptó ninguna medida para aumentar el crédito anual asignado en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En cambio, la cuestión del posible empleo de fondos del Programa Ampliado para fines "operacionales" se remitió a la Junta y al Comité de Asistencia Técnica, con el encargo de que se presentase un informe a la Asamblea General en su decimoctavo período de sesiones.

298. La Secretaría de las Naciones Unidas apoyó decididamente una propuesta aprobada por el Consejo Económico y Social a efectos de que se autorizase el empleo de fondos del Programa Ampliado para los fines del OPEX. Era evidente que la demanda de asistencia técnica de esa clase crecía. Era evidente también que a la sazón la Asamblea General no estaba dispuesta a aumentar los fondos destinados a los programas ordinarios de las Naciones Unidas, entre los cuales figuraba el OPEX. Se planteaba también la cuestión de que el porcentaje de puestos de la competencia de los organismos especializados era invariablemente elevado, sobre todo los puestos que debían cubrir técnicos y especialistas muy calificados. Como el período experimental del programa OPEX ya había terminado, parecía conveniente que tales puestos dejaran de financiarse con fondos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, pues ello impedía satisfacer un cúmulo de solicitudes de nombramientos para puestos en esferas de la competencia exclusiva de las Naciones Unidas. Además, dos de los organismos especializados habían establecido ya sus propios programas "operacionales".

299. Al aprobar la Asamblea General la propuesta del Consejo Económico y Social de que los fondos del Programa Ampliado se utilizasen para financiar puestos OPEX sobre una base experimental en los años 1964-1966, los presupuestos ordinarios de las Naciones Unidas, la UNESCO y la OMS ya no son las únicas fuentes de recursos para costear ese tipo de actividad. Se pedirá a la Asamblea General, en su vigésimo primer período de sesiones, que siga autorizando el empleo de fondos del PNUD (sector Asistencia Técnica) después de 1966.

300. La creación del programa OPEX, que permite proporcionar expertos a los gobiernos para que trabajen temporalmente a sus órdenes, servicio que no estaba previsto en las disposiciones de los acuerdos existentes, representó un cambio en la norma establecida en materia de asistencia de expertos. Ello exigió que se negociase por separado un nuevo acuerdo con cada gobierno deseoso de obtener esa clase de asistencia. En cada uno de esos acuerdos se confirma la condición del personal OPEX como funcionarios de los gobiernos, se establece que éstos pagarán

102/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 34.^o período de sesiones, Anexos, tema 3 del programa, documento E/3630.

a dichos funcionarios el sueldo local prevaeciente para el puesto que ocupen y les concederán ciertos privilegios e inmunidades en el desempeño de sus funciones y se reconoce en general la "condición internacional especial" del funcionamiento OPEX. Las Naciones Unidas complementan el sueldo local de cada funcionario OPEX mediante un subsidio y otras prestaciones para que su remuneración total sea similar a la que percibe un experto asesor de la misma categoría.

Acuerdo uniforme OPEX

301. A finales de 1964, 52 gobiernos (incluso el del Reino Unido, respecto de sus territorios dependientes) habían firmado acuerdos OPEX con las Naciones Unidas. Esos acuerdos se van reemplazando por un nuevo acuerdo uniforme que cada gobierno concluye con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en representación de todas las organizaciones participantes. Se espera que todos los gobiernos que han concertado un acuerdo con las Naciones Unidas firmen el nuevo acuerdo uniforme OPEX con el PNUD, lo cual les permitirá recibir este tipo de asistencia de todos los organismos especializados que participan en el Programa Ampliado así como de las Naciones Unidas, además de la asistencia OPEX prestada con cargo a los presupuestos ordinarios de las Naciones Unidas, la UNESCO y la OMS. Las negociaciones con esos gobiernos y con los que no habían concertado acuerdos OPEX están en marcha.

Responsabilidades permanentes de las Naciones Unidas con respecto al OPEX

302. En 1965 las Naciones Unidas traspasaron a la jurisdicción de los organismos especializados los puestos creados dentro del programa OPEX que son esencialmente de su competencia. Sin embargo, las disposiciones de la resolución original sobre el programa OPEX (1956 (XIII) de la Asamblea General), en que se pone de relieve la administración pública, permiten aún que las Naciones Unidas, previo consentimiento del organismo especializado interesado, costeen con cargo a su presupuesto ordinario los puestos "clave" en que predomine el aspecto administrativo.

303. El traspaso de puestos a la jurisdicción de los organismos especializados ha aliviado la carga para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Las disposiciones de la resolución 1946 (XVIII) de la Asamblea General, aprobada en 1963, dan mayor margen a gobiernos para decidir si deben atender sus necesidades pidiendo la asistencia de servicios de "asesoramiento" o la de servicios "operacionales".

304. Para poder atender con más flexibilidad las necesidades de asistencia técnica de los gobiernos mediante recursos del presupuesto ordinario, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1008 (XXXVII), y la Asamblea General, en su resolución 2004 (XIX), aprobaron el programa total de asistencia técnica para 1965 tal como lo había recomendado el Comité de Asistencia Técnica, es decir, sobre una base "prioritaria", sin vincular - como antes - la aprobación del programa a una asignación determinada de fondos con arreglo a cada una de las resoluciones normativas de la Asamblea General. Dentro de los límites de los fondos totales asignados para la asistencia técnica en el presupuesto ordinario, los gobiernos ahora pueden decidir sus propias prioridades según los principales sectores de asistencia técnica (desarrollo económico, bienestar social y administración pública) y, dentro de esos sectores principales, entre asistencia con fines de "asesoramiento" u "operacionales" (OPEX). En este sentido, la asistencia prestada con cargo al presupuesto ordinario, incluso la del OPEX, se presta siguiendo procedimientos similares a los que rigen el PNUD (sector Asistencia Técnica).

305. En 1965, el efecto inmediato de traspasar a la jurisdicción de los organismos especializados los puestos OPEX en campos que son de su competencia y, a la vez, de permitir que los gobiernos presenten sus solicitudes conforme al programa ordinario sobre una base "prioritaria" y sin basarse en las resoluciones de la Asamblea General, fue una ligera disminución de los puestos OPEX cubiertos ese año. Pero esa tendencia se invirtió al año siguiente, y es probable que el número de puestos OPEX cubiertos en 1966 rebase el total de cualquiera de los años anteriores. Además, mientras esta forma de asistencia antes la proporcionaban las Naciones Unidas con cargo a una asignación única de su presupuesto ordinario, ahora la proporcionan los organismos especializados con fondos de sus presupuestos ordinarios (OMS y UNESCO) y en virtud del PNUD.

306. Conforme a la resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General, en la que se alude a la "administración pública", el mandato de las Naciones Unidas, es muy amplio. El programa se hizo extensivo no sólo a los puestos en los muy diversos campos de competencia de los organismos especializados (todos menos la UNESCO y el OIEA), sino también a todas las principales esferas de actividad de las Naciones Unidas, entre ellas la planificación económica, el desarrollo industrial, el desarrollo de los recursos naturales, la energía eléctrica, el fomento del comercio, la hacienda pública, las instituciones financieras, la estadística, los transportes y las comunicaciones, los asuntos jurídicos, el desarrollo social, la vivienda, la planificación física y la construcción, las obras públicas y el régimen de tenencia de la tierra. Aparte de eso, están los puestos relacionados con los aspectos más convencionales de la administración pública, tales como administración general, administración de personal, capacitación, organización y métodos, y administración local. Los recursos del presupuesto ordinario, en virtud de la resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General, permitieron así que en el aspecto operacional virtualmente aumentaran los campos de actividades para los que se proporcionan fondos con arreglo al Programa Ampliado, y los campos de actividad abarcados por el programa ordinario en su integridad.

307. Desde el comienzo, la Subdirección de Administración Pública ha tenido que ver con todos los aspectos normativos y sustantivos del programa OPEX, puesto que este programa se concibió para complementar los programas de administración pública existentes, satisfaciendo los deseos de los gobiernos que quieren cubrir puestos de dirección o ejecución en sus dependencias administrativas.

308. Ahora bien, el aparato administrativo de un gobierno evidentemente abarca los diversos ministerios, departamentos y demás órganos de los países en desarrollo en que están principalmente interesadas otras dependencias sustantivas de la Secretaría de las Naciones Unidas. La dependencia de administración pública de las Naciones Unidas desempeñó un papel preponderante en el desarrollo del programa OPEX y participó en toda la evolución de su política. La actual Subdirección sigue ejerciendo esa función en cuanto a la política, y proporcionando asistencia sustantiva en los aspectos de administración pública de todos los puestos OPEX. Esta labor, realizada conjuntamente con otras dependencias de la Secretaría que tienen un interés esencial en ciertos puestos, incluye el estudio de todas las solicitudes, comentarios sobre las características de los puestos desde el punto de vista de la administración pública, y observaciones sobre las calificaciones de todos los aspirantes a puestos OPEX, desde ese mismo punto de vista. La Subdirección está también interesada en la marcha de las misiones OPEX y en los resultados finales logrados con la asistencia OPEX.

Resultados del experimento hasta la fecha

309. Se ha reconocido que, si se dan las condiciones debidas, la aportación del funcionario OPEX puede surtir más efecto sobre la situación local que la del "asesor". El papel de este último suele limitarse a "asesorar" y a las actividades (por ejemplo, las de capacitación) que puede emprender sin perjuicio de su condición de funcionario internacional. En cambio, el funcionario OPEX está incorporado al servicio nacional, y su competencia profesional así como su experiencia administrativa pueden aplicarse directamente al programa del organismo para el que trabaja.

310. Corresponde destacar que todo funcionario OPEX se compromete a preparar a un funcionario nacional para que lo reemplace lo antes posible, recomendando el empleo de becas de estudio en ultramar y proporcionando capacitación en el servicio para las personas que reúnan las condiciones requeridas. En muchos casos el personal nacional de contraparte tiene que prepararse en el extranjero antes de reemplazar en sus funciones a los funcionarios OPEX, y a tal fin se le otorgan becas.

311. En el período de casi siete años transcurridos desde que se inició el programa OPEX las Naciones Unidas han proporcionado los servicios de unos 200 expertos OPEX a 50 gobiernos. Cabe hacer una o dos observaciones sobre los resultados obtenidos hasta la fecha. Primero, el personal OPEX proporcionado se ha caracterizado en general por su alta competencia y ha cumplido las funciones administrativas, profesionales y operacionales que se le asignaron. Sin embargo, el objetivo de preparar a un nacional para que asuma las responsabilidades del funcionario OPEX al término de su misión ha sido mucho más difícil de lograr.

312. Puede decirse que los tres elementos que contribuyen al éxito de una misión tipo OPEX son:

a) Que se nombre a un funcionario OPEX que sea competente y sepa ganarse la confianza del país;

b) Que el gobierno interesado nombre a un funcionario de contraparte calificado (o reemplazante) al principio de la misión, considerando que la asistencia OPEX tiene por objeto que el gobierno pueda bastarse a sí mismo lo antes posible;

c) Que la misión dure lo suficiente para que el funcionario de contraparte pueda aprovechar la oportunidad de capacitarse que le brinda la presencia del funcionario OPEX.

313. Con respecto al punto a), los cuidadosos procedimientos de contratación que se siguen han permitido que en general se consigan funcionarios con la competencia profesional y las cualidades personales requeridas. Pero en lo relativo al punto b), los gobiernos, que tienen la responsabilidad primordial al respecto, suelen tropezar con grandes dificultades para satisfacer ese requisito. En la mayoría de los países que han solicitado la asistencia del OPEX escasean mucho las personas de la preparación y las calificaciones técnicas básicas requeridas del personal reemplazante de los funcionarios OPEX. Si dichas personas no reúnen sus calificaciones esenciales, el funcionario OPEX no podrá impartirles útilmente los debidos conocimientos técnicos y administrativos. Por lo tanto, existe la urgente necesidad de promover por todos los medios disponibles (privados, bilaterales y multilaterales) el recurso a las becas de larga duración, o mejor aún la creación de servicios locales de enseñanza y capacitación, a fin de preparar a los nacionales

que reúnan las condiciones exigidas para trabajar con los funcionarios OPEX y para reemplazarlos en su oportunidad. Así pues, la duración de una misión OPEX (punto c) supra) está estrechamente ligada a la condición indicada en el punto b). Debido a las exigencias que suponen los cambios de prioridades de los programas y a la escasez general de fondos para estos últimos, un alto porcentaje de puestos OPEX sólo han sido cubiertos por uno o dos años. En tales circunstancias, si bien la misión OPEX proporciona asistencia útil a los gobiernos al cubrir temporalmente el puesto de que se trate, no ha contribuido plenamente al objetivo final de capacitar a los funcionarios reemplazantes.

314. Por lo tanto, parece razonable afirmar que, salvo en las condiciones más favorables, las misiones OPEX de dos años o menos son quizá demasiado cortas para que se cumpla su objetivo. Pero también es difícil saber cuál es la duración óptima de una misión OPEX. Las condiciones varían mucho según los países y los campos de actividad. Más de 30 misiones han durado de tres a cinco años y más. El problema de asegurar con ellas la preparación del personal nacional que ha de asumir las correspondientes funciones en cada caso es objeto de cuidadosa atención por parte de los gobiernos y los organismos interesados.

315. Al término de una misión reciente, un funcionario OPEX, después de prestar servicios durante cuatro años como ingeniero en jefe del departamento de uso de la tierra e hidráulica de un gobierno, preparó una nota en cuya virtud traspasaba sus funciones al nacional designado para reemplazarlo, de la cual envió copia a la Secretaría con el permiso del departamento. La dependencia sustantiva de la Sede de las Naciones Unidas hizo al respecto la atinada observación siguiente:

"La nota de traspaso, que en esencia es el informe con que culminan sus cuatro años de servicios, es interesante porque da una buena idea de las actividades de un experto OPEX.

"El informe contiene muchas consideraciones que serán de gran valor para el sucesor del experto. Es de advertir que los problemas administrativos constituyeron el principal motivo de preocupación, y el aporte más valioso del funcionario OPEX probablemente consistió en organizar el departamento y adoptar en él los métodos de trabajo de las empresas mercantiles.

"Para desempeñar un cargo de esa clase es indispensable una preparación técnica de alto vuelo, pero el éxito alcanzado por el experto en su misión demuestra lo importante que es tener, además de esas cualidades, talento administrativo."

316. La asistencia que presta un experto OPEX es una alternativa útil de la asistencia que proporciona el experto asesor, pues es evidente que en ciertos casos las necesidades de un gobierno se pueden satisfacer mejor en esa forma. Sin embargo, prescindiendo de su especialización, todos los funcionarios OPEX tienen que ver, directa o indirectamente, con problemas de "administración". De la experiencia adquirida por las Naciones Unidas hasta la fecha se desprende que cuanto más técnico es el campo de actividad en que se necesita la asistencia, tanto mayor es la brecha entre los conocimientos del personal disponible en un país y las condiciones que exige el puesto que ha de cubrirse. Además, cuanto mayor es esa brecha, tanto mayor será la necesidad de complementar el "asesoramiento" con tareas de "ejecución, dirección y administración". Para que los servicios de asesoramiento por sí solos sean eficaces, es preciso contar con nacionales calificados que pongan en práctica el asesoramiento dado. Todo indica, a juzgar por las solicitudes de los gobiernos, que seguirá recurriéndose a esta forma de asistencia técnica.

X. COMENTARIOS FINALES

317. El programa de administración pública de las Naciones Unidas, que se inició en 1948 como un modesto ensayo, ha evolucionado hasta llegar a tomar carta de naturaleza como una de las actividades vitales de las Naciones Unidas en lo referente al progreso socioeconómico de los países en desarrollo. El crecimiento del programa da idea de la importancia que tiene la administración pública en el proceso del desarrollo nacional y de la necesidad de la cooperación internacional a efectos de mejorar la capacidad de los sistemas administrativos nacionales para emprender tareas de desarrollo.

318. El contenido del programa ha sido determinado por la naturaleza de los problemas administrativos de los países en desarrollo, la prioridad y frecuencia de las solicitudes que éstos han presentado ante las Naciones Unidas de asistencia técnica en el campo de la administración pública, y la disponibilidad de recursos. Un aspecto básico del programa es el relieve que se ha dado al hecho de compartir conocimientos y técnicas en materia de administración pública. Durante los primeros años, los elementos primordiales del programa fueron la formación de personal para la función pública, la organización y racionalización de los sistemas administrativos, la formulación de leyes y reglamentos en relación con los cuerpos de empleados públicos y el mejoramiento de la dirección de funcionarios públicos en los países en desarrollo. Debido al crecimiento de la planificación del desarrollo nacional, el programa empezó a abarcar también los aspectos administrativos de la planificación del desarrollo y la ejecución de planes, la organización y dirección de las empresas públicas y de otros instrumentos del desarrollo, la descentralización de las funciones del desarrollo y otras esferas conexas.

319. Para la ejecución del programa se han asignado expertos en administración pública a los países en desarrollo que los han solicitado; se ha proporcionado asistencia para la creación de instituciones de administración pública de carácter nacional y regional; se han concedido becas para estudios en el exterior; se han organizado seminarios y conferencias regionales e interregionales; y se han formulado y ejecutado proyectos interregionales de investigación encaminados a apoyar a los expertos nacionales e internacionales dedicados a labores de mejoramiento administrativo. La mayor parte de estas actividades se llevan a cabo no sólo con el fin de prestar ayuda a los países en desarrollo para que resuelvan sus problemas administrativos inmediatos sino también al objeto de capacitarlos para que establezcan instituciones nacionales que actúen en su día como focos de mejora administrativa que les permitan prescindir de la ayuda externa en sus formas actuales.

320. Un pequeño grupo de funcionarios de la Sede de las Naciones Unidas viene prestando apoyo técnico a los expertos en administración pública en los niveles nacional y regional, administrando los programas de becas en administración pública y organizando proyectos interregionales basados en la realización de investigaciones y la celebración de seminarios. A pesar de lo limitado de los recursos y de la fluctuación de los mismos, este personal ha puesto el máximo empeño en servir al programa. Además de proporcionar en los últimos años ayuda técnica a más de 150 expertos por año en el nivel nacional, el personal de administración pública ha llevado a cabo

con éxito diversos proyectos interregionales de investigación 103/. No obstante, hay que admitir que, debido a la carencia de recursos, las actividades de la Sede tuvieron que limitarse a unos pocos temas considerados como de alta prioridad. Además, no siempre ha sido posible proporcionar a los expertos y a los becarios una ayuda del calibre que el personal habría deseado.

321. Las necesidades administrativas de los países en desarrollo, en especial las de los independizados recientemente indican que las actividades y métodos hasta ahora aplicados continuarán formando parte importante del programa en el futuro. En efecto, la mayor parte de tales actividades tendrán que ser ampliadas para que estén de acuerdo con las crecientes necesidades. Sin embargo, este proceso por sí solo no bastará para hacer frente a las exigencias propias de un desarrollo acelerado; por lo tanto, es necesario explorar nuevos caminos y nuevas direcciones. Durante el año pasado, el personal de la Sede encargado de las cuestiones de administración pública se ha dedicado a establecer una definición y formulación nuevas del programa. Se espera que este proceso de reorientación coloque de nuevo a la administración pública en pleno centro del desarrollo económico y social y permita que las Naciones Unidas contribuyan más a mejorar la capacidad de los sistemas administrativos nacionales en orden a la aceleración del crecimiento nacional. Para conseguirlo, el personal de administración pública de las Naciones Unidas debe estar capacitado para proporcionar asesoramiento y asistencia en cuestiones que van más allá de los límites tradicionales de la administración pública; y ha de poder hacerlo en escala superior a la de las actividades que hasta ahora han permitido los recursos disponibles.

322. Hay un cambio de enfoque evidente en los proyectos, en cursos y previstos, de la Subdirección. Además de continuar con los proyectos de años anteriores, la Subdirección ha iniciado o ha ampliado actividades relacionadas con reformas administrativas en gran escala, los aspectos administrativos de la planificación y de la ejecución de planes, la dirección de las empresas públicas, la administración del desarrollo regional y local, la formación de empleados públicos, inclusive el personal científico y técnico, y otros temas, ya mencionados en capítulos anteriores, que se orientan hacia el desarrollo.

323. Se ha realizado un verdadero esfuerzo tendiente a mejorar la capacidad de la Secretaría de las Naciones Unidas para prestar servicios en materia de cooperación técnica sobre administración pública en los países en desarrollo. En el programa ordinario (resolución 723 (VIII) de la Asamblea General) se ha aprobado el establecimiento de tres cargos de asesores interregionales en administración pública. Uno se llenó en 1966; otro se llenará el 1.º de enero de 1967; y el tercero, tal vez en 1968. Con cargo al programa ordinario de asistencia técnica, se ha dispuesto cierto número de cargos para consultores regionales en Africa, América Latina, Asia y el Lejano Oriente. Es probable que en el proyecto de presupuesto de 1968 se proponga el establecimiento de dependencias de administración pública con puestos de plantilla dentro de las secretarías de todas las comisiones económicas regionales (salvo la de Europa). Los puestos del cuadro orgánico de la Subdirección de Administración Pública se van llenando cada vez más con personas que han prestado servicios sobre el terreno como expertos de categoría superior de la ATNU en administración pública. A pesar de la escasez de personal durante 1966, diversos altos funcionarios fueron enviados en misiones de asistencia técnica de seis a ocho semanas de duración.

103/ En los apéndices II y III se dan listas de publicaciones de las Naciones Unidas y de seminarios regionales e interregionales sobre administración pública.

324. La naturaleza misma de la administración pública hace que el tema sea interesante no sólo para las Naciones Unidas sino también para los organismos especializados. La colaboración entre la Secretaría y los organismos especializados en este respecto ha sido productiva y presenta buenos augurios para posibilidades futuras de acción concertada. Varias organizaciones no gubernamentales y asociaciones profesionales se interesan por las mejoras administrativas orientadas hacia el desarrollo. La Subdirección ha intensificado sus esfuerzos con el fin de mantener estrecho enlace con tales instituciones para poder aprovechar al máximo las investigaciones, y otras actividades, de éstas. La Subdirección está planeando, entre otras cosas, fortalecer sus relaciones con el mundo académico solicitando cada año la colaboración de dos o tres autoridades en la materia para laborar en proyectos de interés mutuo. A fin de facilitar estos planes, se ha pensado obtener sus servicios durante un tiempo igual al año académico.

325. La Subdirección piensa continuar y reforzar su programa de investigaciones con objeto de identificar los cambiantes problemas de los países en desarrollo, examinar los conocimientos y la experiencia de que se dispone generalmente en materia de administración pública, e idear métodos y técnicas que sean especialmente pertinentes y aplicables a los problemas administrativos de los países en desarrollo.

326. En el presente documento se ha presentado un esquema del programa que en materia de administración pública han seguido las Naciones Unidas durante los últimos 15 ó 16 años; y se han indicado de manera general las direcciones que las Naciones Unidas podrían seguir en lo futuro. El Secretario General tiene la firme esperanza de que los expertos que participaron en la reunión celebrada en enero de 1967 le presten su ayuda y asistan al Consejo Económico y Social en la formulación de un programa de trabajo en materia de administración pública que aporte una contribución máxima al desarrollo económico y social y al progreso de las naciones.

APENDICE I

ESCUELAS E INSTITUTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA: DESCRIPCION DE ALGUNOS PROYECTOS

1. Argentina. Un estudio preliminar realizado por un experto de las Naciones Unidas con el fin de identificar las necesidades en materia de formación dio origen a la creación de un instituto de investigaciones y estudios sobre administración pública en 1955. Esta institución se desarrolló con asistencia de un segundo experto de las Naciones Unidas y, en 1958, se convirtió en el Instituto Superior de Administración Pública, conocido por ISAP. Las Naciones Unidas continuaron proporcionando asistencia por medio de dos expertos, que prestaron servicios sucesivamente hasta 1964. El Instituto se dedica primordialmente a suministrar formación dentro del servicio a personal de categoría superior y media. Ofrece cursos de organización y métodos, administración de personal y administración presupuestaria. El instituto proporciona servicios de asesoramiento para la creación de oficinas de organización y métodos en los ministerios y departamentos y desarrolla un programa de investigación en la esfera de la administración pública.
2. Brasil. El primer proyecto en el que las Naciones Unidas colaboraron con el gobierno de un país en desarrollo para hacer funcionar una escuela de administración pública se inició en Brasil en 1952. La institución de que se trataba era la Escuela Brasileña de Administración Pública (Escola Brasileira de Administração Pública, conocida por EBAP), que, junto con la Escuela Brasileña de Administración de Empresas (Escola Brasileira de Administração de Empresas, conocida por EBAP), formaban el Instituto Brasileño de Administración de la Fundación Getulio Vargas. Sobre la base del acuerdo concertado entre las Naciones Unidas y el Gobierno del Brasil a principios de 1952, la EBAP recibió amplia ayuda de las Naciones Unidas para el desarrollo de su programa de administración pública.
3. Diecisiete expertos en administración pública de las Naciones Unidas, que representaban especialidades tales como administración de personal, organización y métodos, organización gubernamental comparada, administración presupuestaria y administración local y municipal pronunciaron series de conferencias en la Escuela desde 1952 hasta 1958. Un experto de las Naciones Unidas prestó servicios como co-director de la Escuela desde 1953 a 1956, fecha en la que la Fundación Getulio Vargas asumió la plena responsabilidad.
4. Durante los años de participación de las Naciones Unidas, en la Escuela se podían cursar estudios de cuatro años de duración que permitían obtener un título académico; y había también estudios avanzados de especialización en administración pública para altos funcionarios, a la mayoría de los cuales se les exigía que tuvieran título universitario y por lo menos tres años de experiencia en la administración pública. Los expertos de las Naciones Unidas no participaban en la enseñanza de los cursos comprendidos en estos programas académicos, sino que concentraban sus esfuerzos en ofrecer una serie de cursillos intensivos de formación dentro del servicio del tipo comúnmente conocido por perfeccionamiento de personal directivo. En los cinco años durante los cuales continuó la asistencia en gran

escala, el número total de funcionarios públicos que recibieron formación en estos cursos de perfeccionamiento fue de 1.369, de los cuales 239 procedían de países latinoamericanos que no eran el Brasil.

5. El proyecto incluía un programa de becas que tenía dos objetivos: en primer lugar, ofrecer oportunidades para la capacitación avanzada de nacionales brasileños con el fin de prepararles a servir como empleados profesionales del Instituto; en segundo lugar, permitir a los funcionarios públicos de otros países latinoamericanos participar en el programa de perfeccionamiento de mandos. En virtud de la primera parte del programa, recibieron formación en el extranjero, 15 brasileños, cuatro de los cuales prestaban servicios como empleados profesionales al término del proyecto. La segunda parte del programa de becas contribuyó bastante a la repercusión regional de este proyecto a/.

6. Burundi. En Burundi, poco después de alcanzar el país su independencia en 1962, se estableció una escuela para la formación de funcionarios públicos, la llamada Ecole Royale d'Administration. Un experto de las Naciones Unidas colaboró en el estudio preliminar para esta escuela y permaneció en el país para contribuir a su labor uniéndosele subsiguientemente un segundo experto. En 1966, se aprobó un proyecto del PNUD (Fondo Especial) destinado a dar mayor desarrollo a la escuela. El objeto del nuevo proyecto es ayudar al Gobierno a establecer en la escuela cursos de formación anterior al servicio y dentro del servicio. La escuela ofrece formación administrativa a niveles medios, tanto para funcionarios públicos como para el personal de empresas semipúblicas, privadas y cooperativas.

7. Colombia. La Escuela Superior de Administración Pública, conocida por ESAP, se creó en 1960 como institución autónoma análoga a una universidad y quedó autorizada para conceder títulos. A la ESAP se le encomendó una misión muy amplia: educación de funcionarios públicos con anterioridad a su entrada en el servicio; formación dentro del servicio, de muchas clases y tipos; investigación en materia de administración pública; y divulgación de conocimientos. Un experto de las Naciones Unidas prestó asistencia en la planificación de la ESAP, incluso en la preparación de programas de estudios para diferentes clases o grupos de empleados públicos. Otros tres expertos de las Naciones Unidas se unieron al personal de la ESAP como profesores y también proporcionando asesoramiento en relación con los muchos problemas que se planteaban en una institución nueva de tan amplio alcance.

8. La ESAP tiene subdivisiones dedicadas, respectivamente, a formación previa a la entrada en el servicio y dentro del servicio. La subdivisión relacionada con la formación dentro del servicio es el Instituto de Administración General. En 1964, se estableció un proyecto del Fondo Especial con el fin de proporcionar nueva asistencia a la ESAP para trazar y llevar a cabo un programa ampliado de capacitación de altos funcionarios. El proyecto, una vez que disponga de todo el personal necesario y haya alcanzado su pleno desarrollo, incluirá trabajos de formación y de asesoramiento en las principales esferas de la administración pública. La misión del Instituto de Administración General incluirá la investigación además de la formación, dicho Instituto está destinado a servir de instrumento para ayudar

a/ Una buena fuente general de información sobre el proyecto del Brasil es el informe titulado The Brazilian School of Public Administration, 1951-1956 (TAC/BRA/8).

a modernizar el mecanismo administrativo de Colombia, concediendo alta prioridad al régimen de funcionarios públicos de carrera como puntal del desarrollo socioeconómico del país b/.

9. Costa Rica (país huésped para una escuela regional). La Escuela Superior de Administración Pública - América Central, conocida por ESAPAC, se abrió en San José en 1954 después de un estudio preliminar realizado por un experto de las Naciones Unidas, que fue luego su primer director. En virtud de un acuerdo concertado entre las Naciones Unidas y los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, a los que se llamaba "los Gobiernos miembros de la ESAPAC", se acordó que la ayuda de las Naciones Unidas consistiría en proporcionar expertos que actuaran como profesores en la ESAPAC, becas de ampliación de estudios en la escuela y otras para realizar estudios especiales fuera de la región con el fin de capacitar a futuros miembros del profesorado del ESAPAC. De conformidad con este acuerdo, los Gobiernos miembros se comprometieron a contribuir al fondo común de la ESAPAC de manera suficiente para garantizar su funcionamiento eficaz. Parte de su contribución consiste en correr con los gastos de los empleados cuyos servicios no proporcionan las Naciones Unidas, así como de los empleados locales administrativos y de servicios de mantenimiento, y el suministro de material y equipo docente, en el entendimiento de que el Gobierno de Costa Rica, que representa al país en que está situada la Escuela, continuara proporcionando los locales para oficinas y las aulas.

10. Desde hace más de 12 años, la ESAPAC viene demostrando la posibilidad de impartir formación en el plano regional en materia de administración pública. Se trata de una institución auténticamente internacional, que siempre ha contado con el apoyo de las Naciones Unidas. El cargo de Director de la ESAPAC ha sido ocupado sucesivamente por tres expertos de las Naciones Unidas. Incluidos estos tres, un total de 31 expertos de las Naciones Unidas han prestado servicios en el personal de la ESAPAC durante períodos que han oscilado entre unos pocos meses y varios años. Han participado en todas las fases del trabajo de la institución; dando cursos, dirigiendo seminarios, llevando a cabo investigaciones, escribiendo libros y folletos y asesorando sobre el desarrollo de la biblioteca. Ningún otro instituto de administración pública ha recibido apoyo y ayuda de las Naciones Unidas en tal escala y durante tanto tiempo.

11. Durante varios años, la ESAPAC ofreció un curso general sobre administración pública que se seguía en régimen de internado y duraba unos cinco meses, para el cual los gobiernos de los cinco Estados asociados y Panamá (que se convirtió en miembro participante de la ESAPAC mediante un acuerdo suplementario) nombraban funcionarios de categoría media y superior. Además, la ESAPAC celebró muchos seminarios, mesas redondas y cursillos de diferentes tipos sobre materias tales como administración de servicios aduaneros, portuarios, fiscales y docentes. Sus muchas publicaciones trataron esas mismas materias, a más de muchos otros temas de interés regional y nacional. Su biblioteca se amplió con el fin de que abarcara

b/ Fuentes de información sobre la ESAPAC y la participación en ella de las Naciones Unidas son: Guillermo Nannetti, The Advanced School of Public Administration (Bogotá, ESAP, 1963); un folleto descriptivo publicado por la ESAP, titulado Escuela Superior de Administración Pública, 1962-1963; e informes de Mario W. Vieira da Cunha y J.H. Rousseau, expertos de las Naciones Unidas.

muchos aspectos de los asuntos públicos y proporcionara abundante documentación sobre el desarrollo socioeconómico. En los últimos años, la ESAPAC ha suspendido el curso general sobre administración pública y concentra sus esfuerzos en cursillos y seminarios en que se concede especial importancia a la integración económica de Centroamérica.

12. En 1966 estaba en estudio una propuesta para continuar la ayuda de las Naciones Unidas a la ESAPAC como proyecto del PNUD (Fondo Especial). La ESAPAC se considera un elemento esencial del grupo de organismos centroamericanos, tales como la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) que trabajan juntos para lograr una mayor integración económica de la región, además de considerarse una institución permanente destinada a mejorar la administración pública. El prestigio de la ESAPAC es grande, y los gobiernos participantes creen que la armonización y, al mismo tiempo, la modernización de los procedimientos administrativos de la región - especialmente en esferas tales como administración de los servicios de aduanas, fiscales y de transporte - es condición indispensable para el éxito de la integración, y que sólo una institución como la ESAPAC, que trabaja a escala regional, puede alcanzar este resultado c/.

13. Etiopía. El Gobierno de Etiopía recibió ayuda para establecer el Instituto Imperial Etíope de Administración Pública a partir de febrero de 1957, sobre la base del acuerdo con las Naciones Unidas firmado en junio de 1956. Entre sus esferas de actividad figura la formación, la investigación y los servicios de asesoramiento sobre problemas administrativos. El programa incluye materias tales como administración de personal, organización y métodos y capacitación básica en la esfera de la administración pública general. El Instituto ha publicado varios documentos sobre temas administrativos y un directorio de la administración pública etíope.

14. En respuesta a muchas peticiones de asistencia para solucionar problemas de organización y administrativos, el Instituto ha efectuado estudios y ha trazado planes para la reorganización de los Ministerios de Justicia, Interior y Educación, así como de organismos y servicios no ministeriales. La función consultiva del Instituto Etíope ha revestido gran importancia. A los fines prácticos, ha desempeñado el papel de una organización central y de una oficina de métodos.

15. Expertos de las Naciones Unidas sirvieron consecutivamente como Directores del Instituto, siendo nacionales los codirectores, hasta 1965, fecha en que fue nombrado Director un etíope. En total prestaron servicios en el Instituto catorce expertos de las Naciones Unidas, incluidos especialistas en organización y métodos y en administración de personal. En 1966, la participación de las Naciones Unidas se redujo a un experto en organización y métodos, y el resto del personal del Instituto quedó formado por nacionales.

16. Ghana. El Instituto de Administración Pública de Achimota (Ghana) fue la primera institución de este tipo que se estableció como empresa conjunta entre el Gobierno de un país en desarrollo y el Fondo Especial de las Naciones Unidas.

c/ Hay mucha bibliografía sobre la ESAPAC. Algunos de los documentos más fácilmente accesibles se citan en el Handbook of Training in the Public Service (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.H.1), párrs. 229-231.

En los cinco años de asistencia del Fondo Especial, que terminó oficialmente en julio de 1966, el Instituto alcanzó madurez como organización permanente con hermosos edificios propios, una excelente biblioteca, un personal altamente capacitado todo ghanés y modernos materiales y equipo de enseñanza. Ya ha aportado, y es de suponer que pueda continuar aportando cada vez en mayor grado, valiosas contribuciones a la formación de los altos funcionarios de los servicios administrativos y técnicos del país y al mejoramiento de su eficacia. Es digno de observar que en este proyecto la contribución del Gobierno, en efectivo y en especie, fue muy superior al compromiso original.

17. Por supuesto, se produjeron demoras y dificultades en los primeros años del proyecto. Una dificultad común a todos los proyectos de este tipo es la de lograr el nombramiento de funcionarios adecuados como personal de contraparte. En vista de la creciente necesidad de hombres experimentados para poner en práctica los planes de desarrollo, a los gobiernos no les es fácil dedicar funcionarios competentes a prestar servicios a jornada completa, en institutos de administración pública. En el proyecto de Ghana, la suma inicialmente reservada para conceder becas a funcionarios ghaneses con el fin de que recibieran formación en el extranjero no resultó suficiente. Los Gobiernos británico, australiano y canadiense, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, costearon más becas. De lo ventajoso que resulta el enfoque del Fondo Especial da idea el hecho de que la contribución de las Naciones Unidas incluía la suma de 50.000 dólares para libros, publicaciones y materiales de enseñanza y equipo, siendo la partida más importante de la lista la adquisición e instalación de un laboratorio de idiomas para la enseñanza del francés.

18. Los cursos de capacitación que se siguen en el Instituto se dividen en los tres grupos siguientes:

- a) Curso, de un año académico, para la obtención de un diploma; se destina a graduados universitarios recién contratados en la categoría administrativa del cuerpo nacional de funcionarios públicos;
- b) Cursillo de unos cuatro meses, que constituye la primera parte del curso indicado en a) supra, para graduados universitarios de reciente contratación destinados a departamentos técnicos y especializados;
- c) Cursillo especial en dirección administrativa de dos o tres semanas de duración, destinado a funcionarios superiores;
- d) Cursillo especial, de dos o tres semanas, para especialistas tales como personal de planificación, funcionarios de servicios de hacienda y de adquisiciones, etc.;
- e) Cursillo especial, de dos o tres semanas, para funcionarios de categoría ejecutiva que desean concursar para el ascenso a categorías superiores.

Un aspecto especialmente significativo de este programa es que a todos los graduados universitarios recién contratados en la categoría administrativa de la administración pública nacional y en los departamentos técnicos y especialistas se les exigía, respectivamente, que recibieran la formación indicada en a) y b) supra.

19. Aunque el apoyo del PNUD (Fondo Especial) debía terminar en julio de 1966, un experto de las Naciones Unidas continuó prestando servicio en el Instituto durante un año con cargo a las sumas ahorradas durante el proyecto. El Instituto tal vez desee continuar esta política en años futuros. La presencia de alguien de fuera, con la mente fresca y sin prejuicios para enfocar la labor de formación e investigación y los servicios de asesoramiento de que es responsable el Instituto, podría representar un gran beneficio d/.

20. Laos. En Laos, el Centro Nacional de Estudios Políticos, Administrativos y Jurídicos (Centre National d'Etudes Politiques, Administratives, e Juridiques) es el sucesor de la Escuela de Derecho y de Administración (Ecole de Droit et d'Administration) que antes había en dicho país. El nuevo Centro se creó por decreto presidencial de abril de 1959. Los servicios del Jefe de Estudios se proporcionaron con cargo al programa OPEX; y los de los otros dos expertos de las Naciones Unidas se costearon mediante otros sistemas. Se trazó un amplio programa de formación dentro del servicio para personal de la administración pública de categoría subalterna y media. El Centro proporciona servicios de consulta en materia de problemas de administración pública a los organismos oficiales que lo soliciten. En 1964 terminó la ayuda de las Naciones Unidas al Centro, que ahora es administrado por personal laosiano con extenso apoyo del programa francés de asistencia técnica bilateral.

21. Libia. En Libia, la formación de funcionarios se inició en 1953 con ayuda de tres expertos de las Naciones Unidas, que establecieron cursos básicos de administración pública y de contabilidad pública. Estos cursos se incorporaron posteriormente al programa de la Escuela de Administración Pública, creada en enero de 1957 para continuar la formación de los funcionarios subalternos. Tres expertos de las Naciones Unidas siguieron prestando servicios en la escuela, uno de ellos como Director.

22. En 1964 se estudió en el país la posibilidad de introducir extensas reformas administrativas, lo que dio origen a que el Gobierno pidiera a las Naciones Unidas que le prestaran asistencia en mayor escala. A fines de 1964 se acordó que se enviará a Libia una misión de las Naciones Unidas, compuesta de tres expertos, para examinar y evaluar la pasada labor de los expertos de las Naciones Unidas, inclusive los adscritos a la Escuela de Administración Pública, dar pautas para la reforma administrativa y asesorar sobre un amplio programa de formación de funcionarios de todas las categorías. Como resultado de las recomendaciones de la misión el Gobierno presentó la petición de que, con asistencia del PNUD (Fondo Especial), se estableciera un Instituto de Administración Pública destinado a desarrollar un extenso programa de formación dentro del servicio para funcionarios y cursos para graduados universitarios que fuesen a ingresar en la administración pública. El proyectado instituto también debería ofrecer servicios de asesoramiento al Gobierno cuando éste lo solicitara. El PNUD (Fondo Especial) tenía en estudio el proyecto en 1966; y se espera la aprobación definitiva para principios de 1967.

d/ Como fuente de información sobre el Instituto de Ghana, véanse diversos folletos publicados por el mismo, así como los informes de los expertos de las Naciones Unidas que prestaron servicios en él, especialmente los informes de S.B. Bapat, que fue director del proyecto y asesor en administración pública en nombre de las Naciones Unidas todo el tiempo que duró el proyecto.

23. Níger. Con apoyo del Fondo Especial se está procurando lograr que la Ecole Nationale d'Administration del Níger se convierta en la más importante de las instituciones que capacitan personal de categoría media de la administración pública. La Escuela se subdivide ahora en varias secciones, a saber: administración, finanzas, derecho, aduanas y asuntos postales, cada una de las cuales prepara empleados para prestar servicios en la administración general o en uno de los servicios especiales. Se van a abrir nuevas secciones destinadas a capacitar personal para cargos tales como secretarios, funcionarios de cooperativas rurales, contadores y delineantes, estos últimos para prestar servicios en la Oficina de Ingeniería Civil. Se ofrecen cursos de formación tanto antes de la entrada en el servicio como dentro del servicio. La Escuela también proporciona servicios de consulta al Gobierno. Se está reuniendo una biblioteca, y se va a instalar un laboratorio de idiomas.

24. Somalia. Poco después de que Somalia obtuviera su independencia en 1960, el Gobierno solicitó la asistencia de las Naciones Unidas para resolver sus apremiantes problemas administrativos. En los primeros años, se proporcionaron los servicios de diez expertos en administración pública, de diversas especialidades. Dos o tres de éstos tenían misiones relacionadas con la organización y métodos y la formación de empleados públicos, y fue principalmente su labor la que señaló la necesidad de contar con un plan para mejorar la administración pública. Somalia, al igual que otros países en desarrollo poco después de obtener la independencia, tenía interés en establecer una administración pública compuesta por sus propios ciudadanos. El país heredó un penoso dualismo, que afectaba a todas las ramas de su administración. El Gobierno se enfrentaba con la tarea de integrar dos administraciones públicas prácticamente independientes. Somalia tiene otros problemas graves, tales como un exceso de centralización en la administración, dificultades de idiomas, malas comunicaciones y escasez general de recursos.

25. Con el fin de proporcionar un punto focal en qué aunar los esfuerzos encaminados a mejorar la administración pública en relación con el desarrollo nacional, el Gobierno de Somalia, con asesoramiento de expertos de las Naciones Unidas, trazó un plan para la creación de un instituto de administración pública. Este plan representaba la creación de un instituto que pudiera concentrarse en proporcionar servicios de consulta para mejorar la administración y al mismo tiempo orientarse hacia un programa amplio de formación en la esfera de la administración pública. El plan quedó aprobado como proyecto del Fondo Especial y en 1964 se inauguró el Instituto Somalí de Administración Pública, siendo miembros de su personal expertos de las Naciones Unidas, uno de los cuales prestó servicios como director del proyecto.

26. Una característica especial del Instituto Somalí es la asistencia que recibe del Gobierno de Paquistán. En virtud de un acuerdo especial, cuatro de los expertos de las Naciones Unidas que forman parte del personal del Instituto proceden del Paquistán. Es posible que dicho país envíe más expertos además de proporcionar alguna ayuda para capacitar personal de contraparte somalí.

27. Sudán. A principios de 1960, como resultado de un estudio realizado por dos expertos de las Naciones Unidas en marzo de 1958 e/, se estableció el Instituto de Administración Pública. Un experto de las Naciones Unidas fue su primer

e/ Norman C. Angus y Richard O. Niehoff, Reconnaissance Survey and Report Concerning an Institute of Public Administration for the Sudan (TA/SUD/3).

Director, y se envió además a un experto para cada una de las esferas de administración de personal, administración financiera y organización y métodos. En 1961, se inició la formación en el extranjero de personal de contraparte del Instituto mediante la concesión de becas de las Naciones Unidas. Cinco nacionales sudaneses obtuvieron títulos superiores en administración pública y posteriormente prestaron servicios como profesores en el Instituto, sustituyendo al anterior Director y a otros expertos de las Naciones Unidas. La asistencia terminó recientemente, y ahora el funcionamiento del Instituto está a cargo de personal totalmente sudanés.

28. Desde el primer momento, el Instituto tuvo una misión amplia en la que se incluían funciones de formación, investigación y asesoramiento. El Instituto se concentró en la formación de funcionarios públicos dentro del servicio. Entre sus actividades de investigación figuraba la producción de manuales y otros textos didácticos utilizables en la labor de formación. El Instituto publicó trabajos sobre problemas administrativos y fomentó el intercambio de información sobre novedades importantes en materia de administración pública. Organizó una biblioteca consistente en una extensa colección de literatura moderna sobre administración pública que ha resultado de utilidad para la investigación y como documentación de consulta para los alumnos. Como parte de sus servicios de asesoramiento, se publicaron estudios sobre problemas actuales de administración. Recientemente, el Instituto ha comenzado a publicar una revista profesional que ha obtenido gran difusión en el país y en el extranjero.

29. Turquía. A fines de 1951, se recibió del Gobierno de Turquía una petición de asistencia técnica para mejorar su administración pública mediante el establecimiento de un instituto de formación para funcionarios. Como resultado de esta solicitud, un grupo de trabajo compuesto de cinco representantes turcos y cuatro expertos de las Naciones Unidas se reunió en Ankara durante julio y agosto de 1959, y trató largamente muchos problemas relacionados con la creación de una institución superior de formación en materia de administración pública. En general, se decidió establecer el instituto como órgano subsidiario de la facultad de ciencias políticas de la Universidad de Ankara. Se dio gran importancia en aquel entonces al posible papel del instituto turco como institución regional de formación. Por este motivo recibió el nombre de Instituto de Administración Pública para Turquía y el Oriente Medio.

30. El Instituto turco comenzó su labor en 1953, siendo miembros de su alto personal tres expertos de las Naciones Unidas. En los primeros años, las Naciones Unidas proporcionaron los servicios de un codirector y, hasta 1960, los de un investigador jefe. En total, veinticuatro expertos de las Naciones Unidas prestaron en el instituto estos servicios y también servicios docentes en materias tales como administración pública general y las principales especialidades: administración de personal, administración presupuestaria, administración financiera, y de métodos. En 1966, un experto de las Naciones Unidas prestaba aún servicios en el instituto turco, pero la terminación de este tipo de asistencia estaba prevista para fin de año.

31. República Árabe Unida. El Instituto de Administración Pública de El Cairo se estableció en 1954 como proyecto conjunto del Gobierno de la República Árabe Unida y las Naciones Unidas. El Instituto comenzó sus actividades en marzo de 1955 y ofreció formación académica y práctica a funcionarios públicos, llevó a cabo investigaciones en materia de administración pública y proporcionó asesoramiento sobre problemas administrativos a petición de los departamentos y organismos del Gobierno.

32. El proyecto tal como se planeó inicialmente era de cinco años de duración. Las Naciones Unidas accedieron a proporcionar cinco expertos durante los primeros dos años; cuatro durante los siguientes dos años y tres en el último año. En general, se cumplieron estas condiciones. Dos expertos de las Naciones Unidas actuaron sucesivamente como codirector y codirector técnico durante los dos primeros años. En 1957 fue nombrado director un egipcio. Se continuó prestando alguna asistencia en lo relativo al personal docente hasta 1960. Desde aquella fecha, el Instituto ha sido administrado enteramente por personal nacional. Ocasionalmente, las Naciones Unidas han enviado expertos por plazos breves para series de conferencias o para participar en seminarios. El proyecto también incluye asistencia en forma de becas en el extranjero, y esto ha acelerado el desarrollo de un personal nacional competente.

33. Durante los cinco años en que el Instituto de El Cairo fue una empresa conjunta, capacitó por término medio a unos setenta estudiantes en virtud de su programa ordinario, que proporcionaba un año académico completo de estudios sobre los aspectos fundamentales de la administración. El Instituto organizó también una serie de cursillos sobre administración de empresas, en los que participaron unos ochocientos funcionarios de las categorías medias. Otros cursillos especializados proporcionaron formación para unos mil funcionarios al año, por término medio f/. Este variado programa se ha continuado y robustecido desde la retirada de la parte más importante del apoyo de las Naciones Unidas. Aunque no se había planteado originalmente como instituto de capacitación regional, el Instituto de El Cairo atrajo estudiantes de otros países árabes especialmente de Jordania, Libia y el Yemen. Algunos de estos estudiantes extranjeros recibieron ayuda mediante becas de las Naciones Unidas.

34. El Instituto de El Cairo tiene dos filiales, el Centro de Formación de Personal de Secretaría y el Centro de Demostración. El primero recibió en sus primeros años la asistencia de un experto de las Naciones Unidas y proporciona capacitación en materia de mecanografía, taquigrafía, contabilidad, práctica y dirección de oficinas, funcionamiento de máquinas de oficina, etc. En virtud del proyecto conjunto, el número de empleados públicos capacitado pronto alcanzará una media de cincuenta por mes. El Centro de Demostración se estableció como oficina modelo. Exhibe y demuestra la utilización de muy diversas máquinas y aparatos de oficina modernos g/.

35. Yemen. En 1964, los primeros expertos de las Naciones Unidas enviados al Yemen con nombramiento a largo plazo sirvieron de instrumento para fundar un instituto de administración pública, que entró en funcionamiento con su ayuda como instructores a jornada parcial. Estos esfuerzos estimularon una solicitud de asistencia en mayor escala, y en 1966 se estaba estudiando una propuesta para desarrollar el instituto con ayuda financiera del Fondo Especial.

f/ "A note on Activities and Current Courses of Instruction in the Institute of Public Administration and Clerical-Secretarial Training Centre, Cairo", 1.º enero 1959, preparado conjuntamente por la República Árabe Unida y las Naciones Unidas y publicado por el Institute of Public Administration, El Cairo.

g/ A. Linsell, Clerical Training in Egypt (TAA/EGY/13).

APENDICE II

A. Algunas publicaciones de las Naciones Unidas en materia de administración pública

<u>Signatura</u>	<u>No. de venta</u>	<u>Título</u>
ST/TAA/M/1	1951.II.B.7	Sistemas y normas de la administración pública, y particularmente en relación con las condiciones de la asistencia técnica impartida a los países insuficientemente desarrollados
ST/TAA/M/2 ^a /	--	<u>Report of the Working Group on the Institute for Public Administration for Turkey and the Middle East (1953)</u>
ST/TAA/M/3 ^b /	--	<u>Report on the Technical Assistance Conference on Comparative Fiscal Administration (1952)</u>
ST/TAA/M/4 ^c /	1953.II.H.1	Breve bibliografía internacional de administración pública
ST/TAA/M/5	1953.II.H.7	<u>Report on Training of the Civil Service of Israel</u>
ST/TAA/M/6	--	<u>Institute of Public Administration in Turkey (1954)</u>
ST/TAA/M/7	1954.II.H.1	Problemas relativos a la organización y administración de empresas públicas en el sector industrial
ST/TAA/M/8	1955.II.H.1	<u>Taxes and Fiscal Policy in Under-developed Countries</u>
ST/TAA/M/10	1956.II.H.2	Capacitación y administración del personal público
ST/TAA/M/11	--	Bibliografía internacional de administración pública (1957)

a/ Reemplazado por el documento ST/TAA/M/6.

b/ Reemplazado por el documento ST/TAA/M/8.

c/ Reemplazado por el documento ST/TAA/M/11.

<u>Signatura</u>	<u>No. de venta</u>	<u>Título</u>
ST/TAA/M/12 ST/ECA/49	1958.XVI.2	Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función
ST/TAA/M/13	1958.II.H.1	Formación de funcionarios públicos
ST/TAO/M/14	59.II.H.2	Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública
ST/TAO/M/15 y Corr.1	60.II.H.1	<u>Public Industrial Management in Asia and the Far East</u>
ST/TAO/M/16	61.II.H.2	Manual de Administración Pública
ST/TAO/M/17	--	<u>The Use of Organization and Methods Programmes in Public Administration</u> (1961)
ST/TAO/M/18	62.II.H.1	<u>Public Administration Problems of New and Rapidly Growing Towns in Asia</u>
ST/TAO/M/19	62.II.H.2	Descentralización para el desarrollo nacional y local
ST/TAO/M/20	63.II.H.1	<u>Local Government in Selected Countries - Ceylon - Israel - Japan</u>
ST/TAO/M/21	64.II.H.1	<u>Administrative Problems of Rapid Urban Growth in the Arab States</u>
ST/TAO/M/22	--	Seminario Latinoamericano sobre Compras y Suministros Oficiales (1964)
ST/TAO/M/23 E/CN/11/664/Rev.1	--	<u>Seminar on Central Services to Local Authorities</u> (1964)
ST/TAO/M/24 y Corr.1	64.II.H.3	<u>The Workshop on Organization and Administration of Agricultural Services in the Arab States</u>
ST/TAO/M/25	64.II.H.4	<u>Report on Local Government Study Tour of Yugoslavia and India by Senior Officials of African States</u>
ST/TAO/M/26 E/CN.5/393	--	Aspectos administrativos de la planificación social (1965)
ST/TAO/M/27	--	<u>Administration of National Development Planning - Report of a Meeting of Experts held at Paris, France, 8-19 June 1964</u> (1966)

<u>Signatura</u>	<u>No. de venta</u>	<u>Título</u>
ST/TAO/M/28	66.II.H.1	<u>Handbook of Training in the Public Service</u>
ST/TAO/M/29	66.II.H.2	<u>Handbook of Civil Service Laws and Practices</u>
ST/TAO/M/30	--	<u>Studies Preceding the Acquisition of Mechanized Data Processing Equipment (1966)</u>
ST/TAO/M/31	66.II.H.3	<u>Orientation Course in Mechanized Data Processing</u>
ST/TAO/M/32	--	<u>The Administration of Economic Development Planning: Principles and Fallacies (1966)</u>
ST/TAO/M/33	(en preparación)	<u>Study of Local Government Personnel Systems</u>
ST/TAO/M/34	(en preparación)	<u>Droit administratif et développement national</u>
ST/TAO/M/35	(en preparación)	<u>Report of the United Nations Seminar on Organization and Administration of Public Enterprises</u>
ST/TAO/M/36	(en preparación)	<u>Administration of Public Enterprises: Selected Papers</u>
ST/TAO/M/37	(en preparación)	<u>Role of Public Enterprises in Plan Formulation and Plan Implementation in Centrally Planned Economies</u>

B. Algunas publicaciones de las Naciones Unidas en materia de administración financiera d/

<u>Signatura</u>	<u>No. de venta</u>	<u>Título</u>
	51.XVI.3	Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado
	52.XVI.3	Contabilidad pública y ejecución del presupuesto
ST/TAA/M/8	55.II.H.1	<u>Taxes and Fiscal Policy in Under-developed Countries</u>
	58.XVI.2	Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función

d/ En esta sección sólo se reseñan las publicaciones sobre administración financiera que caen dentro de la esfera de competencia de la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

<u>Signatura</u>	<u>No. de venta</u>	<u>Título</u>
	58.XVI.3	<u>Reclassification of Government Expenditures and Receipts in Selected Countries</u>
	66.XVI.1	<u>A Manual for Programme and Performance Budgeting</u>
IBFW.1/L.5/Rev.1	(en preparación)	<u>Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries</u>
	(en proyecto)	<u>Manual of Income Tax Administration</u>
	(en proyecto)	<u>Manual of Real Property Tax Administration</u>
IBFW.2/L.6	(en curso de redacción)	<u>Manual for Government Accounting</u>
ST/TAO/SER.C/39		Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica. Santiago de Chile, 27 de mayo a 5 de junio de 1959
ST/TAO/SER.C/48		<u>Budget Management: Report of the Third Workshop on Budget Reclassification and Management in the ECAFE Region, 17-26 August 1960, Bangkok, Thailand; 28 August-2 September 1960, Manila, Philippines</u>
ST/TAO/SER.C/53 E/CN.14/117/Rev.1		<u>Budget Management: Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in Africa, 4-15 September 1961</u>
ST/TAO/SER.C/58 E/CN.12/634/Rev.1		Informe del seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica, Santiago de Chile, 3-14 de septiembre de 1962
ST/TAO/SER.C/66 E/CN.12/692 E/CN.12/CCE.312		Informe del seminario de clasificación y administración presupuestarias en Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica, 18 a 30 de septiembre de 1963
ST/TAO/SER.C/70		Informe del seminario interregional sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias en los países en vías de desarrollo. Copenhague (Dinamarca), 31 de agosto-11 de septiembre de 1964
E/CN.11/L.163		<u>Report of the Fourth Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in Asia and the Far East, 22 August-2 September 1966, Bangkok, Thailand</u>

APENDICE III

A. Seminarios y conferencias

- | | |
|---|--|
| SEMINARIO SOBRE ADMINISTRACION DEL PERSONAL PUBLICO
30 de octubre al 23 de noviembre de 1950,
Nueva York | <u>Report on the United Nations Seminar on Public Personnel Management</u>
ST/TAA/CONF.1/1 |
| SEMINARIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA PARA TURQUIA Y EL ORIENTE MEDIO
8 de julio al 6 de septiembre de 1952,
Ankara | <u>Report of the Working Group on the Institute for Public Administration for Turkey and the Middle East</u>
ST/TAA/M/2 (revisado y publicado nuevamente como documento ST/TAA/M/6) |
| REUNION TECNICA SOBRE PROBLEMAS DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION PRESUPUESTARIAS
3 a 12 de septiembre de 1953, México | Administración presupuestaria: informe de la Reunión técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias
ST/TAA/Ser.C/14, No. de venta: 54.XVI.2 |
| SEMINARIO SOBRE LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS EN EL SECTOR INDUSTRIAL
15 al 26 de marzo de 1954, Rangún | Problemas relativos a la organización y administración de empresas públicas en el sector industrial
ST/TAA/M/7, No. de venta: 54.II.H.1 |
| SEMINARIO DE ADMINISTRACION PUBLICA
17 al 29 de octubre de 1955, Montevideo | Capacitación y administración del personal público
ST/TAA/M/10, No. de venta: 56.II.H.2 |
| GRUPO DE EXPERTOS EN DIRECCION Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS INDUSTRIALES EN LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS
24 de septiembre al 5 de octubre de 1957,
Nueva York | Dirección y administración de empresas industriales en los países insuficientemente desarrollados
E/3143-ST/ECA/58, No. de venta: 58.II.B.5 |
| GRUPO DE EXPERTOS ENCARGADO DE EXAMINAR LOS PROYECTOS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA FORMACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS
9 al 16 de octubre de 1957, Ginebra | Formación de funcionarios públicos
ST/TAA/M/13, No. de venta: 58.II.H.1 |
| GRUPO DE TRABAJO SOBRE ORGANIZACION Y METODOS
Noviembre de 1958, Nueva York | <u>The Use of Organization and Methods Programmes in Public Administration</u>
ST/TAO/M/17 |

SEMINARIO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
PROBLEMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA
PLANTEADOS POR LOS PROGRAMAS DE
DESARROLLO DE LA COMUNIDAD
12 al 23 de enero de 1959, La Haya

Aspectos de los programas de desarrollo
de la comunidad que guardan relación con
la administración pública
ST/TAO/M/14, No. de venta: 59.II.H.2

SEMINARIO SOBRE ADMINISTRACION DE
EMPRESAS INDUSTRIALES DEL SECTOR
PUBLICO EN ASIA Y EL LEJANO ORIENTE
1.º al 11 de diciembre de 1959,
Nueva Delhi

Public Industrial Management in Asia and
the Far East
ST/TAO/M/15
ST/TAO/M/15/Corr.1, No. de venta: 60.II.H.1

SEMINARIO REGIONAL SOBRE PROBLEMAS
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LAS
CIUDADES DE ASIA NUEVAS Y EN RAPIDO
CRECIMIENTO
14 al 21 de diciembre de 1960,
Nueva Delhi

Public Administration Problems of New
and Rapidly Growing Towns in Asia
ST/TAO/M/18, No. de venta: 62.II.H.1

PRIMERA REUNION SUDAMERICANA SOBRE
ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DEL
FOMENTO COORDINADO DE LOS RECURSOS
AGROPECUARIOS
6 al 15 de junio de 1961, Buenos Aires

No publicado

GRUPO DE TRABAJO SOBRE ASPECTOS
ADMINISTRATIVOS DE LA DESCENTRALIZACION
PARA EL DESARROLLO NACIONAL
Octubre 1961, Ginebra

Descentralización para el desarrollo
nacional y local
ST/TAO/M/19, No. de venta: 62.II.H.2

REUNION TECNICA SOBRE URBANIZACION EN
AFRICA
25 de abril al 5 de mayo de 1962,
Addis Abeba

Report of the Workshop on Urbanization
in Africa
E/CN.14/170
ST/TAO/Ser.C/57
ST/SOA/Ser.T/4

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS
URGENTES DE LOS GOBIERNOS AFRICANOS
2 al 12 de octubre de 1962, Addis Abeba

Report of the Seminar on Urgent
Administrative Problems of African
Governments
E/CN.14/180

Naciones Unidas-Organización
Panamericana de la Salud,
SEMINARIO SOBRE LA ORGANIZACION Y
ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS DE
SALUD PUBLICA
3 al 7 de diciembre de 1962,
Bogotá, D.E.

Informe del Seminario sobre la
Organización y Administración de
los Servicios de Salud Pública

REUNION TECNICA SOBRE PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS QUE PLANTEA EL CRECIMIENTO URBANO ACELERADO EN LOS ESTADOS ARABES
11 al 22 de marzo de 1963, Beirut

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE COMPRAS Y SUMINISTROS OFICIALES
24 de mayo al 14 de junio de 1963, Bogotá, D.E.

Naciones Unidas-Organización Regional del Este para la Administración Pública, SEMINARIO SOBRE LA PRESTACION DE SERVICIOS CENTRALES A LAS AUTORIDADES LOCALES
21 de octubre al 6 de noviembre de 1963, Nueva Delhi

Naciones Unidas-Organización Panamericana de la Salud SEMINARIO SOBRE LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD PUBLICA
18 al 22 de noviembre de 1963, Kingston (Jamaica)

Comisión Económica para Africa GIRA DE ESTUDIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE YUGOSLAVIA Y LA INDIA
Noviembre y diciembre de 1963

Naciones Unidas/FAO REUNION TECNICA SOBRE LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS AGRICOLAS EN LOS ESTADOS ARABES
2 al 15 de marzo de 1964, El Cairo

Comisión Económica para Africa CONFERENCIA AFRICANA DE DIRECTORES DE ORGANISMOS CENTRALES DE PERSONAL O DE COMISIONES DE ADMINISTRACION PUBLICA Y DE INSTITUTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA
18 al 29 de mayo de 1964, Addis Abeba

Naciones Unidas-Organización Panamericana de la Salud ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE SERVICIOS DE SALUD PUBLICA
18 al 23 de mayo de 1964, Antigua (Guatemala)

Administrative Problems of Rapid Urban Growth in the Arab States
ST/TAO/M/21, No. de venta: 64.II.H.1

Seminario Latinoamericano sobre Compras y Suministros Oficiales
ST/TAO/M/22

Seminar on Central Services to Local Authorities
ST/TAO/M/23
E/CN.11/664/Rev.1

Report of Seminar on Organization and Administration of Public Health Services

Report on Local Government Study Tour of Yugoslavia and India by Senior Officials of African States
ST/TAO/M/25, No. de venta: 64.II.H.4

The Workshop on Organization and Administration of Agricultural Services in the Arab States
ST/TAO/M/24
ST/TAO/M/24/Corr.1,
No. de venta: 64.II.H.3

Report of the African Conference of Directors of Central Personnel Agencies or Civil Service Commissions and Directors of Public Administration Institutes
E/CN.14/291

Organización y Administración de Servicios de Salud Pública

REUNION DE EXPERTOS SOBRE LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO NACIONAL (Naciones Unidas) 8 al 19 de junio de 1964, Paris

Administration of National Development Planning - Report of a Meeting of Experts
ST/TAO/M/27

SEMINARIO SOBRE PRESTACION DE SERVICIOS CENTRALES A LAS AUTORIDADES LOCALES 29 de junio al 10 de julio de 1964, Zaria (Nigeria)

Informe del Seminario
E/CN.14/UAP/37

REUNION SOBRE EL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DE LAS NACIONES UNIDAS-ESTUDIO SOBRE LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA URBANIZACION 24 al 27 de noviembre de 1964, Ginebra

No publicado

Comisión Económica para Africa CURSO DE ORIENTACION SOBRE CAPACITACION DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL 17 de mayo al 3 de junio de 1965, Addis Abeba

No publicado

Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente GRUPO DE TRABAJO DE EXPERTOS SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS DE LOS GOBIERNOS ASIATICOS 18 al 26 de octubre de 1965, Bangkok

Report of the Working Group of Experts on Major Administrative Problems of Asian Governments
E/CN.11/L.143

REUNION TECNICA SOBRE SISTEMAS DE PERSONAL PARA LAS ENTIDADES DE ADMINISTRACION LOCAL 2 al 10 de noviembre de 1965, Ginebra

Report of the United Nations Workshop on Personnel Systems for Local Authorities and Study of Local Government Personnel Systems
(Aparecerá como documento ST/TAO/M/33)

Comisión Económica para Africa SEMINARIO SOBRE ADMINISTRACION DEL PERSONAL EN LOS ORGANISMOS CENTRALES Y LOCALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 22 de noviembre a 3 de diciembre de 1965 Addis Abeba

Report on the Seminar on Personnel Administration in Central and Local Authorities
E/CN.14/350
E/CN.14/UAP/44

SEMINARIO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS 26 de septiembre al 4 de octubre de 1966, Ginebra

Report of the Seminar on Organization and Administration of Public Enterprises
(Aparecerá como documento ST/TAO/M/35)

B. Algunos informes de seminarios y conferencias de las Naciones Unidas en materia de administración financiera a/

<u>Signatura</u>	<u>No. de venta</u>	<u>Título</u>
ST/TAA/M/3		<u>Report on the Technical Assistance Conference on Comparative Fiscal Administration (1952) b/</u>
	54.XVI.2	Administración presupuestaria: Informe de la reunión técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias, México, D.F., 3 a 11 de septiembre de 1953
	56.XVI.2	<u>Budget Management: Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification in the ECAFE Region, 30 August-10 September 1955, Bangkok, Thailand</u>
ST/TAA/SER.C/30		Administración presupuestaria: Informe de la segunda reunión técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias, Bangkok, 3 a 10 de septiembre de 1957

a/ En esta sección sólo se reseñan las publicaciones sobre administración financiera que caen dentro de la esfera de competencia de la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. ;

b/ Forma parte de la obra Taxes and Fiscal Policy in Under-developed Countries (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 55.II.H.1).

