



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION**

Instituto de Administración Pública

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO VIII

**FORMACION DE  
FUNCIONARIOS PUBLICOS**

MONTEVIDEO

1960

P R O L O G O

*El Instituto de Administración Pública, con la autorización de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, publica en este folleto el estudio basado en los documentos de trabajo que se prepararon para la reunión del grupo de expertos que se reunió en Ginebra en el mes de octubre de 1957.*

*La organización de centros de formación y capacitación de funcionarios públicos constituye un paso previo esencial para la puesta en marcha de planes de reorganización administrativa.*

*Con la publicación en el Uruguay de este informe, editado anteriormente por la Administración de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, en el año 1958, el Instituto de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración cumple con un cometido de dar amplia difusión al material básico para el estudio de los temas incluidos en su plan de trabajo.*

*Montevideo, mayo de 1960.*

## I. INTRODUCCION

### ASISTENCIA TECNICA PARA LA FORMACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Este estudio está basado en los documentos de trabajo que se prepararon para uso de un Grupo de expertos que se reunió en Ginebra del 9 al 16 de octubre de 1957, con objeto de examinar los proyectos de las Naciones Unidas para formación de funcionarios públicos, y en las opiniones que se expusieron durante la reunión.

2. En su resolución 1219 (XII), aprobada hace poco, la Asamblea General mencionó concretamente a los institutos de formación de funcionarios públicos como una de las esferas básicas de la asistencia técnica, con lo cual se puso de manifiesto la importancia de dichos institutos. La Asamblea General trató la cuestión por vez primera en el mes de diciembre de 1948, cuando aprobó la resolución 246 (III) proponiendo que se estableciera un Instituto Internacional de Administración Pública bajo la dirección de las Naciones Unidas, con objeto de "proporcionar formación profesional en materia de administración a un creciente número de candidatos de reconocida capacidad, admitidos sobre la base de una amplia distribución geográfica". En la resolución se dice que al seleccionar los candidatos debe darse preferencia a los ciudadanos de los países "que más necesidad tienen de ponerse al corriente de los principios, procedimientos y métodos de la administración moderna".

3. Esta resolución se aprobó el mismo día que la 200 (III), en virtud de la cual se inició el programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas para la creación de condiciones favorables al progreso económico y social, reconociéndose de esta manera que para que un país llegue a un grado suficiente de desarrollo económico y social le es indispensable una buena administración pública. El 5 de julio de 1950, habiéndose comprobado que era imposible establecer un Instituto Internacional de Administración Pública, o por lo menos que aun no era el momento oportuno, el Consejo Económico y Social recomendó "que las nuevas actividades emprendidas en el campo de la formación profesional en materia de adminis-

tración pública a solicitud de los Gobiernos de los Estados Miembros sean examinadas dentro del marco del Programa Ampliado de Asistencia Técnica”.

4. En otras palabras, al tener que aplazar la creación de un instituto internacional de administración pública, los programas nacionales y regionales pasaron a ser parte integrante del programa de asistencia técnica, y el 23 de octubre de 1953 la Asamblea General reconoció en su resolución 723 (VIII) “la creciente importancia del papel de la administración pública en la ejecución de los programas de fomento del desarrollo económico y del bienestar social”. Además, aprobó un nuevo programa que incluía la reunión, análisis y canje de información técnica en cuestiones de administración pública y la prestación de asistencia técnica mediante los servicios de expertos y la concesión de becas, el suministro de publicaciones técnicas y la organización de institutos, seminarios, conferencias y grupos de trabajo.

5. En el verano de 1957 se habían organizado con ayuda de las Naciones Unidas, once proyectos de formación de funcionarios públicos: un Instituto de Investigación y de Formación Profesional en Administración Pública en la Argentina; una Escuela de Administración Pública en el Brasil; un Instituto de Gestión y Administración en Birmania; una Escuela Superior de Administración Pública de la América Central en San José de Costa Rica; un Instituto de Administración Pública en Egipto; el Instituto Imperial de Administración Pública, de Etiopía; un Centro de Capacitación de Personal de Oficina y Secretaría en el Irán; un programa general de formación de funcionarios públicos y una Facultad de Administración Pública en la Escuela de Estudios Económicos y Sociales Kaplan, en Israel; un Instituto de Administración Pública en Libia; una Escuela Nacional de Administración Pública en El Salvador, y un Instituto de Administración Pública para Turquía y el Oriente Medio.

6. El grupo de trabajo que se reunió en Ginebra para examinar y evaluar la labor realizada en estos once proyectos estaba formado por expertos internacionales que habían trabajado en ellos, salvo en los de Israel y El Salvador. El nombre del especialista y el país de origen figuran a continuación. N. C. Angus (Nueva Zelanda); L. L. Barber (EE. UU.); H. C. Elvins (Australia); G. F. Evans-Vaughan (Reino Unido); A. Linsell (Reino Unido); A. López Gallegos (Venezuela); R. O. Niehoff (EE. UU.); A. S. Pankhurst (Reino Unido), que actuó como relator en Ginebra, y R. Ward (Australia). El Sr. M. H. H. Louw (Unión Sudafricana), que había trabajado como experto en dos de los proyectos, actuó como secretario ejecutivo del grupo de trabajo y reunió previamente los datos necesarios y preparó el material.

7. A la reunión asistieron los directores nacionales de dos de los proyectos: el Sr. K. F. Arik (Turquía) y el Sr. M. T. Ramzi (Egipto). La Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas estuvo representada por los Sres. M. Milhaud, F. Rivera Arnaiz y F. J. Tickner, el último de los cuales presidió el grupo de trabajo. El Sr. J. S. Fox representó en la reunión a la Organización Internacional del Trabajo, el Sr. A. Bertrand a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y el Sr. J. S. Peterson a la Organización Mundial de la Salud. Asimismo, estuvieron presentes dos expertos ajenos al programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas: el Sr. P. Racine, que fue hasta hace poco *Directeur des stages* en la *Ecole Nationale d'Administration* de París, y el Sr. L. P. Singh, del cuerpo de funcionarios de administración pública de la India.

8. En el Seminario Internacional de Administración Pública celebrado en octubre de 1955 en Montevideo, bajo el patrocinio del Gobierno del Uruguay y de las Naciones Unidas, también se trató extensamente el tema de la formación de funcionarios públicos. El informe del Seminario, titulado *Capacitación y Administración del Personal Público*, ha sido editado como documento de las Naciones Unidas. (1)

9. Desde luego, este tipo de asistencia técnica no es privativo de las Naciones Unidas, pues en los programas bilaterales se encuentran interesantes proyectos que persiguen los mismos fines y han tenido un gran éxito. Tampoco se hallará exclusivamente en los programas de asistencia técnica todo lo que se ha hecho sobre formación de funcionarios públicos en los últimos diez o quince años. Por ejemplo, en los Estados Unidos se ha tratado deliberadamente y en general (en especial después de la Segunda Guerra Mundial) de perfeccionar la administración federal, estatal y municipal o local por medio de programas de capacitación de los funcionarios.

10. Al mismo tiempo, ha aumentado en otros muchos países el interés en la administración pública, y en 1946 se estableció en Francia la *Ecole Nationale d'Administration*, y en Speier (Alemania Occidental) la *Hochschule für Verwaltungswissenschaften*; cuando la India y el Pakistán se separaron, se establecieron la Escuela de Formación de Funcionarios Públicos en Nueva Delhi (India) y la Academia de Funcionarios Públicos en Lahore (Pakistán); además, la *Canadian Civil Service Commission* y la *Australian Commonwealth Civil Service Board* organizaron programas de capacitación profesional. También tiene importancia la publicación del *Report of the*

---

(1) Publicaciones de las Naciones Unidas, Número de venta: 1956 II. H. 2. También se ha publicado su traducción al inglés.

*Committee on the Training of Civil Servants* en el Reino Unido (abril de 1944), y en una esfera que no es estrictamente oficial la apertura del *Administrative Staff College* en Henley-on-Thames (Inglaterra) en 1945 y la iniciación de cursos internacionales de administración pública en la Escuela de Estudios Sociales de La Haya. Todos estos hechos demuestran que en todos los países se comprende que es necesario formar funcionarios públicos, y que esta necesidad está en relación directa con el aumento gradual de las actividades del Estado moderno.

#### REUNION DEL GRUPO DE TRABAJO EN GINEBRA

11. En la reunión de Ginebra se estudió el problema concreto de los centros de formación o capacitación de funcionarios públicos como parte de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas. Se tocaron algunos de los aspectos más teóricos de esa capacitación, pero el debate estuvo limitado principalmente al análisis del funcionamiento de los centros que se estaban examinando, de los resultados obtenidos hasta ese momento y de lo que podría hacerse para mejorarlos.

12. También se habló, como era inevitable, de la relación entre la capacitación para desempeñar funciones en la administración pública y la educación en el sentido más general de la palabra, pero este problema compete más a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La capacitación tiene que basarse en la instrucción general del alumno, y las cuestiones de administración pública no pueden desvincularse por completo de las ciencias políticas, del derecho público, de la sociología, de la economía, de la administración comercial ni de la contabilidad, y quizá ni siquiera de la antropología, la fisiología y la psicología. Además, para comprender bien las necesidades de la administración pública moderna es forzoso apreciar la importancia del sistema de "mérito" en la carrera administrativa, de una consagración espontánea al servicio público y de la objetividad y honradez que es preciso que tengan los funcionarios públicos, todo lo cual tiene que relacionarse con conceptos más generales de ética social, que son parte de la educación recibida por el alumno.

13. Aunque en la formación de un funcionario público no puede prescindirse ni de la educación ni de la capacitación, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas debe dejar la labor de educación en manos de otras instituciones. Al mismo tiempo, es imperativo que los alumnos que ingresen en un centro de capacitación de funcionarios públicos posean una vasta instrucción y hayan trabajado en la administración pública, porque esto servirá de base para que el estudiante se capacite como es debido.

14. También debe recordarse que la capacitación de ciertas categorías de funcionarios públicos sirve en la práctica de acicate para que se capaciten los de otras categorías. Por ejemplo, la capacitación del personal de oficina y de secretaría puede requerir que se enseñe a los jefes de servicio y a otros funcionarios la forma de utilizar con eficacia ese personal. De manera análoga, la capacitación de especialistas en cuestiones de personal y de presupuesto puede hacer necesario que los jefes de administración sigan cursillos para llegar a comprender bien lo que entraña la administración pública, el lugar que corresponde a esos especialistas en la estructura general y la manera de emplear sus servicios con la mayor eficacia.

15. Así, pues, los asistentes a la reunión de Ginebra tuvieron que considerar la capacitación administrativa en toda su estructura, examinando todos los tipos de formación de los funcionarios de todas las categorías, con objeto de ver cómo podían correlacionarse los programas de capacitación y organizarlos de forma que se complementasen.

16. Cuando se quieren evaluar los resultados de estos proyectos de capacitación, es preciso tener en cuenta que la eficacia de un proyecto de asistencia técnica para la formación de funcionarios públicos depende de varios factores, tales como las cualidades personales y profesionales de los expertos de las Naciones Unidas, la claridad con que se hayan determinado sus funciones, el apoyo que les presten la organización internacional y el gobierno beneficiario, la solvencia del centro de enseñanza a que prestan asistencia, la capacidad de los alumnos y el grado de instrucción.

## II. COMO SE PRESTA LA ASISTENCIA TECNICA

### INICIACION DE UN PROYECTO

1. Todo proyecto de asistencia técnica de las Naciones Unidas nace de una solicitud del gobierno interesado. A veces se discute y se negocia de una manera oficiosa antes de que se haga la solicitud oficial; el proyecto debe incluirse en el "programa nacional" y el Gobierno solicitante tiene que presentar un presupuesto de asistencia técnica, que debe ser aprobado por el Comité de Asistencia Técnica. Mientras no se realizan todos estos trámites, no pueden ponerse fondos de asistencia técnica a disposición del país solicitante.

2. Tienen que determinarse la índole, la magnitud y el costo del proyecto. La contribución de las Naciones Unidas consiste en los sueldos y los subsidios previstos para los expertos, comprendido el viaje de ida y vuelta al país beneficiario, en becas concedidas a los expertos de ese país para cursar estudios en el extranjero y en equipo, que en un proyecto de capacitación serán probablemente libros para las bibliotecas o materiales de oficina para la enseñanza práctica. El gobierno beneficiario proporciona los recursos de que dispone el país, como oficinas, personal de secretaría, servicios administrativos locales, equipo y suministro fabricado en el país y medios de transporte locales, y contribuye al pago de las dietas de los expertos. Estas obligaciones están especificadas en un Modelo de Acuerdo <sup>(1)</sup> entre el gobierno y la organización del grupo de las Naciones Unidas que presta la asistencia técnica. Los proyectos de capacitación son inevitablemente un poco complicados y suelen requerir que se establezcan algunas condiciones más, como las relativas a la creación de un centro de enseñanza o a la concesión de becas para la formación del personal propio. Estas condiciones suelen determinarse en un acuerdo complementario o por un intercambio oficial de cartas.

---

(1) El Modelo Revisado de Acuerdo entró en vigor el 6 de agosto de 1957, y se aplica a todos los tipos de asistencia técnica. Las condiciones para proyectos que tienen alguna peculiaridad se establecen en acuerdos complementarios o por un intercambio oficial de cartas.

3. La labor preparatoria requerida para planificar un centro o un programa general de capacitación de funcionarios públicos puede constituir en sí casi un proyecto, y es corriente que el gobierno beneficiario pida asistencia técnica para preparar un estudio preliminar con objeto de determinar la índole y magnitud del proyecto.

#### ESTUDIO PRELIMINAR

4. Así, pues, cuando el gobierno lo desea, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas envía un funcionario de plantilla o uno o varios expertos, para que prepare uno de estos estudios preliminares. En esta exploración del terreno deben analizarse las necesidades del país en este aspecto y estudiarse los centros de capacitación y de enseñanza que en él existen. El tiempo que estos funcionarios permanecerán en el país solicitante dependerá de la mayor o menor facilidad con que reúnan la información necesaria en entrevistas con las personas que apoyan la solicitud, conversaciones con personas que ocupan posiciones importantes en el gobierno y en los servicios docentes y acudiendo a otras fuentes de información, como los documentos y las publicaciones oficiales.

5. Esta labor inicial es importantísima para que la planificación resulte adecuada y el proyecto tenga éxito. Además, permite evaluar técnicamente los servicios de capacitación que posee el país y formular propuestas concretas para la organización de esos servicios de manera que satisfagan las necesidades. Entre otras cosas, puede incluir la creación de un nuevo centro de capacitación o la organización de servicios a tal efecto dentro de la administración pública o en cualquier otra institución.

6. El experto debe hacer este estudio preliminar con objetividad. No debe suponer que conviene una solución determinada (ya sea el establecimiento de un centro o la organización de estudios universitarios) mientras no haya estudiado la situación en todos sus aspectos; no debe proponer que se siga un plan determinado basándose únicamente en que otro análogo ha dado buenos resultados en otro lugar o porque tenga la idea preconcebida de que el suyo los dará en ese país. El proyecto debe solucionar el problema local, debe encajar en la cultura nacional, por así decirlo. Para estar seguro de que ha encontrado la solución, conviene que mientras elabora su plan y antes de presentar su informe el experto discuta con personalidades del país las medidas que piensa proponer. Si no le aseguran que piensan apoyar sin reservas el proyecto tal como él va a proponerlo será mejor que no lo haga.

7. Este cambio de opiniones preliminar no es más que la primera etapa de la negociación, que se celebra en el país interesado porque es indispen-

sable para conocer bien la situación y examinar la cuestión con las personas que más tarde han de estar vinculadas directamente con el proyecto; así habrá más probabilidades de obtener buenos resultados. Si es posible, conviene que para este estudio preliminar se envíe a un funcionario de la Sede, no sólo porque ofrece la ventaja de estar familiarizado con el programa general de asistencia técnica y saber los recursos de que se dispone para ejecutarlo, sino también porque tendrá un caudal de conocimientos muy útiles acerca de los centros de capacitación de otros países.

8. La fase siguiente la constituyen principalmente las consultas y cambios de opiniones entre la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el gobierno beneficiario, ya sea por conducto de la Delegación Permanente o a través del Representante Residente de la Junta de Asistencia Técnica. En esta fase debe incluirse el proyecto en el programa nacional, y concluirse un acuerdo en que se definan las obligaciones de las Naciones Unidas y las del país beneficiario, como ya se ha indicado. Para establecer un centro de capacitación, que ha de tener un cuerpo de profesores y personal administrativo y, por lo tanto, puede llegar a ser una organización bastante grande, es evidentemente necesario concluir un acuerdo oficial complementario del Modelo de Acuerdo, pero cuando se trata de un proyecto pequeño para el que sólo se necesita uno o dos expertos puede bastar con un simple intercambio de cartas.

9. Un proyecto regional, como la Escuela Centroamericana de Administración, del que son beneficiarios cinco países, exige un acuerdo entre todos los países beneficiarios y otro entre cada uno de ellos y las Naciones Unidas. En los acuerdos para la ejecución de un proyecto de capacitación deben establecerse concretamente las condiciones para la concesión de becas y el suministro de equipo.

10. Desde luego, hay muchos aspectos del programa sobre los que sólo existirá un acuerdo oficioso entre los encargados de prepararlo. Surgirán problemas inesperados, habrá que hacer cambios imprevistos, y el documento oficial debe tener la mayor ductilidad posible para que puedan introducirse los ajustes necesarios. La continuidad del proyecto dependerá de la eficacia del acuerdo concertado oficial u oficiosamente entre los elementos participantes, a medida que los trabajos progresan.

#### INDOLE DEL PROYECTO

11. Es posible que lo que más urja a algunos países sea dar a los funcionarios públicos de más categoría la perspicacia y capacidad para atender a las nuevas obligaciones que les impone el desarrollo económicosocial

del país. En otros, quizá sea imprescindible establecer primero una tramitación eficaz en las oficinas, mediante cursillos de teneduría de libros y contabilidad, trabajo general de oficina y mecanografía, mientras por el momento se le otorgan becas a los funcionarios con cargos directivos para que estudien en el extranjero. Estas medidas constituyen únicamente la primera etapa. La capacitación es tan importante para establecer un buen servicio de administración pública que en todos los programas nacionales de asistencia técnica debería pensarse desde el primer momento en organizar un plan sistemático de formación de funcionarios públicos, que a su vez debería estar adaptado a los planes generales de desarrollo económico-social del país.

12. Cualquier país cuyo sistema de instrucción haya alcanzado un nivel general satisfactorio ofrecerá a todos sus habitantes la posibilidad de seguir cursos sobre cuestiones técnicas y comerciales y de aprender oficios, además de la enseñanza elemental, secundaria y universitaria. Con esto no se resolverán totalmente las necesidades de la administración pública, y las autoridades competentes tendrán que organizar servicios de capacitación en el empleo <sup>(2)</sup>, con objeto de enseñar a su personal a desempeñar tareas determinadas, dar a sus funcionarios el concepto adecuado de las cosas y lograr que exista la comprensión necesaria entre los miembros de un servicio coordinado. En cada ministerio será preciso especializar al personal para las funciones de índole más técnica, y es posible que la autoridad central encargada de las cuestiones de administración pública tenga que organizar de vez en cuando seminarios o cursillos sobre aspectos especiales de la administración comunes a todos los ministerios.

#### EL CENTRO DE CAPACITACION

13. En muchos países, la organización central encargada de las cuestiones de personal ((llámese comisión o dirección general de administración, o de cualquier otra forma) puede no estar en condiciones de organizar o coordinar los servicios de capacitación. Hay países donde no existe una organización central de esta clase. Desde los primeros años de existencia del programa de asistencia técnica, se ha considerado que la creación de un Instituto de Administración Pública, que puede establecerse dentro de la estructura de los órganos oficiales, vinculado con una universidad o como institución autónoma, era una solución práctica. Tal instituto constituiría

---

(2) La "capacitación en el empleo" es la preparación del personal para determinadas funciones, organizada por los directores de la administración pública y sin que los funcionarios abandonen durante el período de aprendizaje su puesto en la administración.

el foco de mejoramiento de la administración pública; se convertiría en lugar de reunión de quienes abogan por la reforma, ya sean ministros, funcionarios públicos, profesores universitarios o miembros de empresas del Estado; podría ser al mismo tiempo una institución de enseñanza, un centro de investigaciones y un vivero de datos basados en la experiencia y de ideas tomadas de otros países.

14. Hay que dar a este centro de capacitación toda la libertad que necesita un organismo en expansión, dejando margen para modificar su organización si en la práctica se demostrase que es necesario. Muchas de las necesidades del país en la capacitación de funcionarios públicos se irán aclarando a medida que avance el proyecto, poniendo de manifiesto dónde se requieren adiciones o modificaciones. Los programas iniciales de capacitación, llevados a la práctica con ayuda de las Naciones Unidas, no deben ser excesivamente rígidos, teniendo que preverse la posibilidad de realizar ensayos continuamente. Además, el centro de capacitación debería tratar de fomentar y alentar constantemente, y quizá de patrocinar, programas de capacitación de funcionarios distintos de los que tiene organizados él mismo. En algunos casos la institución podría participar en los planes de capacitación en el empleo, ya se efectúe bajo la fiscalización de una oficina central de personal o en forma de programa de los ministerios.

15. Por regla general, los proyectos nacionales son más fáciles de iniciar y mantener que los regionales, porque en el primer caso se trata del sistema de educación y administración de un solo país y de un grupo bastante homogéneo de alumnos. En cambio, cuando las Naciones Unidas tienen que distribuir sus escasos recursos entre muchos proyectos que merecen su apoyo, el proyecto regional es una solución muy tentadora, porque con él puede hacerse algo para atender a las necesidades de varios países, mientras que el proyecto nacional sólo atiende inevitablemente las de uno.

16. Hay dos tipos de proyectos regionales. Uno de ellos es verdaderamente regional, como la Escuela Superior Centroamericana de Administración Pública, en que los gobiernos participantes (de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador) dirigen en común el centro basándose en un acuerdo internacional por el que se estableció un consejo de administración formado por representantes de todos los países y un fondo común al que todos contribuyen en la forma que determinaron conjuntamente. El otro tipo de proyecto regional es aquel en que se adoptan las medidas necesarias para que alumnos de los países vecinos cursen estudios en un centro nacional, a cuyo efecto las Naciones Unidas les conceden becas y les pagan los gastos de viaje. La Escuela Brasileña de Administración Pública, de Río de Janeiro, y el Instituto de Administración Pública de Turquía, en Ankara,

se crearon para ofrecer servicios de capacitación a alumnos de otros países latinoamericanos y del Oriente Medio, respectivamente. Por desgracia, este tipo de proyecto tiene el inconveniente de que en la enseñanza preponderan inevitablemente los procedimientos administrativos que se aplican en el país donde está instalado el centro y los ejemplos tomados de él, más el de las dificultades de idioma, que felizmente no existen en la Escuela Centroamericana.

17. Hay veces en que la creación de un instituto de administración pública no es la medida inicial más acertada para las necesidades de un país. Si se quiere que la enseñanza de nuevos métodos e ideas tenga completa eficacia, quizá haya que modificar primero la organización, así que también puede necesitarse la ayuda de expertos en organización y métodos, dirección de oficinas y administración de fondos o de personal, para remediar una necesidad determinada con rapidez y eficacia.

18. Sin embargo el tema principal de este estudio son los proyectos de capacitación profesional. Estos deben elaborarse específicamente para proporcionar el tipo de capacitación más adecuado para resolver los problemas urgentes de la administración. Puede suceder que el país necesite jefes de administración con sólidos conocimientos, en cuyo caso el mejor tipo de capacitación consiste en establecer una escuela de estudios superiores o alguna clase de Escuela de Estado Mayor Administrativo <sup>(3)</sup>. En otros casos, es posible que lo que se necesita con más urgencia sean especialistas (por ejemplo, en cuestiones de personal) que pueden formarse en un instituto de administración pública, que atienda al mismo tiempo a otras necesidades. También puede hacer falta en general personal capacitado para los distintos trabajos de oficina y secretaría, y en este caso habrá que crear una escuela de esta clase de personal.

19. La mayoría de los países que solicitan ayuda técnica de las Naciones Unidas ya tienen algún programa de capacitación relacionado con su administración pública. Quizá sea suficiente para las necesidades actuales del país, pero su existencia indica el deseo de perfeccionar la administración y es un factor importante que hay que tener en cuenta al organizar nuevos programas. También es posible que se haya intentado capacitar a los individuos en administración de industrias y comercio empleando métodos que pueden ser útiles para la capacitación de funcionarios públicos. Los programas mixtos para el comercio, la industria y la administración pública, especialmente en los países donde existen empresas públicas importantes, pueden dar buenos resultados y ser económicos.

---

(3) La "Escuela de Estado Mayor Administrativo" se analiza en el apéndice II.

20. Al preparar programas amplios de capacitación de funcionarios públicos deben estudiarse y evaluarse todos estos factores. Mientras no se haya hecho un estudio completo de la cuestión no se verá claramente la solución de muchos problemas importantes, por ejemplo, cómo han de desarrollarse los diversos tipos de programas, si encargando de su ejecución a una escuela ya existente o a un nuevo centro de capacitación que se creará. No deben estudiarse únicamente las instituciones y programas del país, sino también los programas de ayuda del extranjero vinculados con la formación de funcionarios públicos, que ya existan o se piense organizar como parte de programas bilaterales o proyectos de Fundaciones.

### LA EJECUCION DEL PROYECTO

21. El experto que haya hecho el estudio preliminar presentará sus recomendaciones en un informe que someterá a la aprobación del gobierno interesado. El Gobierno y la Administración de Asistencia Técnica discutirán las modificaciones que hayan de introducirse en las propuestas del experto y se pondrán de acuerdo sobre el particular. De esta manera se establecerá una base sancionada oficialmente para el centro de capacitación. El siguiente paso consistirá en convertir esas recomendaciones en un programa de capacitación vital y dinámico, para lo cual el país interesado deberá elegir primero los expertos nacionales que participarán en la empresa y aprobar los seleccionados por las Naciones Unidas. La tarea de estos expertos, nacionales e internacionales, es poner en práctica esas propuestas generales y decidir los múltiples detalles de organización y procedimiento en la forma que la experiencia diaria vaya indicándoles.

22. Las propuestas originales tienen que ser de carácter muy general, posiblemente relacionadas con los objetivos y la duración de los cursos, los métodos y grado de instrucción, las materias que han de enseñarse, el idioma que ha de utilizarse, el número de alumnos y la manera de seleccionarlos, el personal que se requerirá y la organización institucional necesaria. Cuando se trate de aplicar estas recomendaciones generales surgirán innumerables problemas de interpretación. Estas dificultades tienen que resolverse concienzuda y sistemáticamente a medida que se presenten, para que el centro de capacitación adquiera una forma que asegure su éxito.

23. Es muy importante que el grupo de expertos nacionales e internacionales encargados de ejecutar el proyecto establezca de común acuerdo, desde el principio, determinadas normas, que en ciertas ocasiones pudieran parecer rígidas. Deben ponerse de acuerdo acerca del procedimiento que ha de seguirse para introducir modificaciones en el plan original. En los

primeros momentos estas modificaciones deben aceptarse con cautela y ponerse a prueba sin perjuicios las propuestas principales. Las modificaciones pueden hacerse más tarde, cuando la experiencia demuestre que son necesarias y cuando los programas de capacitación estén afianzados y pueda evaluarse mejor la reacción que producen. Como es natural, siempre habrá que apartarse algo de las recomendaciones originales, aunque el que las haya formulado sea el experto más eminente, y debe dejarse amplia libertad de acción a los encargados de ejecutar el proyecto.

24. Uno de los problemas fundamentales es el del lugar donde ha de ubicarse el proyecto. Puede elegirse entre crear una institución enteramente nueva o utilizar una dependencia como órgano ejecutor del programa de capacitación. En el Brasil, la América Central, Egipto y Turquía se ha optado por lo primero; en Birmania, Israel y El Salvador por lo segundo. Para establecer una institución enteramente nueva puede ser necesario que el gobierno promulgue una ley o decreto para autorizarlo. Así, por ejemplo, el Instituto de Egipto fue establecido por decreto (Nº 657, del 9 de diciembre de 1954), pero el procedimiento que se habrá de seguir dependerá de las disposiciones constitucionales y legislativas vigentes en el país beneficiario. Por lo general, los trámites necesarios para que una dependencia ya existente se encargue de la ejecución del programa de capacitación suelen ser administrativos.

25. La envergadura del proyecto está determinada por las necesidades del país beneficiario, los recursos que puede utilizar y los fondos de asistencia técnica de que se dispone. Cuando la ejecución del proyecto exige gran número de expertos durante mucho tiempo, el país beneficiario y la Administración de Asistencia Técnica tendrán que invertir sumas considerables, y se necesita una organización adecuada para que se desarrolle de una manera eficaz e independiente.

26. El proyecto puede ser de poca o mucha envergadura, puede tratarse de unos cuantos alumnos que siguen un curso de especialización o de un centro donde existen multitud de programas de formación profesional. La eficacia global de una institución docente está en progresión geométrica con el número de profesores. Si se cuenta con especialistas que circunscriben su enseñanza a un solo tema, podrá darse enseñanza más sólida y superior a un mayor número de alumnos, y la vida institucional será mucho más rica si se asocian en el trabajo un gran número de instructores. A la larga, los efectos indirectos de una gran institución docente llegan a ser tan importantes como los cursos y conferencias más formales, y un buen proyecto de capacitación puede tener un "efecto multiplicador", al estimular las reformas administrativas en un sector mucho más amplio que el que inmediatamente lo rodea.

## INDEPENDENCIA DE LA INSTITUCION DE CAPACITACION

27. Cuanto mayor sea la institución de capacitación, más independencia debe tener. Este concepto de independencia es un tanto impreciso. La institución no vende sus servicios en el mercado libre, por así decirlo, sino que satisface las necesidades de una Administración pública de la que evidentemente depende para obtener alumnos, para que se reconozca su enseñanza profesional y, lo que es más importante, para conseguir fondos. Sin embargo, para cumplir su misión de mejorar la administración debe liberarse de algunas de las limitaciones de la tradición administrativa y académica. Esto exige que las autoridades nacionales y quienes apoyan el proyecto comprendan bien el problema; para que la administración pública se perfeccione es preciso que se desee descubrir nuevas soluciones mediante una institución dedicada a esta tarea.

28. Los expertos de las Naciones Unidas o de cualquier otro programa de asistencia técnica tienen una función de promotores: la de introducir ideas y procedimientos modernos de administración pública en la organización de los programas de capacitación y en las materias que se traten en los cursos. Su consejo es especialmente útil, porque son expertos internacionales con amplios conocimientos, que hasta cierto punto están al margen de la institución y pueden servir para complementar un grupo de expertos cuya experiencia se limite al campo nacional. También tienen una función de colaboración, para consolidar el proyecto cooperando en la orientación diaria de la institución al formar parte de su personal. Deben actuar como si realmente formaran parte estable de la organización, seguir las mismas normas y procedimientos que los expertos nacionales y realizar las tareas que se les asignen siguiendo para ello el procedimiento normal de consultas y decisiones en pie de igualdad con el personal del país.

29. El centro de capacitación de funcionarios públicos es mucho más que una fuente directa de instrucción, especialmente en los países que se encuentran en una fase decisiva de su desarrollo administrativo. Tiene la misión de establecer y expandir la práctica de una buena administración pública, y puede desempeñarla mediante programas de capacitación preparados especialmente para las diversas categorías de funcionarios y para la especialización en diversos aspectos de tal administración; asesorando y ayudando a otras organizaciones a que desarrollen programas de administración pública y otros campos de estudio análogos; preparando un programa de investigaciones a largo plazo para proponer mejoras en el sistema administrativo del país; promoviendo la formación de una asociación que reúna a los funcionarios públicos, y, si es posible, editando una publicación

profesional y monografías autorizadas sobre problemas administrativos; en términos generales, fomentando el interés del público y del Estado en la solución científica de esta clase de problemas.

### APOYO AL PROYECTO

30. Los proyectos de capacitación de funcionarios públicos han de prepararse teniendo en cuenta la asistencia técnica que precisa el país en otros campos, y ocupar el lugar que les corresponde en el programa nacional. Como las cuestiones de administración pública son problemas comunes a toda la estructura del Estado, no existe un ministerio determinado que patrocine tales proyectos de capacitación. Por lo tanto, el progreso en las cuestiones de administración pública depende del apoyo de los ministerios, organismos o instituciones que atribuyen importancia al perfeccionamiento de la administración y están dispuestos a propugnar la asistencia técnica e insistir en ella. La única manera de mejorar la administración es introducir sistemáticamente procedimientos y técnicas modernas en la estructura del Estado. Por supuesto, es preciso determinar los intereses generales y proponer medidas concretas para lograr tal mejora, y en esta labor puede desempeñar un papel importante una persona dinámica, pero es necesario el apoyo oficial en términos generales para obtener buenos resultados.

31. El interés que despierta un proyecto de capacitación de funcionarios públicos puede crecer y decretar alternativamente. Así, pues, resulta muy conveniente que las etapas siguientes al estudio preliminar se inicien lo antes posible. Los expertos que han de colaborar en la organización del programa de capacitación deben llegar al lugar donde ha de ponerse en práctica ante de que decaiga el apoyo que se le presta y mientras existan probabilidades de éxito.

### AUMENTO PROGRESIVO DE LAS ACTIVIDADES DEL PERSONAL NACIONAL

32. La terminación de todo proyecto de asistencia técnica debe engendrarla el desarrollo del propio proyecto. Es decir, el primer deber del experto o del grupo de expertos es ayudar a los ciudadanos del país beneficiario a adquirir las aptitudes necesarias para hacerse cargo del trabajo en su totalidad. En el caso de la capacitación de funcionarios públicos no es un proceso fácil, especialmente cuando se trata de un centro docente en el que al principio presten servicios cinco o seis expertos internacionales. No se ha establecido ni aplicado una fórmula concreta para reducir progresivamente la asistencia técnica en este tipo de proyectos, pero en la práctica

se da por sentado que el país beneficiario irá asumiendo nuevos deberes año tras año, y que al cabo de cinco podrá prescindir de la ayuda de los expertos.

33. El programa de becas de las Naciones Unidas es un factor importante para capacitar al personal nacional. Mientras cursan estudios en el extranjero, los becarios pueden ver cómo se aplican métodos administrativos distintos de los de su país. A su regreso, deben sustituir gradualmente a los expertos internacionales, cuya presencia, si se prolonga, puede impedir que los profesores nacionales del cuerpo docente adquieran la necesaria confianza en sí mismos.

34. La reducción progresiva de la asistencia técnica sirve de acicate al sentido de responsabilidad en el personal nacional. Indudablemente es un estímulo el saber que en determinada fecha dejará de recibirse asistencia técnica, y algunas veces hace que tanto los expertos internacionales como los técnicos nacionales se apresuren a terminar los trabajos básicos.

#### RELACIONES CON OTROS PROGRAMAS DE ASISTENCIA TECNICA

35. Además de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, hay otras organizaciones que se ocupan de la capacitación de funcionarios públicos. Dentro del grupo de organizaciones de las Naciones Unidas está la Organización de las Naciones Unidas, para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). También hay otros órganos bilaterales, como la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos, que tiene un programa de administración pública que es parte importante de su labor, y órganos regionales multilaterales, como el Plan de Colombo. El Gobierno francés ha prestado asistencia a distintos proyectos de capacitación en ultramar, y existen instituciones privadas, como la Fundación Ford, que se interesan asimismo en esta cuestión. Aunque estas organizaciones actúan con independencia, no es corriente que sus programas coincidan ni se superpongan en un mismo terreno. Por suerte, las relaciones extraoficiales que entre ellas existen han evitado duplicaciones de importancia.

36. Es imprescindible impedir que haya una competencia antieconómica. En algunos casos, cuando los programas de dos organizaciones son totalmente diferentes, puede bastar con un canje de información. Un programa conjunto puede exigir que se mancomunen hasta cierto punto los recursos y se coordine la participación de los miembros de diferentes misiones. Por ejemplo, en un reciente curso para inspectores y funcionarios admi-

nistrativos de los ministerios de educación, organizado en la Escuela de la América Central, colaboraron expertos de la Administración de Asistencia Técnica y de la UNESCO. Otro excelente ejemplo de colaboración en este campo es el Centro de Capacitación de Personal de Oficina y Secretaría de El Cairo, sostenido por la Fundación Ford. Los expertos que se necesitan en este Centro son contratados por las Naciones Unidas, y ejecuta el proyecto el Instituto de Administración Pública de Egipto, que ha concertado un acuerdo formal con la Fundación.

## CONTRATACION

37. El sistema de contratación de expertos internacionales es tan moderno que su descripción resultará indudablemente interesante. El trámite comienza cuando se aprueba una solicitud concreta como parte de un programa nacional. Hay que preparar una descripción de las tareas del experto en consulta con las autoridades nacionales y el Representante Residente de la Junta de Asistencia Técnica, de manera que defina la misión del técnico y su relación con los demás funcionarios y con el proyecto en general. No es fácil hacer esto cuando se trate de un puesto de la administración pública, puesto que no hay normas internacionalmente aceptadas en esta esfera. Sin embargo, las autoridades que contratan al experto, tanto de las Naciones Unidas como de su país, al estudiar los méritos de los candidatos, tienen que saber concretamente cuáles son las aptitudes que ha de poseer y, a su vez, el especialista designado ha de tener una idea de la labor que va a realizar.

38. Los anuncios de vacantes se envían a los comités nacionales de los países europeos y el Canadá y a las personas de otros países a las que puedan interesar. Las Naciones Unidas tienen oficinas de contratación en Nueva York y París, con personal especializado que se ocupa de buscar candidatos convenientes. Con este procedimiento de contratación indirecta se logra una selección previa bastante rigurosa de los candidatos por sus propios compatriotas, de los que puede naturalmente esperarse que sólo recomienden a aquellos cuya personalidad y capacidad no ofrezcan lugar a dudas.

39. Cuando se busca en el mundo entero al candidato que mejor satisface los requisitos necesarios para un trabajo bastante especial se tropieza con dificultades de interpretación de las cualidades enumeradas en el anuncio de la vacante. Hay que dejar margen para diferentes tipos de formación académica y de experiencia en administraciones distintas.

40. Si se exige una formación académica en administración pública como calificación fundamental para el experto nacional o internacional, se tropieza con dificultades prácticas. En el caso de las profesiones consagradas, como las de ingeniero, médico y abogado, suele reconocerse la moderna formación de tipo académico que conduce a la obtención de un título universitario como base para perfeccionamiento del profesional mediante la experiencia y la especialización. Las cuestiones de administración pública se enseñan en los distintos países y universidades con criterios diferentes, y a estos estudios no se les suele reconocer como una disciplina profesional establecida con un plan básico característico. Sigue considerándose que la experiencia práctica es el factor más importante en la formación de especialistas en administración pública. Sin embargo, la formación académica da por lo menos al graduado cierta facilidad para analizar los hechos y pensar objetivamente, que le permitirá reducir a un sistema su experiencia en el trabajo, dándole así una forma que la haga transmisible a los demás. Por consiguiente, una calificación mínima no indispensable, pero sí muy conveniente, en un experto que actúe en un proyecto de capacitación es su formación académica en administración pública o ciencias políticas. Otra condición conveniente es la experiencia didáctica, bien la haya adquirido en un centro de enseñanza o en cursos de capacitación del personal organizados por el Estado.

41. La información conseguida acerca de los candidatos finalmente aceptados se reúne en un *curriculum vitae* y en un informe sobre la entrevista que celebra con ellos un representante de la Oficina de Contratación del Personal de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas de Nueva York o París. Basándose en estos datos y en la descripción de la misión del experto se estudia en la Sede qué candidato es el más adecuado. Al gobierno solicitante se le envía el nombre de uno o varios candidatos para que haga la elección definitiva. El gobierno suele guiarse por el parecer de sus propios expertos, especialmente de los vinculados con el proyecto.

#### ADAPTACION DEL EXPERTO

42. Aunque el experto posea todas las calificaciones o las más convenientes tiene que pasar por un proceso de adaptación a su nuevo ambiente. Para comprender el sistema administrativo de un país ha de conocer y comprender su cultura y sus instituciones y tener una idea de estas últimas y de la historia nacional. Cuando se trata de un proyecto de capacitación, las disertaciones del experto impresionarán más a los alumnos si al hacer comparaciones entre instituciones administrativas o poner ejemplos para aclarar conceptos generales de administración utiliza las adecuadas referen-

cias nacionales. También es posible que el experto encuentre muy conveniente adquirir nociones del idioma del país, ya que es probable que los documentos administrativos no estén traducidos, y con ese conocimiento se ganará la simpatía de los alumnos y de los expertos locales. Si aprende algo sobre la relación entre los valores y tradiciones nacionales y las instituciones administrativas de país, podrá rectificar sus suposiciones o enfocar con una perspectiva más amplia las cuestiones de administración pública, y ambas cosas contribuirán a enriquecer su propia experiencia profesional.

43. Los proyectos de administración pública de las Naciones Unidas tienen una característica especialmente interesante, que consiste en que casi siempre hay que nombrar un grupo de expertos de diferentes nacionalidades, con distintos antecedentes académicos y experiencia práctica. Es de esperar que enfoquen las cuestiones profesionales desde puntos de vista diferentes, lo cual valorizará aun más el proyecto. Todavía no existe una doctrina concreta y universal en cuestiones de administración pública, y los expertos suelen opinar de distinta manera en cuanto a la teoría y aplicación. Es necesario que en un grupo internacional exista cierta unidad de acción y opinión, porque en caso contrario la asistencia técnica que presta más bien crea confusión que ayuda, pero al tratar de aunar opiniones los miembros del grupo suelen enriquecer mutuamente su experiencia y sus conocimientos, y se propondrán soluciones más equilibradas para los problemas que han de resolver.

#### FUNCIONES DE LA SEDE

44. Aparte de la función administrativa de preparar los programas y fiscalizar su ejecución, contratar los expertos necesarios y mantenerlos sobre el terreno, la Sede de las Naciones Unidas tiene la importante misión de seguir de cerca la marcha de cada proyecto.

45. Esta labor reviste especial importancia cuando se trata de proyectos de administración pública, porque la actividad internacional en esta esfera se ha iniciado hace relativamente poco. La Sede ya ha adquirido mucha experiencia con los proyectos iniciados en diversas partes del mundo, la cual puede poner a disposición de los gobiernos en la fase preparatoria de los nuevos proyectos, y a la de los expertos cuando pasan por la Sede, camino de su lugar de destino, para recibir instrucciones. De esta manera, la experiencia adquirida en un proyecto se aplica a los demás, bien mediante conversaciones o por correspondencia.

46. La Sede también puede ayudar a los expertos distribuyendo periódicamente documentos, pues la información acerca de la asistencia téc-

nica en cuestiones de administración pública es relativamente escasa todavía. A los expertos que están prestando servicios en los países solicitantes se les envían las publicaciones de las Naciones Unidas, en especial los informes sobre asistencia técnica. Asimismo, se les indican las publicaciones técnicas y especializadas de relieve internacional y se les recomienda los libros más adecuados para la biblioteca que ha de crearse como parte del proyecto.

47. Desde luego, la Sede es algo más que un centro de información. Aparte de ocuparse de los proyectos nacionales, prepara estudios técnicos que se amplían de vez en cuando mediante seminarios internacionales o reuniones de grupos de trabajo que se ocupan de aspectos concretos de la administración pública. De esta manera se está formando un acervo de conocimientos internacionales en cuestiones de administración pública, complementario de la labor que se está haciendo en los distintos países, y al que se puede recurrir en beneficio general del programa de asistencia técnica.

#### BECAS DE AMPLIACION DE ESTUDIOS

48. Las becas de ampliación de estudios que conceden las Naciones Unidas son parte importante de los proyectos de capacitación de funcionarios públicos. Para ampliar un centro de un país puede ser muy útil conceder tales becas a los expertos nacionales, que al regresar al país se encargarán de enseñar, de investigar o de los cargos de jefatura en la administración del programa. Esa temporada de estudios en el extranjero les permite ampliar sus conocimientos técnicos sobre administración pública y observar la forma en que está organizada la instrucción y capacitación de funcionarios en otros países. Las becas se conceden fundamentalmente para extender las perspectivas y la experiencia de los beneficiarios y no para que obtengan títulos universitarios en el extranjero, aunque nada se opone a que aspiren a dichos títulos siempre y cuando no vaya en detrimento del fin principal con que se otorgó la beca.

49. En varias instituciones de capacitación de funcionarios públicos se han dado cargos de auxiliares de los expertos internacionales a personas del país, y las becas se pueden otorgar a los componentes de este grupo. Los especialistas internacionales que trabajan con ellos deben dar a los futuros candidatos una formación preparatoria por los estudios que cursarán en el extranjero. En la práctica, se ha comprobado que conviene que el becario trabaje a su regreso al país unos seis meses más como ayudante de un experto internacional, o nacional que tenga más antigüedad, porque así podrá volver a orientarse dentro de su propio país y discutir y perfeccionar las ideas que ha adquirido en el extranjero, antes de intentar llevarlas a la práctica o introducirlas en la enseñanza.

50. En un proyecto de capacitación de funcionarios públicos, la selección de los becarios se hará pensando en que podrán sustituir a los expertos internacionales o enseñar cuestiones de administración para las cuales no se haya asignado ningún experto internacional al proyecto. En ambos casos deberán prepararse especialmente sus programas de estudios, ajustándolos al trabajo que han de realizar. Sin embargo, conviene incluir en el programa de estudios del becario algunas materias de índole general, que pueden darle competencia en diversas cuestiones y ductilidad suficiente para enseñar otros aspectos especializados si las circunstancias lo requieren. De esta manera, su posible contribución será menos especializada y más amplia, al incluir varias esferas de actividad. Además, al progresar en su profesión llegará un momento en que pueda dirigir un departamento o incluso el centro de capacitación, y en esa etapa de su carrera necesitará evaluar la enseñanza de los funcionarios públicos con un criterio más extenso que el que puede darle un estudio circunscrito a uno solo de sus aspectos.

51. Los resultados logrados con la beca dependen esencialmente de que se elija con acierto el país donde el becario ha de cursar estudios. Algunos piden que se los envíe a un país determinado, porque creen que el haber estudiado allí les dará luego prestigio en su país natal. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que ciertos aspectos de la administración tienen más importancia en unos países que en otros, y el becario debe ser enviado al que más probabilidades ofrezca de serle útil en su campo particular de estudios. También puede suceder que las instituciones del país del becario tengan una analogía tan grande con las de otro que le sea más fácil adaptarse al nuevo ambiente si se le envía a ese país. Por ejemplo, es probable que al ciudadano de un país que tiene un sistema ministerial de gobierno dirigido por un consejo de ministros le resulte más útil estudiar en otro país con régimen similar que en uno con régimen presidencialista.

52. Por lo tanto, la elección debe ser rigurosa y objetiva, y ha de pedirse el parecer de los expertos internacionales cuando se va a elegir el país donde se cursarán los estudios y al preparar el programa de estudios que ha de presentarse con la solicitud. Asimismo, el candidato deberá estar dispuesto a aceptar modificaciones en su programa o incluso el cambio del país donde cursará los estudios si se lo sugiere el Comité de Selección de la Sede, que tiene gran experiencia en materia de becas. Aun después de concedida la beca, las autoridades competentes del citado país quizá hagan indicaciones constructivas para que se modifique el programa.

53. Para el centro de capacitación es muy conveniente que los becarios vuelvan a ocupar los puestos que se les tenían asignados cuando marcharon al extranjero. El costo de la beca es parte de los fondos de asisten-

cia técnica invertidos en el proyecto, y en él deben aprovecharse los conocimientos y la experiencia adquiridos por el becario. La beca en sí es parte del programa de formación del personal del centro de capacitación, y si el becario se marcha a otro lugar constituye una pérdida para el proyecto, y se retrasa el proceso de afirmación del centro.

54. Por este motivo, los gobiernos han tratado de imponer condiciones para la concesión de becas, por ejemplo, pidiendo al candidato que se comprometa por escrito a volver a trabajar en el centro de capacitación por un mínimo de años. En la práctica, se ha demostrado que las becas califican al individuo, permitiéndole obtener un puesto mejor que el que le espera a su regreso, y, como es natural, muchos becarios han caído en la tentación de aceptar empleos más remuneradores en otras partes. Aunque los gobiernos son los que deciden en última instancia cómo han de disponer de los hombres capacitados con que cuentan, quizá conviniera que por lo menos tratasen de retener al becario en la administración pública o en el centro de capacitación. El becario seguiría así en condiciones de colaborar en la labor general de mejorar la administración.

### III. RECEPCION DE LA ASISTENCIA TECNICA

#### LA INSTITUCION BENEFICIARIA

1. Cuando se inicia un proyecto de asistencia técnica, se celebran negociaciones entre la Administración de Asistencia Técnica o el organismo especializado interesado y el Ministerio pertinente del país. Algunas veces éste es el Ministerio de Asuntos Exteriores, y otras el de Planificación Nacional u otro que se ocupe del desarrollo económico y social de la nación. Sea cual fuere, puede estar asesorado por una especie de comité nacional coordinador de asistencia técnica. Si se trata de la creación de un instituto de administración pública, puede ocurrir que ninguno de estos órganos esté directamente encargado del proyecto.

2. Por ejemplo, la Escuela de Administración Pública del Brasil forma parte de la Fundación Getulio Vargas; el Instituto de Administración Pública de Turquía cuenta con el apoyo de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Ankara. En cambio, el Instituto de Administración Pública de Egipto, ubicado en el Cairo, es jurídicamente un organismo autónomo dentro de la estructura del Estado y la Escuela Superior Centroamericana de Administración Pública nació de un acuerdo internacional. Incluso cuando el proyecto de capacitación esté bajo la jurisdicción directa del Estado, puede ocurrir que el ministerio que se encargue de él no tenga como interés primordial la asistencia técnica; así ocurre con el Ministerio de Asuntos Internos de Birmania y con la Comisión de Administración Pública de Israel, que se ocupan de la capacitación de los funcionarios públicos, pero no del programa de asistencia técnica del país.

3. Por lo tanto, hay que establecer una distinción entre la institución beneficiaria (la Escuela del Brasil o el Instituto de Turquía), la organización patrocinadora (la Fundación Getulio Vargas o la Facultad de Ciencias Políticas) y el Gobierno, encargado en última instancia de la ejecución del proyecto. Cuando no existe patrocinador, como ocurre en Egipto o en Centroamérica, el Gobierno tiene una responsabilidad más directa. En todos los casos, los expertos de las Naciones Unidas tratan principalmente con las

instituciones beneficiarias. Los asuntos que han de someterse a la consideración del Gobierno están a cargo del Representante Residente de la Junta de Asistencia Técnica, o se tratan directamente desde la sede de las Naciones Unidas. En los proyectos de capacitación que se realizan dentro de un ministerio o dependencia del Estado, los expertos tratan generalmente con los funcionarios de ese órgano, dejando para el Representante Residente los problemas que requieren más autoridad.

#### SITUACION JURIDICA

4. La situación jurídica de la institución estará determinada por el instrumento oficial que la haya creado; éste puede ser una ley (Egipto), un acuerdo internacional (Centro América), un decreto-ley (Brasil) o una orden ministerial (Birmania). Según el caso, la institución gozará de cierta autonomía <sup>(1)</sup>, que puede influir mucho en su eficacia. Desde luego, la institución ha de ocupar el lugar que le corresponde en la jerarquía de los organismos oficiales o estar afiliada a alguna institución académica, pero para realizar la labor experimental requerida al tratar de aplicar nuevos programas de capacitación ha de tener cierta independencia. La institución debe estar en libertad de preconizar mejoras y reformas administrativas y de estimular el interés de los profesionales y del público en general por los métodos racionales de administración.

5. La fuerza y la viabilidad de la institución beneficiaria como centro de capacitación de funcionarios depende de esta independencia. La continuidad de la institución es un elemento importante, puesto que el movimiento general en pro de la reforma administrativa debe de ser un proceso continuo y no intermitente. Para que así sea, la institución ha de desarrollar una personalidad, por así decirlo. Ha de forjarse una reputación profesional como centro de opinión autorizada y de investigaciones en cuestiones de administración pública. También ha de crear entre los funcionarios del Estado y el público en general una actitud favorable a las reformas administrativas; además, ha de arraigarse firmemente en las tradiciones docentes y administrativas del país. Su capacidad para lograr cuanto antecede está en función directa de la robustez de su organización interna, de su personal y de sus métodos de trabajo.

---

(1) En este trabajo, la palabra *autonomía* se utiliza en el sentido de que la institución goza de la independencia necesaria para desarrollar su propio programa y su personalidad corporativa.

## ORGANIZACIÓN

6. Cada instituto de capacitación de funcionarios habrá de tener una estructura orgánica que responda a sus necesidades. En su forma más sencilla, consistirá en una junta directiva, un claustro docente con una especie de consejo de profesores, una plantilla administrativa con un secretario general y personal auxiliar, y una plantilla técnica encargada de los servicios de biblioteca, edición, reproducción y documentación.

7. El Director es el responsable general por la administración de la institución. Suele ser ciudadano del país, pero el director de la Escuela Centroamericana, que es un centro internacional, es un experto internacional, y en estos momentos los expertos de las Naciones Unidas están encargados de uno o dos proyectos más. En el pasado, los directores nacionales tenían a veces como codirector a un especialista de las Naciones Unidas, pero últimamente se ha abandonado esta política, por estimar que originaba cierta falta de unidad en la fiscalización de las actividades.

8. El Director se encarga de coordinar la labor técnica y docente de la institución, así como de fiscalizar la actuación del personal administrativo y técnico. También actúa como representante de la institución en las relaciones con la junta de gobierno (cuando exista), con el Estado, con el Representante Residente de la Junta de Asistencia Técnica, con la prensa, con las asociaciones profesionales y con el público, y es responsable de las cuestiones presupuestarias y financieras de la institución. Por lo tanto, el director debe tener experiencia y previsión en las actividades docentes y buenas cualidades de administrador. Las autoridades nacionales deben asumir toda la responsabilidad por el proyecto de capacitación de funcionarios lo antes posible, y ello no puede hacerse hasta que la institución tenga al frente un Director nacional. En los proyectos de capacitación en que colaboran las Naciones Unidas se ha abandonado la política de nombrar como codirector a un especialista de la Organización, y sólo en los programas regionales puede encontrarse al experto internacional actuando como director.

9. El claustro docente de la institución está constituido normalmente por profesores y conferenciantes nacionales e internacionales, contratados para que dediquen a la enseñanza todo el tiempo o parte de él y por empleados de menos categoría que trabajan como instructores e intérpretes-ayudantes al lado de los expertos internacionales. Si se trata de un instituto pequeño, ese claustro puede estar agrupado en un solo departamento, las investigaciones en otro y la labor administrativa en un tercero. En los proyectos mayores se tendrán que subdividir a veces las actividades docentes.

10. En toda institución de capacitación, el Consejo de Profesores es de gran ayuda para conseguir buenos resultados. Dicho consejo debe estar compuesto de todos los miembros del claustro docente, bien dediquen o no todo su tiempo a esta actividad, incluídas las personas que dan conferencias o que participan en los grupos de debate, así como los intérpretes u otros auxiliares. Los instructores de las organizaciones de capacitación de los funcionarios de ministerios también debieran celebrar periódicamente reuniones de esta naturaleza.

11. El Consejo de Profesores representa la opinión colectiva de la institución en cuestiones tales como formación, selección de estudiantes, reglamento de asistencia, exámenes, etc., así como en los aspectos técnicos de los programas docentes. El Consejo debe asesorar al director en materia de nombramientos, en la selección y disciplina de los estudiantes y en los diplomas y premios, caso de que se concedan. A este respecto, el Consejo es el punto donde convergen en el plano oficial las opiniones de los expertos nacionales e internacionales. La medida en que las opiniones del Consejo de Profesores obligarán al director dependerá de las tradiciones de cada país. El Director es el poder ejecutivo de la institución, pero en los asuntos que se refieren a la enseñanza debiera prestar gran atención a la opinión colectiva de sus colegas. Si el Consejo de Profesores es muy grande quizás sea conveniente nombrar una serie de subcomités para que se ocupen de cuestiones concretas.

12. El problema del idioma podrá plantear a veces dificultades, tanto por lo que se refiere al debate como por lo que atañe a las actas o minutas; sin embargo, estos documentos son importantes, puesto que sirven de punto de referencia y de ayuda para la preparación gradual de la política docente.

13. Muchos de los proyectos que se mencionan en el presente informe tienen una especie de órgano asesor o fiscalizador. Por ejemplo, la Escuela Centroamericana tiene una Junta General, compuesta de representantes de los Ministerios de los cinco países interesados. En Egipto, el Vicepresidente de la Comisión de Administración Civil lo es también de un consejo asesor en el que está asimismo representado el Ministro de Hacienda. Es muy importante que los miembros de este órgano procedan de las categorías superiores de la administración pública, puesto que el objetivo básico de la institución está íntimamente relacionado con esa administración. Al mismo tiempo, también debieran estar representadas las organizaciones académicas y docentes, así como cualquier otro cliente importante del instituto, tal como las empresas del Estado.

14. Toda junta de fiscalización que reúna esas características contribuye

a dar altura a las actividades generales de la institución. Permite que el Estado preste eficaz atención a la labor que se está realizando para mejorar su propia administración, y al mismo tiempo da prestigio al instituto como factor de este desarrollo. El Director debiera enviar informes periódicos a la Junta, y ésta también podría encargarse de la aprobación del presupuesto anual de la institución, del nombramiento de los altos cargos y de la política docente.

15. El Despacho del Director (o del Secretario General, si existe) se encarga de la administración del instituto, la contratación y la dirección del personal, los asuntos económicos y la contabilidad, la selección y la matriculación de estudiantes, los registros de asistencia y progreso, el alojamiento, la conservación de edificios, la biblioteca, la documentación y el equipo.

16. El director debe fiscalizar también una serie de actividades de carácter técnico; según el tamaño de la institución, éstas podrían incluir los servicios de biblioteca, de edición y de traducción. Algunos institutos consideran que la documentación es un servicio de carácter profesional, mientras que otros la consideran como un servicio auxiliar. Algunas divisiones (por ejemplo, la biblioteca) pueden depender de los comités permanentes del claustro docente. El director tiene a su cargo la coordinación de esta estructura administrativa, pero el desarrollo fructífero de la institución requiere que participen plenamente todas sus dependencias administrativas y el claustro de profesores.

## PERSONAL

17. La calidad de la institución depende principalmente de la calidad de su claustro docente, puesto que los profesores desempeñan la función principal. Hay que prestar especial atención a la selección y capacitación de los profesores. No hace falta que todos dediquen todo su tiempo a la institución, pero por lo menos deben tener jornada completa los que enseñan las materias básicas, a los cuales debe garantizárseles una carrera. Los profesores de materias tales como administración financiera pueden proceder de las categorías más altas de la administración pública y no del mundo académico, pero debieran dedicar todo su tiempo al instituto por un período relativamente largo.

18. La combinación adecuada de profesores y funcionarios dará a la institución el necesario equilibrio entre la teoría y la práctica. Los últimos tienen la ventaja de su experiencia administrativa reciente; los profesores que

procedan de la universidad contribuyen a elevar la calidad docente de la nueva institución. Desde luego, quizá resulte difícil encontrar profesores que se dediquen exclusivamente a materias relativamente nuevas, tales como administración de personal u organización y métodos, y a lo mejor conviene más nombrar a funcionarios públicos de alta categoría, trasladándolos a las institución o cediéndoles parte de la jornada.

19. También es importante que estos nombramientos resulten atractivos para hombres y mujeres calificados. A tal efecto, hay que ofrecer estabilidad administrativa y económica, sueldos adecuados y condiciones de trabajo favorables. En un país en vías de desarrollo, donde hay escasez de personal de categoría superior capacitado, los sueldos que se ofrecen a los especialistas son bastante mejores fuera de la administración pública y de las instituciones docentes, así que en los proyectos de capacitación de funcionarios se tropieza con dificultades para conservar a los profesores calificados y a los becarios que regresan.

20. A este respecto resultan ventajosos los planes de capacitación por ministerio o dependencias dentro de la administración pública; los instructores son funcionarios del Estado y el problema de contratarlos y de conservarlos es el mismo con que se enfrenta la administración en general. De ser posible, los puestos docentes se ofrecerán en forma tal que las actividades constituyan una carrera, pero para ello quizá haya que recurrir a traslados de funcionarios o profesores universitarios, con objeto de compensar la falta de oportunidades de que adolezca el proyecto.

21. En el personal administrativo de la institución figurarán normalmente el Secretario General y los subordinados que hagan falta, cuyo número dependerá de la importancia del proyecto. Entre ellos puede haber un contador, quizá un jefe de personal o administrativo, y un encargado de los suministros y de la conservación del edificio. Siempre que se pueda, también habrá que ofrecerles la posibilidad de una carrera; en caso contrario, quizá se consiga que sean cedidos por las universidades o por la administración pública durante períodos relativamente largos. Cuando el instituto de administración pública forma parte de una institución mayor o de una facultad universitaria, la organización principal puede ocuparse de la mayoría de las necesidades administrativas de aquél.

22. El personal técnico, como el bibliotecario y sus auxiliares y los empleados de los servicios de edición y traducción, tendrá las calificaciones necesarias y sus condiciones de servicio deberán ser tan atractivos como las del personal de igual categoría de otros organismos comparables existentes en el país.

## FINANZAS

23. De ser posible, el instituto de capacitación de funcionarios deberá tener presupuesto propio, independiente del de la institución patrocinadora. Su mayor fuente de ingresos serán probablemente los subsidios oficiales concedidos en forma directa o administrados por el organismo patrocinador. El instituto puede cobrar también derechos de matrícula a sus estudiantes, aceptar donaciones de otros órganos y cobrar por contrata, a cambio de enseñar al personal de estos últimos. También puede percibir honorarios por asesoramiento técnico y por estudios realizados y, desde luego, la asistencia técnica de las Naciones Unidas es una contribución indirecta a su presupuesto. Los proyectos de capacitación también pueden recibir subsidios indirectos del Estado o de otras instituciones interesadas en el éxito de su labor. Por ejemplo, el instituto puede ocupar un inmueble pagando un alquiler más reducido, o sus alumnos pueden tener entrada libre en la biblioteca de otra organización.

24. Los gastos más importantes del instituto son los sueldos del personal del país, el costo de sus servicios de biblioteca, los gastos de las publicaciones, la conservación del edificio y las compras de papel y equipo de enseñanza y de oficina. El instituto también puede conceder becas a determinados aspirantes, y quizá necesite pagar ciertos gastos menudos del personal que esté realizando investigaciones o preparando materiales de estudio.

## UTILIZACION DE LOS RECURSOS

25. El desarrollo del proyecto de capacitación debe planearse de manera que pueda hacerse un uso eficaz de los recursos de que dispone el instituto. Este ha de disponer de un local adecuado, a fin de que no haya obstáculos que se opongan al éxito de su programa y su administración sea modelo. Los servicios de biblioteca tienen que estar bien organizados, para que los estudiantes los aprovechen, y las instrucciones de tipo administrativo que se dan a los alumnos deben ser tan claras que comprendan siempre lo que se les exige.

26. Hay que utilizar los recursos humanos con tanto cuidado como los materiales, y es en este aspecto donde resulta importante la asistencia técnica, pues los expertos internacionales constituyen uno de los recursos humanos de la institución. Por regla general, el número de especialistas nacionales es mayor que el de sus colegas internacionales y, dada su condición de "anfitriones", tienen la responsabilidad de crear condiciones favorables para el intercambio eficaz de puntos de vista técnicos y personales. Los

empleados del país han de velar sobre todo para que se utilice con eficacia a los expertos internacionales, y el auténtico éxito de las actividades de asistencia técnica depende, a la larga, de la colaboración que exista entre los técnicos nacionales y los internacionales.

#### EFFECTOS DEL PROGRAMA DE CAPACITACION DE FUNCIONARIOS

27. Es difícil establecer un patrón para medir los efectos del programa de capacitación en el país recipiente, pues muchos son de carácter indirecto y a veces casi incidentales. Quizá sea posible distinguir cuatro clases de efectos: el efecto directo que tienen los cursos sobre los alumnos; el efecto que éstos traspasan a los ministerios o dependencias donde están empleados; un efecto de tipo más general en la estructura de los órganos públicos mediante las reformas administrativas engendradas por las actividades del instituto, y, por último, un efecto difuso derivado del interés general que suscita el programa. Naturalmente, este último es algo sutil, puesto que el instituto de capacitación apenas tiene contacto directo con el público en general, a no ser que prepare un programa de conferencias públicas.

28. Desde luego, los efectos del programa de capacitación son mucho más acusados en las entidades que utilizan los servicios de la institución, y la labor de los expertos nacionales e internacionales para satisfacer las necesidades de aquéllas adquiere importancia capital desde las primeras etapas. Al principio no es fácil analizar las necesidades administrativas del país y establecer el orden de prioridad para atenderlas. Esto resulta excepcionalmente difícil para los expertos internacionales, puesto que han de aprender a pensar en términos de una sociedad distinta de la suya propia. Las normas locales les resultarán extrañas, porque el grado de desarrollo económico y social no será igual al de sus países. Por ejemplo, un experto puede propugnar un determinado programa basándose en la hipótesis (que es natural en su país) de que la escasez de mano de obra es un factor crítico para la eficacia de toda organización; sin embargo, puede ocurrir que en el país donde está destinado la mano de obra no constituya un problema, e incluso sea excesivamente abundante.

29. El experto internacional tiene que adoptar sus ideas a una escala de prioridad en las necesidades que al principio le es completamente desconocida. Ha de abstenerse de proponer a un tiempo más innovaciones que las que sean aplicables teniendo en cuenta las circunstancias. Tiene que proponer de una manera adecuada una serie de objetivos limitados y viables, para que se logre progresar siguiendo una directriz bien definida. Si su análisis es lo bastante agudo para darle una perspectiva correcta, los efectos

de su actividad comenzarán a notarse inmediatamente, siempre y cuando sepa presentar su ideas en forma clara y convincente. Los equipos de expertos tropezarán con más dificultades para determinar el orden de prioridad, por lo menos hasta que hayan resuelto las diferencias que puedan surgir entre ellos, pero si su evaluación es eficaz los efectos serán necesariamente más intensos que los que podría producir la labor de un solo experto.

30. Resulta paradójico que quizá sea más difícil determinar los efectos inmediatos que los indirectos. Por ejemplo, puede suponerse que como durante los primeros tres años de existencia de la Escuela Centroamericana asistieron a ella 140 funcionarios administrativos de categoría superior, éstos han ejercido cierta influencia sobre la administración de sus respectivos países desde que se reintegraron a sus puestos, pero es imposible avaluar esta influencia en términos matemáticos. El hecho de que sus gobiernos hayan estado tan dispuestos a prescindir de sus servicios en el tercer año como en el primero demuestra que confían en la institución y reconocen la necesidad de que haya una carrera administrativa y de que se estudien los problemas de la organización estructural del Estado. Se sabe que muchos cursillistas han conseguido introducir reformas en sus países respectivos, dentro de los límites de sus actividades profesionales. También existen indicios de que se han realizado otras reformas más generales: varios países han estudiado las leyes de la administración pública; El Salvador ha creado una Escuela Nacional de Administración, Costa Rica un programa de capacitación en cuestiones de administración pública, y en otros países se esperan actividades parecidas. Un estudio sobre el urbanismo y sus necesidades, que fue incluido en uno de los cursos de la Escuela, influyó en la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanización de Costa Rica, y la Escuela sigue participando en los estudios de dos problemas metropolitanos de la ciudad de San José .

31. Estos resultados son impresionantes, lo mismo que el interés despertado en las dependencias del Estado y los municipios por estos proyectos de capacitación. Por ejemplo, en el Brasil muchas de las administraciones de Estado reconocen oficialmente el diploma de la Escuela de Administración Pública de Río de Janeiro, y por lo menos 12 gobiernos de Estado y muchos municipios y empresas públicas han concertado acuerdos oficiales con la Escuela para que sus funcionarios reciban formación profesional. Sin embargo, cuando se trata de sacar conclusiones de las decisiones de esta naturaleza, hay que proceder con cautela, pues los resultados mencionados pueden haberse debido en parte al ambiente de mejora administrativa que originó el proyecto de capacitación y no al proyecto en sí.

## EFFECTOS AMPLIADOS

32. Como ya se ha indicado, los proyectos de capacitación de funcionarios tienen una influencia que sobrepasa el efecto que ejercen sobre los individuos inmediatamente interesados en ellos. Esta puede describirse como un efecto "multiplicador" o, utilizando una expresión menos científica, de "bola de nieve". El personal nacional e internacional de la institución está en constante contacto con ministros y funcionarios públicos. Si el instituto adquiere solidez y está bien administrado, su prestigio dará lugar a que su personal ejerza una influencia considerable en el progreso administrativo, gracias a los mencionados contactos. El interés y la confianza en las actividades del instituto llevará a los administradores más destacados a servirse del proyecto como centro de intercambio de información. Este tipo de contacto, que primero será oficioso, podrá regularizarse más adelante, e incluso adquirir un carácter más o menos oficial con las peticiones para que el instituto realice investigaciones y estudios sobre aquellos problemas que los ministerios no pueden resolver por carecer de los recursos necesarios.

33. Los alumnos contribuirán a este efecto "multiplicador" en la misma proporción que el personal docente y de investigación. En las categorías superiores se respetará y se solicitará su asesoramiento para los problemas administrativos; en las categorías técnicas, su mayor capacidad y conocimiento harán que el trabajo rinda más y que se tenga mayor confianza en el valor de su capacitación.

## ASISTENCIA TECNICA INTERNA

34. La institución de capacitación de funcionarios también puede convertirse en un órgano de asistencia técnica en miniatura. Ya se ha hablado de la utilidad potencial de sus servicios de investigación. Los institutos también pueden ofrecer becas para estudiantes de municipios situados en zonas remotas del país, cuyas administraciones no dispongan de los recursos necesarios para enviar a sus funcionarios a que se capaciten en la capital. En algunos casos, los expertos de los institutos se han trasladado a otros distritos con objeto de dar cursos especiales donde exista interés local y donde haya un número de alumnos suficientes para que resulte provechosa la organización del curso.

35. Otra actividad de los institutos de capacitación que puede resultar útil es la ayuda a las dependencias oficiales y a las empresas públicas para que organicen sus propios cursos de formación, y a este respecto una de las funciones más importantes podría consistir en establecer como actividad

secundaria un curso de capacitación de instructores. En uno de los proyectos que se examinan se ha registrado otro caso imprevisto de esta clase de asistencia técnica secundaria; cierto ministerio pidió que se organizara un cursillo de capacitación para los funcionarios que tenían que trabajar con un determinado impreso, que era importante a efectos de estadística; el experto correspondiente descubrió que podían obtenerse resultados más precisos y simplificarse considerablemente la capacitación introduciendo cambios en el formato impreso. La preparación de manuales de actividades para determinados ministerios es otra de las formas en que las instituciones que nos ocupan pueden ser de utilidad a los gobiernos y, al mismo tiempo, obtener valioso material para la capacitación de funcionarios.

36. Por último, no hay que pasar por alto la importancia de la constitución de una especie de sociedad o instituto profesional. Esta sociedad o instituto podría estar estrechamente relacionada con el proyecto de capacitación, pero sus afiliados no se restringirían a los funcionarios de la administración que hubieran tenido contacto con el instituto, bien como instructores o como alumnos. Una sociedad profesional de esta clase debería iniciar tan pronto como le fuera posible la publicación de un periódico dedicado a la administración pública. Al principio este periódico sólo representaría un modesto esfuerzo, pero su importancia es siempre capital en los países donde los estudios administrativos nacionales son difíciles de obtener en forma de documentos. De esta manera, las personas que hubiesen participado en los cursos podrían mantenerse al corriente del progreso de la administración pública de su país afiliándose a la mencionada sociedad profesional. Estos métodos constituirían una manifestación colectiva del deseo general de progreso de la administración, y consolidarían los efectos de las nuevas ideas.

## IV. ASPECTOS TECNICOS DE LA FORMACION DE FUNCIONARIOS

### SELECCION DE ASPIRANTES

1. Los problemas generales de enseñanza en los institutos de capacitación que son parte del programa de asistencia técnica no son en esencia muy distintos de los de otras instituciones análogas de formación. Sin embargo, hay una serie de características interesantes y peculiares que en su mayoría se deben a la peculiar naturaleza de estos proyectos.

2. Por ejemplo, todo instituto de administración pública ha de tener un procedimiento fijo para seleccionar y convocar a los aspirantes en un país donde la propia institución es en sí una novedad. Además, el instituto tiene un objetivo concreto: la mejora de la administración, que no puede lograrse sin la buena voluntad y el apoyo de las autoridades públicas del país. Por lo tanto, hay que prestar gran atención a la situación del empleador, es decir, del ministerio o dependencia oficial pertinente. Si la autoridad empleadora no selecciona a los aspirantes bien y no se compromete por adelantado a colaborar con objeto de que se aproveche al máximo la capacitación de aquéllos cuando se reintegren a sus puestos, el período de estudio de los funcionarios no será de gran utilidad, aunque pueda haber servido para estimular el interés del individuo y para fomentar el desarrollo de su personalidad. El empleador no sólo debe participar activamente en la selección y asignación de los aspirantes, sino que además ha de considerar lógico que el instituto le mantenga informado de los progresos de aquéllos.

3. Con objeto de conseguir plena colaboración en este sentido, hace falta que el instituto organice un programa que inspire absoluta confianza a los ministerios empleadores porque responda a sus necesidades administrativas. En las páginas siguientes examinaremos la cuestión del plan de estudios; por ahora, baste con decir que la institución debe proporcionar amplia información a sus clientes, mediante un prospecto u otro impreso, sobre lo que puede ofrecer, la clase de aspirantes que puede admitir y las normas

que regulan la selección. Desde luego hay que procurar que el prospecto contenga una descripción objetiva de lo que puede ofrecer la institución, y que no sea una especie de folleto de propaganda. Hay que proporcionar la misma información a los posibles aspirantes, de manera que sepan lo que pueden esperar de los cursos de capacitación de funcionarios y decidan si reúnen las condiciones necesarias para solicitar el ingreso.

4. Las prácticas son distintas según los países, pero parece preferible dejar que la institución empleadora se ocupe de enviar a sus funcionarios en vez de depender de la iniciativa del individuo para que haga la solicitud directamente o por conducto de su empleador. Esto significa que el instituto tiene que mantener estrechas relaciones con las diversas entidades oficiales, y que, por su parte, las autoridades públicas tienen que interesarse en el instituto. Cuando la institución empleadora paga los derechos de matrícula del aspirante o le concede una beca, interviene de una manera automática en la presentación de la solicitud de ingreso.

5. La selección de los individuos en última instancia es una función de la institución. Desde luego, se exigen ciertas condiciones mínimas, que dependen del programa de estudios que se va a seguir, y a menos que los aspirantes las reúnan la institución derrochará sus esfuerzos y los de su claustro docente. En varios de los proyectos que se están examinando se ha establecido una especie de comité de selección o de admisión, cuya misión es estudiar las solicitudes presentadas por los funcionarios, y si es preciso, celebrar exámenes o entrevistar a los posibles candidatos.

6. Quizá haya factores que puedan revestir especial importancia en la selección de los aspirantes, puesto que los proyectos de asistencia técnica son una parte del desarrollo general de la administración del país. Puede ocurrir que el Gobierno haya tropezado con determinada dificultad que acaso desaparezca si el instituto dedica todos sus esfuerzos de capacitación a resolverla. Por lo tanto, el comité de admisión acaso tenga que dedicar atención preferente a los candidatos procedentes de los sectores especialmente "delicados" de la administración pública.

7. El número de aspirantes, también plantea un grave problema, sobre todo en el primer período de actividades del instituto. El tamaño de toda institución de capacitación de funcionarios está determinado por el número de personas que han de utilizar sus servicios y por el número de profesores, que ha de ser necesariamente proporcional al primero. En todo instituto de administración pública de nueva creación, que tenga poco personal docente debido a la falta de gente preparada y al número relativamente reducido de expertos disponibles, habrá que limitar necesariamente el número de aspi-

rantes, sobre todo porque al principio habrá que contentarse con una proporción entre profesores y aspirantes menor que la que podrá existir más adelante, cuando el proyecto se vaya consolidando.

## MATERIAL DOCENTE

8. Una vez establecido el procedimiento de selección y el plan de estudios, uno de los primeros problemas de la institución consiste en obtener material docente adecuado, que quizá escasee en el país beneficiario. La selección y preparación del material requieren una estrecha colaboración entre los expertos nacionales (que saben lo que se puede obtener en su país) y los expertos internacionales (que saben lo que se ha necesitado en otras ocasiones).

9. La escasez de libros de texto en el idioma del país puede ser un problema importante, que a su vez plantea ineludiblemente el de la traducción. Por desgracia, esos libros suelen estar tan relacionados con las instituciones del país a que pertenece su autor que muchas secciones quizá resulten superfluas en otro país y, por consiguiente, hagan que no esté justificado el trabajo y los gastos de traducción. Sin embargo, es esencial disponer de algunos documentos para estudiar, incluso si al principio revisten la forma de extractos que se amplían mediante conferencias o debates.

10. Hay que preparar lo antes posible material escrito en el idioma del país, basándose en ilustraciones y ejemplos tomados del sistema administrativo nacional. La preparación de este material puede implicar la aparición de una terminología nueva en el idioma del país. Habrá que encontrar equivalencias para los términos utilizados en los idiomas que ya poseen una literatura sobre administración pública. Estas equivalencias no deben ser traducciones literales, sino que han de reflejar los conceptos, además de las palabras. Para resolver este problema, en cada proyecto acaba creándose inevitablemente un comité de terminología.

11. Algunos documentos e informes oficiales de otros países pueden tener utilidad suficiente para que merezca la pena traducirlos; quizá convenga también elegir publicaciones de centros extranjeros, pero la nueva institución tendrá casi siempre que hacer frente a la falta de material impreso reproduciendo en forma resumida las conferencias y estudios de investigación emprendidos en el curso de sus actividades. El instituto debe tratar de ampliar estos materiales lo antes posible publicando folletos y un noticiario que luego podrá convertirse en una revista profesional. Como ya se ha indicado, el instituto puede preparar asimismo manuales de procedimiento, en colaboración con las dependencias oficiales interesadas.

## MÉTODOS DE ENSEÑANZA

12. El método tradicional de enseñanza son las conferencias, y para hacer la presentación de los principios generales no hay motivos que obliguen a abandonar un procedimiento que ha demostrado sobradamente su valor y su utilidad. Además de los cursos regulares de conferencias a cargo de profesores del claustro, de la institución, los visitantes destacados, así como los expertos de las Naciones Unidas que trabajen en otros proyectos, pueden contribuir eficazmente a la labor de la institución pronunciando conferencias sobre los temas que les sean familiares.

13. En todo instituto de administración pública es importante que se aproveche la experiencia que posean los propios alumnos por el hecho de estar al servicio del Estado; esto sólo puede conseguirse con un sistema en que haya debates o se presenten informes. Por este motivo, una característica importante de la labor de las instituciones que estamos examinando son los seminarios y grupos de discusión, aunque al principio constituyen una novedad en el país. El "método del sindicato" <sup>(1)</sup> en el que un grupo de aspirantes actúa como comité de investigación, también es muy útil para estudios superiores; obliga al grupo a preparar un informe por escrito y uno de los aspirantes tiene que hacer de presidente, con lo que los alumnos se ocupan íntegramente de todos los aspectos del estudio. En la Escuela Centroamericana también se han hecho estudios sobre los problemas de la planificación regional mediante proyectos, con resultados muy satisfactorios.

14. El equipo de demostración desempeña un papel importante, sobre todo en la capacitación del personal que desempeña actividades de oficina y de secretaría. En los países donde antes se prestaba poca atención a la disposición de los locales, equipo de oficina y sistemas de archivo, resulta muy útil establecer oficinas de demostración, pero es importante que el equipo y los muebles puedan obtenerse con facilidad en el país, para que los materiales con que se realice la demostración se conviertan en equipo corriente dentro de un plazo razonable.

15. Algunos métodos nuevos, tales como el "del ensayo", en el que dos o más personas desempeñan papeles diferentes en una situación administrativa imaginaria, así como el uso de películas cinematográficas o de otro material visual, deben utilizarse con precaución. Los nuevos procedimientos resultan eficaces cuando aceleran el proceso de instrucción, pero si tienden a distraer la atención de los alumnos hay que prescindir de ellos.

---

(1) Véase el apéndice II.

## EXAMENES Y CERTIFICADOS

16. En la ejecución de los proyectos que se examinan han existido grandes diferencias de opinión acerca de la utilidad e importancia de los exámenes y de la concesión de diplomas y certificados. En los puestos donde hay que desempeñar actividades de oficina o de secretaría, para los que se requiere, por ejemplo, habilidad mecanográfica o taquigráfica, parece evidente que debe haber una prueba de suficiencia y un certificado de capacitación, pero para la labor administrativa de tipo general no es fácil organizar exámenes y muchos expertos opinan que lo más que puede ofrecerse es un certificado de asistencia al curso.

17. Los expertos internacionales se muestran más bien escépticos sobre el valor de los certificados de capacitación de cualquier clase, aunque es evidente que en muchos países los alumnos esperan ser sometidos a examen y asisten a los cursos con la idea casi exclusiva de obtener un diploma. En los países en que un título universitario oficial proporciona algunas ventajas en la administración pública, es natural suponer que el diploma de un instituto que se ocupa principalmente de tal administración pública tendrá la misma importancia para el ascenso administrativo que el título universitario. Desde luego, los resultados conseguidos con el curso y la aptitud y habilidad personal de cada cursillista deben evaluarse en el instituto y comunicarse a la institución empleadora, pero a la larga los estudiantes aprovechados pondrán de relieve sus méritos y conseguirán los ascensos a que la asistencia al curso no debiera dar oficialmente derecho. Al mismo tiempo hay que reconocer que en muchos países la falta del diploma parecería extraña, y pudiera redundar en perjuicio del proyecto.

## REQUISITOS DEL PLAN DE ESTUDIOS

18. El instituto de capacitación de funcionarios, creado en virtud del programa de asistencia técnica, constituye una novedad en el país, y su plan de estudios pudiera parecer inusitado al principio; el hecho de que en el proceso de su creación se solicite asistencia técnica implica que, a pesar de todo, se trata de una nueva empresa que necesita ayuda exterior. Hay que establecer un plan de estudios que esté en relación con las necesidades del país, aunque dichas necesidades no se hayan determinado todavía con la exactitud requerida.

19. Hay que desechar inmediatamente una solución. Aunque pueda hacerse, no conviene que el plan de estudios y el material para los cursos de los programas de asistencia técnica de todo el mundo se preparen en la

Sede. Cada uno de los programas de capacitación que se examinan tiene por objeto desarrollar la administración pública en un país, y por lo tanto, el plan de estudios ha de prepararse teniendo en cuenta únicamente las necesidades de ese país. Lo que se precisa es una solución nacional, y no de tipo general; la preparación de esta solución es parte de la educación de los directivos y del personal docente de la nueva institución en lo que la situación exige, y parte de la capacidad de los expertos internacionales para aplicar su experiencia y sus conocimientos a las necesidades del país.

20. Es imposible aplicar los programas de un país a otro, pero la comparación de las propuestas originales de una serie de planes de capacitación que se están examinando indica que en las primeras etapas de cada uno de estos proyectos la orientación es la misma. Es natural que cuando un plan es completamente nuevo, no haya otra alternativa que buscar en otros proyectos aquellas ideas que puedan parecer adecuadas. Por lo tanto, en la planificación inicial se tomarán prestadas muchas ideas. Más tarde, cuando los expertos y los participantes nacionales determinen lo que pueda y deba hacerse y cuando los expertos internacionales estén al corriente de las necesidades del país, podrá lograrse una mejor adaptación entre las necesidades nacionales y el plan de estudios, que ha de concluir por ajustarse a las circunstancias del país. A medida que los deseos, las peculiaridades y las dificultades nacionales vayan poniéndose de relieve, irán encontrando su expresión en el plan de estudios de la institución.

21. No obstante, en cuestiones de administración pública existe un conjunto muy amplio de conocimientos y de prácticas aplicables en el mundo entero, que deben formar parte de todo plan de estudios. A pesar de las diferencias de historia, de desarrollo y de costumbres, todos los países persiguen en esencia objetivos administrativos análogos, dentro de las limitaciones que impone el personal capacitado, el equipo y los recursos económicos disponibles. Aunque la administración carece de la precisión de la ciencia, existen muchos métodos que dan buenos resultados y otros que no debieran utilizarse en ninguna organización oficial. El proyecto de capacitación de funcionarios tiene por objeto mejorar la administración pública del país desarrollando métodos eficaces e inculcando ideas bien fundadas. Los principios de tipo general pueden deducirse de los preceptos y ejemplos; cada estudiante debe adquirir un encuadramiento teórico general mejorando su habilidad práctica para desempeñar su función respectiva.

22. Así, pues, en la formación habría que insistir en el aspecto práctico más que en el teórico, pero hay que condicionar esta afirmación. Es evidente que todos los administradores han de tener una base firme de formación teórica. Estos conocimientos teóricos influyen imperceptiblemente

en toda labor de capacitación, desde la ordenación de las materias hasta la selección de los ejemplos. Existe siempre el peligro de que un curso se pierda en detalles; hay que instar a los alumnos a que piensen con la máxima amplitud que permita su futura carrera, pero sus reflexiones teóricas han de estar relacionadas con su trabajo, igual que la enseñanza que reciben en el instituto.

23. Existe una tendencia general, sobre todo, en los países donde el estudio de la administración ha estado asociado tradicionalmente con el derecho administrativo más que con la práctica administrativa, a teorizar en abstracto, más que a pensar ateniéndose a una realidad concreta. Cuando los jefes de administración están inclinados a proceder así, tienden a deslizarse con excesiva facilidad hacia las generalizaciones. Otra de las causas de esta inclinación a lo teórico se debe al exceso de conocimientos filosóficos de la formación universitaria y a la poca importancia que se atribuye a la aplicación de los conocimientos administrativos en la práctica. La enseñanza superior que reúna estas características influirá en el bagaje cultural de muchos estudiantes de las instituciones que estamos examinando, y también en las relaciones entre dichos institutos y las escuelas y universidades ya existentes.

24. En su mayor parte, los proyectos en que ha participado la Administración de Asistencia Técnica no se ocupan de preparar para el ingreso en la administración pública. A excepción de la Escuela del Brasil, estas instituciones sólo aceptan alumnos que ya tienen algunos años de experiencia en la administración pública. En la mayoría de países se capacita a los futuros administradores utilizando la red ya existente de centros docentes de enseñanza superior. Por ejemplo, en Turquía existe desde hace un siglo una Facultad de Ciencias Políticas, que aporta una contribución considerable a la capacitación de los aspirantes a los escalones superiores de la administración, y además una serie de escuelas ministeriales especiales. Por lo tanto podemos suponer que los candidatos acudirán a los institutos con algunos conocimientos de tipo general. Esta situación podría mejorarse o sistematizarse mediante un programa de lecturas obligatorias que podrían aplicarse antes de que empezasen los cursos de capacitación, tal como se ha hecho en la Escuela Centroamericana con resultados muy satisfactorios.

25. La enseñanza en el instituto de administración pública no debe competir con la universidad; más bien ha de tratar de complementar los estudios académicos demostrando la aplicación de la teoría y los principios a la realidad de las condiciones nacionales. Para ello, el instituto debiera estar relacionado con el programa general de desarrollo económico y social del país. En Centroamérica, por ejemplo, la escuela de formación de fun-

cionarios sólo es una parte del programa de desarrollo e integración de la economía de las cinco repúblicas de la América Central.

#### TIPOS DE PLANES DE ESTUDIOS

26. El plan de estudios de un instituto de administración pública dependerá necesariamente de la categoría que la mayoría de sus alumnos tengan en el sistema administrativo del país. Parece que el ideal de los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas ha sido siempre la formación de jefes de administración pública. En la práctica, esto sólo se ha conseguido en Centroamérica; en los demás países los aspirantes han procedido de las categorías intermedias de la estructura administrativa. Esto no quiere decir que los cursos se hayan proyectado en general para satisfacer las necesidades de unos alumnos que todavía no han tenido oportunidad de demostrar lo que pueden dar de sí y que probablemente no tendrán autoridad suficiente para hacer pleno uso de la experiencia y de los conocimientos adquiridos en sus estudios e introducir amplios cambios y mejoras en la organización donde prestan sus servicios.

27. Así, pues, el tipo de programa más corriente en los proyectos de capacitación de las Naciones Unidas (que ya se están aplicando en el Brasil, Egipto y Turquía) está destinado a los aspirantes comprendidos entre los 25 y 45 años, que poseen probablemente formación universitaria en ciencias sociales y que tienen unos cinco años de experiencia en la administración pública, que ocupan puestos de categoría intermedia en el escalafón o que podrán ascender a ellos en un futuro próximo.

28. Esto no significa que en los citados proyectos de las Naciones Unidas no figure ningún programa de capacitación para jefes de administración pública, análogo al de una "escuela de Estado Mayor administrativo" o a un programa práctico para postgraduados. Es casi seguro que las instituciones de capacitación establecerán esta clase de programas a medida que la formación en cuestiones de administración pública vaya ampliándose en los distintos países. En la actualidad, los planes de estudios de muchos proyectos están orientados hacia las categorías inferiores de la administración porque en la práctica ha resultado más fácil atraer a los candidatos procedentes de ellas. El tipo de aspirante que hoy cursa estudios en muchos de estos proyectos no podría utilizar ni asimilar el rico contenido de un curso de la escuela de Estado Mayor administrativo.

29. El hombre que podría sacar provecho de este tipo de formación, el actual jefe de administración o el funcionario brillante que asciende

con rapidez a puestos de más categoría, son demasiado valiosos y están demasiado ocupados para abandonar su puesto y dedicarse exclusivamente al estudio durante varios meses e incluso años. En teoría, estos individuos podrían conseguir grandes ventajas de tales individuos podrían conseguir grandes ventajas de tales estudios; en la práctica, no puede dejárseles que abandonen los cargos que ocupan. Sin embargo, no por ello hay que ignorar este tipo de capacitación. Debiera hacerse un uso intensivo de los cursillos; siempre que fuera posible, habría que organizar conferencias y programas para los jefes de administración después de las horas de trabajo.

30. Otro tipo de plan de estudios insiste en las técnicas de funciones especiales de la administración. Hasta ahora se ha hecho relativamente poco en este sentido en el programa de asistencia técnica; en su inmensa mayoría, los institutos han estado demasiado ocupados con tareas de carácter más general. En las primeras etapas del proyecto, los expertos no han tenido contacto suficiente con los ministerios para enterarse de sus necesidades especiales. Se ha carecido de personal capacitado, nacional o internacional, que pudiera preparar programas detallados en campos especializados. La Escuela Centroamericana dedica cursos opcionales a una determinada especialidad, pero por ahora no ha resultado práctico hacer lo mismo en los otros centros.

31. Toda institución tiene también la posibilidad de asumir un papel de estímulo y asesoramiento. Muchos de los cursos mencionados pueden muy bien estar a cargo de los ministerios como actividades de capacitación dentro del servicio; por ejemplo, el Instituto de Turquía ha colaborado en el curso sobre seguros laborales organizado para funcionarios locales y en el curso organizado por el Ministerio de Instrucción Pública para directores de escuela. La institución puede prestar a sus expertos o ayudar al ministerio a encontrarlos; puede asesorar sobre los sistemas de capacitación y organizar un plan de estudios que haga factible y eficaz un curso de esta clase. En aquellos casos excepcionales en que el tema reviste interés para más de un ministerio y cuando no existe ninguna institución del personal de administración pública que pueda organizar adecuadamente cursos centralizados el instituto puede actuar como patrocinador, desempeñando sobre todo un papel coordinador.

32. Por último, hay un tipo de plan de estudios que figura en varios proyectos de las Naciones Unidas y que todo país necesita evidentemente. Se trata de la capacitación de personal que desempeña actividades de oficina y de secretaría. Los profesores, alumnos y plan de estudios de dichos proyectos son muy diferentes de los que se precisan para la labor general o superior en cuestiones de administración pública. La experiencia demuestra

que este tipo de actividad debe realizarse paralelamente al de la institución de tipo superior, y no junto con él. Tal como se hizo en Egipto, puede organizarse como un departamento especializado dentro del instituto, o como una actividad de capacitación especializada de la clase a que nos hemos referido en el párrafo anterior.

#### DURACION Y CONTENIDO DE LOS CURSOS

33. El plan de estudios del curso para funcionarios de categoría intermedia para el que, como ya se ha dicho, puede aprovecharse la experiencia de los proyectos de las Naciones Unidas, depende sobre todo del tiempo de que dispongan los alumnos. En condiciones ideales, el plan tendría que depender del material que se ha de enseñar; en la práctica depende de las posibilidades que tengan los cursillistas de que sus oficinas les dejen en libertad. A este respecto, las esperanzas de algunos centros de organizar un programa de dos años dedicados exclusivamente al estudio, como las que abrigaba el instituto de Ankara, han resultado fallidas. Las personas dignas de beneficiarse de la formación no pueden abandonar su oficina o su carrera durante tanto tiempo. Se plantean toda clase de problemas de ascensos, traslados y finanzas. El programa de capacitación se desorganiza por las numerosas solicitudes de reincorporaciones "temporal" al servicio. La solución conciliatoria de organizar estudios con jornada parcial durante un año, e incluso dos, ensayada en algunos casos, no ha dado buenos resultados en la práctica. Las mismas críticas pueden formularse acerca del sistema de asistencia a los cursos tres veces por semana.

34. La esperanza de que la administración pública pueda prescindir del personal durante media jornada es ilusoria; el candidato se ve obligado a regresar a la oficina para completar su labor después de las horas de estudio o tiene que faltar a clase debido a conferencias importantes, viajes oficiales o exceso de trabajo. En el mejor de los casos, tiene una doble personalidad y casi siempre la sensación de que en las clases no pasa de ser un visitante. El sistema de la media jornada hace imposible la capacitación de los funcionarios que trabajan fuera de la ciudad donde se encuentra el instituto, a no ser que se lleve a cabo por medio de un programa de divulgación prácticamente irrealizable. De todo lo dicho se deduce que hay que estudiar la forma de organizar cursos más cortos e intensivos, con jornada completa y cuya duración oscile entre seis semanas y seis meses, a imagen y semejanza de los cursos generales de cinco meses que ofrece la Escuela Centroamericana.

35. Cuando se organiza un curso de capacitación hay que evitar que el programa sea tan amplio que duplique los estudios universitarios, y que

el material de tipo superior sea tan especializado que sólo resulte útil para un número limitado de alumnos que ocupen determinados cargos. El problema se alivia si tenemos presente que lo que queremos es conseguir mejores funcionarios de las categorías intermedias y superiores dándoles un análisis de las técnicas generales de administración y una visión de los procedimientos por los que dichas técnicas pueden aplicarse en sus ocupaciones. Podemos y debemos eliminar buena parte de los antecedentes, pues hay que suponer que antes de entrar en el instituto los aspirantes conocen ya la geografía, la economía y el derecho y organización administrativos de su país, y que poseen ciertas nociones básicas sobre cuestiones tales como economía, política comparada, sociología y psicología. Muchos alumnos habrán perdido contacto con estos temas debido a la presión de la labor cotidiana, pero parece inoportuno tratar de remediar defectos en las pocas y preciosas semanas o meses de que se disponen, en perjuicio de la labor principal. Lo único que cabe es un repaso limitado de estas materias durante un breve período preliminar o mediante conferencias espaciadas a lo largo del curso principal.

36. Los temas que se tocan en los institutos se distribuyen en cuatro categorías principales. En primer lugar, están los antecedentes a que ya nos hemos referido en el párrafo anterior. En segundo, los temas esenciales que tratan de las realidades de la administración pública en el sentido más estricto; entre ellos se incluyen los principios generales de administración pública, la administración del personal, la administración financiera, la organización gubernamental, etc. En tercero, los llamados "temas instrumentos" destinados a desarrollar el conocimiento y la habilidad necesarios para utilizar cada procedimiento o para realizar con eficacia determinadas tareas administrativas. Entre ellos se encuentra la dirección de oficinas, contabilidad, estadística o relaciones públicas. Por último, está la enseñanza de conocimientos especiales concretos, tales como mecanografía, taquigrafía, archivo de documentos, administración de almacenes, etc., que en su inmensa mayoría son propios de los centros de capacitación del personal de oficinas.

37. En resumen, parece útil hacer algunas observaciones acerca de los temas técnicos que hay que escoger para la capacitación del personal de categoría intermedia, puesto que han constituido la faceta más importante de los programas que se han desarrollado hasta ahora. Si bien no hay dos institutos que tengan programas iguales, parece que ciertas materias son comunes a todos. Los "Principios o Elementos de la Administración Pública" han de figurar en todos los programas, puesto que muestra la aplicación de la teoría política a los problemas prácticos de la administración pública y da un sentido de perspectiva sobre las otras materias que

se enseñan. Al preparar los planes de estudios de los institutos de administración pública suele tenderse a dar prioridad absoluta a esta materia, y, con algunas reservas, a considerar la "administración del personal" como la segunda en importancia, con objeto de estimular los progresos en un campo en que las prácticas y los éxitos deben ser de calidad inmejorable si se quiere que avance el desarrollo administrativo general.

38. También está justificado conceder prioridad al estudio de la "administración financiera y presupuestaria"; las administraciones no pueden prosperar sin un buen régimen fiscal. Otra materia importante, que figura en la mayoría de los proyectos de capacitación existentes, suele calificarse con el nombre de "organización y métodos", título que en general comprende dos grupos de temas: el primero está constituido por la organización del Estado y por la organización general de la administración, y el segundo por los procedimientos de organización de oficinas y distribución de locales, incluido algún estudio sobre máquinas modernas de ayuda. Otra materia que figura en casi todos los programas de capacitación en cuestiones de administración pública es el derecho administrativo; después de esto ya resulta difícil generalizar. Otras materias que merece la pena tener en cuenta porque figuran en muchos de los proyectos existentes son: planificación, administración local, administración de empresas públicas, relaciones públicas, estadística y asuntos del momento.

## V. CONCLUSION

### EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA TECNICA PARA LA CAPACITACION DE FUNCIONARIOS

1. Conviene concluir este estudio con una referencia a la evolución de los programas de asistencia técnica para la formación o capacitación de funcionarios públicos. El Comité de Asistencia Técnica se ha ocupado continuamente de esta cuestión, creando en 1956 un Grupo de Trabajo para que estudiara el problema.

2. En su informe <sup>(1)</sup>, el Grupo subrayó que los países habían señalado que "no era posible determinar el efecto que las actividades de asistencia técnica habían tenido en su desarrollo económico, ni estimarlas en términos estadísticos precisos. Teniendo en cuenta los progresos realizados en los campos económico y social, a los que las actividades del Programa Ampliado ha aportado una contribución vital aunque pequeña, no se prestan a una medición estadística, el Grupo reiteró la opinión de que no sería práctico proceder a evaluar las actividades del Programa con un criterio académico o científico. No obstante, el Grupo convino en que la evaluación podía servir de orientación general para determinar: I) si las actividades permiten alcanzar los objetivos básicos del Programa, II) la medida en que se están alcanzando gradualmente los objetivos del Programa, y III) si la experiencia adquirida ha permitido conocer nuevos métodos para incrementar aún más la eficacia de las actividades del Programa y el grado en que contribuyen al desarrollo económico de los países que reciben la asistencia". La evaluación de los efectos de los programas de capacitación de funcionarios, que se ha tratado de hacer en este estudio, enfoca el problema con este criterio sugiriendo medios y procedimientos adecuados para establecer una base empírica.

3. Enfocando el problema desde este punto de vista, podemos aceptar la conclusión de que el establecimiento de una institución de capacitación

---

(1) *Documento de las Naciones Unidas E/TAC/48, de fecha 12 de abril de 1956.*

de funcionarios que dé buenos resultados en un activo para el país y probablemente contribuirá a alcanzar los objetivos básicos del programa de asistencia técnica de que forma parte. En algunos casos, quizá se puedan ver con toda claridad las eficaces mejoras administrativas logradas directamente, como consecuencia de la capacitación de los individuos, o indirectamente, mediante los resultados más difusos del proyecto de formación de funcionarios.

4. También puede suponerse que el programa, al poner a disposición de la administración un mayor número de personas que se han capacitado profesionalmente de una manera sistemática, ha contribuido con eficacia al progreso de tal administración, incrementando así el rendimiento del Programa en esta esfera. No obstante, cuando se haga una evaluación detallada del éxito de un proyecto desde este punto de vista, habrá que tratar de comprobar hasta qué punto los métodos utilizados en las actividades de capacitación han sido eficientes y eficaces dentro de un costo razonable.

5. La existencia de un instituto de capacitación de funcionarios que sirva como centro de nuevas ideas, de experimentos y de investigaciones también en un factor importante del progreso administrativo, aunque la influencia que ejerza al principio en este sentido sea moderada. A medida que el proyecto se consolida, puede tener una gran influencia en todas las actividades de asistencia técnica en el país.

Por último, no hay que pasar por alto las conclusiones que pueden sacarse a base del sentido común exclusivamente. Por ejemplo, un programa de capacitación de funcionarios no puede tener éxito, cualesquiera que sean las normas que se apliquen, salvo que la confianza en la utilidad de ese programa sea suficiente para atraer el número requerido de candidatos con la competencia necesaria. Tampoco puede decirse que el proyecto ha tenido éxito si los distintos ministerios y dependencias oficiales no han demostrado un interés real en la selección de los candidatos y en la aplicación de los conocimientos que han adquirido cuando regresan a los cargos que ocupaban antes.

#### CONCLUSIONES FINALES

7. En este estudio, el problema de la capacitación de funcionarios en cuestiones de administración pública se ha enfocado necesariamente desde el punto de vista de las Naciones Unidas. Ahora bien, la experiencia de la Organización en esta esfera sólo se remonta a 1951; la primera resolución de la Asamblea General sobre la materia se aprobó tres años antes única-

mente. Como se ha indicado en la Introducción, el establecimiento de instituciones que capaciten sistemáticamente a muchos funcionarios en cuestiones de administración pública es esencialmente un fenómeno de posguerra. Algunos de los programas académicos de los Estados Unidos ya existían antes de la guerra, pero, exceptuando las obras de algunos universitarios eminentes y de otras autoridades en la materia, los estudios sobre administración pública en los países europeos son relativamente recientes. En el resto del mundo, las instituciones de estudios administrativos son aún más nuevas. Algunas de ellas se han establecido incluso después de los primeros programas que recibieron asistencia de las Naciones Unidas.

8. El hecho de que todos los países tuvieran muy poca experiencia en qué basar las actividades dificultó aún más las etapas iniciales del desarrollo de un programa de asistencia técnica; la inestabilidad económica y política de algunos de los países interesados ha contribuido en algunos casos a obstaculizar aún más el éxito de los programas. En otras ocasiones, el desarrollo del programa, aunque alentador, ha tenido un carácter más bien experimental. Sin embargo, parece que se pueden sacar algunas conclusiones.

9. La organización de un programa de capacitación de funcionarios centrado en una institución nacional relativamente autónoma ha demostrado ser un procedimiento viable y eficaz para solucionar el problema del desarrollo administrativo y constituye un medio muy útil para prestar asistencia técnica internacional. Este método ofrece a los expertos internacionales y nacionales y a los becarios la oportunidad de colaborar en una empresa común, que goza del apoyo financiero y moral del Estado.

10. La institución de capacitación en cuestiones de administración pública es un procedimiento realista de divulgar conocimientos sobre tal administración pública mediante enseñanza, consultas e investigaciones. También contribuye a mejorar la administración al establecer las normas ideales a que debe ajustarse y proclamar ciertos valores éticos sin los cuales ninguna administración pública puede prosperar ni tener éxito.

11. Algunos de los proyectos actuales sólo proporcionan una capacitación limitada. Ya se ha aludido a la escasez de planes para capacitar a los jefes de administración pública. Un programa completo debería incluir con el tiempo la capacitación de todas clases y categorías de funcionarios: cursos para secretarías y escribientes, técnicos, especialistas y jefes. Es posible que una determinada institución de capacitación no enseñe a todas estas categorías, sobre todo en los primeros tiempos de su existencia, pero puede desempeñar un papel importante estimulando las actividades y contribuyendo a la ejecución de cada nuevo programa a medida que se orga-

niza. Esta es una evolución a largo plazo, que se producirá a medida que se vaya haciendo necesario capacitar a los funcionarios públicos de todas las categorías.

12. Las instituciones de capacitación se han convertido en centros de intereses y actividades profesionales en los países donde se han establecido y pueden desempeñar un papel importante en la estabilización y “profesionalización” de los servicios de administración pública.

13. La principal ventaja de las instituciones de capacitación relativamente autónomas ha sido hasta ahora su actitud objetiva y técnica frente a los gobiernos. De esta forma, han podido fomentar reformas y mejoras administrativas que de otra manera hubieran sido imposibles, en vista de la estrecha relación que existe entre la administración y la política. Una institución de esta naturaleza está consagrada al progreso científico de la administración pública; no tiene intereses ni causas que defender, siendo su único objetivo el mejoramiento de las técnicas de la administración. Por lo tanto, está en condiciones de inspirar confianza no sólo a los propios funcionarios de la administración, sino al público en general.

14. Es indudable que muchos de los programas de asistencia técnica en este campo se han organizado en un momento crítico del desarrollo de las instituciones políticas y económicas de los países interesados, cuando era necesario modernizar la maquinaria estatal para atender las necesidades del desarrollo económico y social.

15. La asistencia técnica permite que la institución de capacitación se convierta en un centro de intercambio de ideas de los expertos nacionales e internacionales; estos últimos, procedentes de distintos países con tradiciones administrativas y educativas muy diferentes, pueden hacer múltiples sugerencias, que sirvan de base para el desarrollo de un régimen administrativo en el que se adopten ideas de diversos orígenes adaptadas a las condiciones peculiares del país.

16. La colaboración profesional entre los expertos nacionales e internacionales sirve para crear y mantener lazos de amistad personal y profesional. Esto ha colocado a los países correspondientes en la corriente mundial de progreso de la administración pública, proporcionándoles una nueva visión y conocimiento de las funciones cambiantes y crecientes del Estado moderno.

17. Los expertos internacionales han aportado una contribución muy útil a las actividades de las instituciones de capacitación, proporcionando

los conocimientos necesarios a los alumnos y a sus propios auxiliares mediante las nuevas ideas y perspectivas sobre las técnicas de administración pública. Sus conferencias, artículos, y en algunos casos libros publicados por las instituciones, han sido un factor muy eficaz para el progreso de la administración pública en el país.

18. Las becas de las Naciones Unidas para ampliar estudios han proporcionado beneficios incalculables a los becarios, han servido para que progresaran las instituciones de capacitación y en general han aumentado el número de especialistas en administración pública de que podía disponer un país.

19. Aunque los proyectos de capacitación en cuestiones de administración pública ya han surtido importantes efectos, considerando que son muy recientes, todavía existen diversos problemas de asistencia técnica internacional que merecen nuevos estudios. Aun no se ha analizado plenamente su auténtica naturaleza ni determinado hasta qué punto es necesaria la organización institucional. Existe hasta cierto punto una tendencia a considerar el papel del experto como algo personal, pero en un programa de capacitación el éxito del individuo depende del apoyo de una institución. Tampoco se han examinado hasta ahora todas las posibles consecuencias de la divulgación y aplicación de nuevas ideas y técnicas sobre administración pública en un determinado país, ni se ha evaluado el progreso logrado en realidad. Asimismo, es necesario que se analicen con más detalle los principios sociales, culturales e históricos que determinan los regímenes administrativos de los países, pues de otra forma no se puede evaluar la posibilidad de introducir cambios y mejoras administrativos con el mínimo de perturbación y el máximo de efecto. Sólo ahora empieza a estudiarse la relación que existe entre el desarrollo económico y social y la administración pública.

20. Las Naciones Unidas se han comprometido mediante su programa de asistencia técnica a contribuir al desarrollo económico y social de todos los países del mundo. Muchos gobiernos han dado pruebas de su ardiente y sincero deseo de mejorar la administración de sus países, prestando una ayuda generosa y constructiva a sus propias instituciones de capacitación en cuestiones de administración pública y colaborando en los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas en este campo. Es un buen augurio para el futuro, ya que el desarrollo económico y social de todos los países depende en gran parte del gobierno que lo prepara y lo lleva a la práctica. La modernización y mejora de las instituciones económicas y sociales va paralela a la modernización y mejora de la administración pública.

# A P E N D I C E S

## APENDICE I

### NOTAS SOBRE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA TECNICA INCLUIDOS EN ESTE ESTUDIO

#### ARGENTINA

Durante los años 1955-1956 se organizó en la Argentina una institución de investigaciones y estudios de la Administración pública, que lleva el nombre de *Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública*. El Gobierno solicitó ayuda para preparar el programa y en 1955 un experto de las Naciones Unidas realizó un estudio preliminar del mismo; a principios de 1956 se envió un segundo experto a Buenos Aires para que colaborara en la ejecución del plan.

*Curso propuesto:* Tres materias básicas (dos generales y una especial) y cinco asignaturas de especialización (estudiadas en seminarios) en un cursillo de 15 semanas.

Fondos de asistencia técnica proporcionados para diciembre de 1957: 14.000 dólares aproximadamente. Países de origen de los expertos de las Naciones Unidas: Reino Unido y Unión Sudafricana.

#### BRASIL

La Escuela de Administración Pública de Río de Janeiro se inauguró en febrero de 1951, bajo el patrocinio de la Fundación Getulio Vargas. Algunos expertos de las Naciones Unidas formaron parte del cuadro de profesores hasta diciembre de 1956, año en que la Fundación asumió la responsabilidad total de su funcionamiento. Hasta ahora han tomado parte en alguno de los cursos especiales alumnos de todos los Estados y territorios del Brasil y de muchos países latinoamericanos.

*Cursos:* I) Curso con diploma, de carácter académico y que dura cuatro años. Primer año: ciencia política, psicología, antropología cultural, estadística, portugués e inglés, francés o español; segundo año: introducción a la administración pública, economía, sociología, cultura brasileña contemporánea, historia contemporánea y los mismos idiomas que en el curso anterior; tercer año: tres asignaturas obligatorias: derecho constitucional, hacienda pública, gobierno y administración del Brasil; y cuatro optativas entre: instituciones gubernamentales comparadas, teoría y práctica del planeamiento, tributación, filosofía política, historia social del Brasil, contabilidad pública y relaciones humanas; cuarto año: cuatro asignaturas obligatorias; administración de personal, teoría general de la organización, presupuestos públicos, organización y métodos, relaciones públicas, y cuatro asignaturas optativas entre: compras del Estado, administración internacional, seguridad social, procedimiento legislativo, problemas de sociología política, jefatura administrativa y administración local.

II) Curso avanzado, que dura dos años, para jefes de administración generalmente titulados y con un mínimo de tres años al servicio de la administración pública. Primer año: ocho asignaturas obligatorias: ciencia política, introducción a la administración pública, economía, psicología, antropología, derecho público, sociología, gobierno y administración del Brasil; segundo año: tres asignaturas obligatorias: teoría y práctica de la investigación, teoría y práctica del planeamiento y organización y métodos, y un tema especializado a escoger entre: administración de personal, compras del Estado y administración presupuestaria, y dos asignaturas optativas entre: Administración local, relaciones públicas, administración comparada, administración internacional, métodos de investigación, seguridad social, empresas públicas y administración de la conservación.

III) Cursillo especial, de cuatro meses y medio, organizado dos veces al año para los funcionarios públicos del Brasil y de otros países: una asignatura básica, que es la introducción a la administración pública o la administración local; una asignatura especializada, a escoger entre organización y métodos, administración de personal, presupuesto y ejecución, compras y relaciones públicas; y una asignatura voluntaria, que depende de la elección de la materia especializada.

Fondos de asistencia técnica proporcionados hasta diciembre de 1957: unos 437.000 dólares, así como una considerable ayuda del Catálogo Brasileño de Servicios.

Becas de las Naciones Unidas: 13.

Países de origen de los expertos de las Naciones Unidas: Estados Unidos, Francia, Puerto Rico, Reino Unido, Suecia, Unión Sudafricana y Venezuela.

Durante el primer año la UNESCO proporcionó los servicios de un experto.

## BIRMANIA

Después de un estudio preliminar de las necesidades del país en cuestiones de administración pública, a finales de 1954 se nombraron algunos expertos de las Naciones Unidas en organización gubernamental y métodos de capacitación. Con su asesoramiento, el Gobierno estableció un nuevo departamento de administración pública en el servicio civil y aprobó la creación de un Instituto de Administración y Capacitación de Birmania. En 1956 se añadieron al programa expertos de las Naciones Unidas en administración tributaria y organización y métodos.

Fondos de asistencia técnica proporcionados hasta diciembre de 1957: 147.000 dólares aproximadamente.

Becas de las Naciones Unidas: 14.

Países de origen de los expertos de las Naciones Unidas: Australia, Canadá y Reino Unido.

## AMERICA CENTRAL

En enero de 1954 se inauguró en San José de Costa Rica la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, después de un estudio preliminar efectuado por un experto de las Naciones Unidas, que más adelante fue nombrado primer director de esa Escuela. La Escuela está sostenida por las cinco repúblicas centroamericanas, con ayuda de las Naciones Unidas. De los distintos países de la región llega un número aproximadamente igual de alumnos.

*Cursos:* Cada año se organiza un curso general, que consiste en un período preparatorio de seis meses de estudios por correspondencia; un período de cinco meses en la Escuela con un programa de 11 asignaturas obligatorias (introducción al estudio de la administración pública, principios de derecho público, economía centroamericana, mé-

todos de investigación de las ciencias sociales, relaciones públicas, deontología administrativa, psicología aplicada y relaciones humanas, principios de hacienda pública y administración presupuestaria, administración de personal, principios de estadística y organización y métodos); y un período de prácticas controladas de otros seis meses, durante el cual los estudiantes se siguen manteniendo en relación con los profesores de la Escuela. Durante el segundo semestre se organizan también cursos de especialización; las materias estudiadas hasta ahora han sido administración de aduanas, administración de puertos, administración fiscal y (con la asistencia de la UNESCO) administración de la enseñanza.

Fondos de asistencia técnica proporcionados hasta diciembre de 1957: 207.000 dólares aproximadamente.

Países de origen de los expertos de las Naciones Unidas: Canadá, Estados Unidos, Francia, México y Venezuela; y profesores visitantes de Chile, España, México, Países Bajos y Uruguay.

## EGIPTO

Un estudio preliminar realizado en el verano de 1954 hizo que en marzo de 1955 se abriera un Instituto de Administración Pública. El Instituto ofrece un programa trisemanal que dura aproximadamente nueve meses, para alumnos en su mayoría con títulos universitarios. También se han organizado programas especiales. En el marco del Instituto se ha establecido un centro de capacitación de escribientes y secretarios dotado de equipo de demostración y organizado con ayuda de la Fundación Ford.

*Cursos:* Cuatro asignaturas obligatorias: principios de administración pública, organización y métodos, administración de personal, administración financiera y presupuestaria, y dos optativas a escoger entre: planeamiento nacional y económico, organización del gobierno, relaciones públicas, psicología social, administración internacional y derecho administrativo, con cursos especiales sobre contabilidad de costos.

En la escuela de escribientes y secretarios se han organizado cursos para escribientes, tenedores de libros y secretarios particulares; se incluye también en la enseñanza la organización de archivos y la contabilidad, existiendo además un seminario sobre organización de oficinas y un curso comercial de verano para maestros.

Fondos de asistencia técnica proporcionados hasta diciembre de 1957: 235.000 dólares aproximadamente.

Becas de las Naciones Unidas: 11.

Países de origen de los expertos de las Naciones Unidas: Bélgica, Estados Unidos, India, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

## ETIOPIA

En 1954 se prepararon las propuestas iniciales para la creación de un Instituto Imperial de Administración Pública en Etiopía, pero el proyecto no se ejecutó hasta 1956, cuando los dos primeros expertos hicieron preparativos con objeto de crear el Instituto e inaugurar los cursos a principios de 1957 para la capacitación inicial de funcionarios públicos.

*Cursos propuestos:* Cursos anuales para tres categorías, de las que la elemental corresponde a los primeros años de universidad y la superior a los últimos. Entre las materias incluidas en los cursos figuran: gobierno y administración de Etiopía, elementos de administración pública, contabilidad pública, inspección de funcionarios, mecanografía y organización de oficinas, administración de personal, administración provincial y local, redacción de informes y simplificación del trabajo.

Fondos de asistencia técnica proporcionados hasta diciembre de 1957: 73.000 dólares aproximadamente.

Becas de las Naciones Unidas: 3.

Países de origen de los expertos de la Naciones Unidas: Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Reino Unido.

## IRÁN

En 1956 las Naciones Unidas colaboraron con el Gobierno del país con objeto de crear un centro de capacitación para escribientes y secretarios.

*Cursos:* 1) Cursos para escribientes y secretarios: mecanografía, taquigrafía, organización de ficheros, inglés, organización de oficinas y máquinas de oficina; 2) cursos para empleados superiores: inspección, organización de oficinas, administración financiera, trabajo de departamentos y misiones prácticas.

Fondos de asistencia técnica proporcionados hasta diciembre de 1956: 31.000 dólares aproximadamente.

País de origen de los expertos de las Naciones Unidas: Reino Unido.

## ISRAEL

En 1953, un experto de las Naciones Unidas preparó un estudio preliminar y propuso que la Comisión de Administración Pública se encargara de la capacitación en el servicio con ayuda de los funcionarios ministeriales competentes y que en la Escuela de Ciencias Sociales Kaplan se organizaran estudios de administración pública de carácter más general. Además, se crearían oficinas de demostración en tres ciudades. Estas propuestas fueron aceptadas por el Gobierno, y con la asistencia de cinco expertos de las Naciones Unidas en diversos períodos, el proyecto se convirtió en realidad entre los años 1954 y 1957.

Fondos de asistencia técnica proporcionados hasta diciembre de 1957:  
67.000 dólares aproximadamente.

Becas de las Naciones Unidas: 1.

Países de origen de los expertos de las Naciones Unidas: Canadá, Estados Unidos y Reino Unido.

## LIBIA

Desde 1953 a 1956, tres expertos de las Naciones Unidas organizaron cursos de contabilidad pública a petición del Gobierno de Libia. En octubre de 1956, estos cursos fueron sustituidos por otros de carácter más general sobre administración pública y el proyecto se convirtió en un Instituto de Administración Pública, cuyo objetivo es capacitar a los funcionarios jóvenes.

*Cursos:* Hacienda pública y contabilidad, incluso presupuestos, ingresos y gastos; principios de contabilidad; derecho mercantil e información económica general; principios de administración, incluso administración del Estado; organización y métodos; administración de personal e inglés.

Fondos públicos asignados hasta diciembre de 1957: 122.000 dólares.

Becas de las Naciones Unidas: 10.

Países de origen de los expertos de las Naciones Unidas: Egipto y Reino Unido.

## EL SALVADOR

El Gobierno salvadoreño inauguró en julio de 1955 una Escuela Nacional de Administración Pública, con la colaboración de un experto brasileño, que había sido becario de las Naciones Unidas. El Director nacional estudio en las escuelas brasileña y centroamericana.

*Cursos:* Dos cursillos al año, con una duración aproximada de 20 semanas para empleados en período de prueba a los que se da licencia para asistir a las clases durante medio día; el curso general para jefes de administración comprende nueve asignaturas obligatorias (principios de administración pública, derecho administrativo, organización y métodos, administración de personal, relaciones públicas, prácticas presupuestarias, hacienda pública, inspección administrativa y psicología práctica). El curso elemental para escribientes y secretarios abarca ocho materias (principios de administración pública, redacción y composición, prácticas de oficina, educación cívica, relaciones públicas, elementos de contabilidad, deontología administrativa y psicología práctica).

Fondos de asistencia técnica proporcionados hasta diciembre de 1957: 26.000 dólares aproximadamente.

## TURQUIA

El Gobierno turco solicitó por primera vez en 1951 asistencia para la creación de un Instituto de Administración pública de Turquía y el Oriente Medio. Un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas y expertos turcos prepararon los planes en 1952 y el Instituto se inauguró en marzo de 1953, bajo el patrocinio de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Ankara. Todos los años ha habido algunos profesores extranjeros (hasta 5). Las Naciones Unidas también han proporcionado los servicios de un director de investigaciones, así como asistencia administrativa para las primeras fases del proyecto. Además de los alumnos turcos, desde 1953 hasta 1956 asistieron a los cursos 45 candidatos de otros siete países.

*Cursos:* Los cursos tienen una base inicial de orientación que dura un mes; cinco meses de cursos generales sobre cinco materias obligatorias (elementos de administración pública, hacienda y presupuesto, administración de personal, organización y métodos y derecho administrativo) y otras asignaturas optativas; y dos meses de estudio prácticos en grupo de la administración pública.

Fondos de asistencia técnica proporcionados hasta diciembre de 1957: 604.000 dólares aproximadamente.

Becas de las Naciones Unidas: 25.

Países de origen de los expertos de las Naciones Unidas: Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

## APENDICE II

### NOTA SOBRE LA "ESCUELA DE ESTADO MAYOR ADMINISTRATIVO"

1. En este estudio se ha utilizado varias veces la expresión "Escuela de Estado Mayor Administrativo" para referirse a los programas de capacitación de jefes de administración. Esta expresión no tiene un significado preciso y quizá convendría tratar de analizar la idea que encierra.

2. Su origen es militar. El jefe de cada una de las grandes unidades militares dispone de un grupo de oficiales que le ayudan a preparar y ejecutar sus planes estratégicos; este grupo de oficiales recibe el nombre de Estado Mayor y sus funciones son "funciones de Estado Mayor". Además de su formación militar general, en una fase posterior de su carrera siguen cursos en una escuela de Estado Mayor, que les capacitan para esas funciones especiales. Así, pues, el significado del término "Escuela de Estado Mayor" es claro desde el punto de vista militar; se trata de una academia para la capacitación de oficiales en las actividades de Estado Mayor.

3. Desde la segunda guerra mundial, la expresión se ha utilizado también para los proyectos de capacitación de funcionarios públicos y empleados de empresas privadas, cuyos alumnos, como los futuros oficiales de Estado Mayor han llegado a la segunda etapa de su carrera y están a punto de asumir funciones de carácter plenamente ejecutivo. Por esta razón, tanto en la administración pública como en la industria y el comercio la expresión se ha aplicado en ciertas instituciones que proporcionan una capacitación práctica avanzada en las funciones ejecutivas y de dirección.

4. En algunos casos, la analogía con las escuelas de Estado Mayor no es tan clara. Por ejemplo, ciertas empresas bancarias del Reino Unido han creado lo que llaman "escuelas de Estado Mayor" para la capacitación de gerentes. El gerente de un banco fiscaliza todas las actividades del establecimiento en cada una de las ciudades, por lo que su formación ha de extenderse a todas las funciones de la dirección ejecutiva; pero en tales instituciones se capacita, por así decirlo, al comandante en jefe y no a los miembros de su Estado Mayor, así que esa escuela no puede llamarse con toda propiedad de Estado Mayor.

5. En esta segunda fase, el alumno está separado por definición por varios años de servicio —quizá 10 o más— de la capacitación profesional preliminar que recibió antes de entrar al servicio de la administración o de la empresa, o inmediatamente después y cuyo objeto fue prepararle para las tareas que debía desempeñar inicialmente. Mientras tanto, ha adquirido experiencia y con el transcurso de los años ha madurado su criterio en la aplicación de sus conocimientos profesionales. Por lo tanto, la experiencia ha de ser el factor determinante de esta nueva fase de su capacitación. Debe trabajar también con un grupo representativo de una selección de experiencias lo más amplia posible. En una “escuela de Estado Mayor Administrativo”, los alumnos deben representar todas las fases de la administración pública, de la industria, del comercio y de las profesiones públicas, ya que el administrador público tiene que aprender mucho de los administradores de otras actividades, y éstos pueden aprender de él.

6. La experiencia, entendida en el sentido de habilidad profesional adquirida con la práctica, no es un factor apreciable en un curso universitario o para postgraduados. El estudiante de ciencias o de letras, de 18 a 24 años de edad carece aún de experiencia profesional. Sus estudios tienen un carácter puramente académico. El estudiante investigador que prepara su doctorado escoge también una tesis de carácter académico.

7. El administrador experimentado con 10 o 15 años de práctica en la administración pública y el deseo de mejorar sus conocimientos profesionales, no puede ajustarse al tipo ordinario de alumno universitario. Sólo se beneficiará hasta cierto punto de la exposición académica de las teorías básicas en que descansan ciertas facetas de su trabajo; si su propia formación universitaria tuvo otro carácter, puede serle útil adquirir conocimientos en economía, estadística o ciencias políticas; pero en esta etapa de su carrera, si se quiere estimular su interés y favorecer su perfeccionamiento profesional, es preferible darle la oportunidad de comparar su propia experiencia con la de otros colegas que también han estado varios años al servicio de la administración.

8. En el desarrollo de los programas de las Naciones Unidas para capacitación en cuestiones de administración pública, ha habido casos en que no se ha apreciado plenamente el valor formativo de la experiencia en esta segunda etapa, sobre todo cuando el proyecto está directamente relacionado con una universidad o se ha establecido en un país de gran tradición universitaria. Cuando las conferencias constituyen el medio principal de enseñanza, es difícil aprovechar la experiencia de cada uno de los alumnos. El Administrador experimentado, que asiste a una conferencia formal sobre administración, no queda nunca enteramente satisfecho, ya

que no ha escuchado más que un punto de vista, el expresado por el conferenciante, sin que ni siquiera se le haya dado quizá la oportunidad de discutirlo a la luz de su propia experiencia.

9. Por lo tanto, en esta segunda fase es necesario que la enseñanza se base en discusiones que permitan que el alumno exponga las enseñanzas sacadas de su propia experiencia y, teniendo en cuenta que debe poner en práctica sus conocimientos, en los cursos debe concederse más importancia a la práctica que a la teoría. La experiencia de los propios alumnos es la principal fuente de material docente, y no los conocimientos de los profesores; la discusión que pone de relieve esta experiencia debe ser discusión entre iguales, por lo que dista mucho de la relación tradicional entre profesor y discípulo. La discusión puede iniciarse planteando como problema una situación administrativa, real o imaginaria, e invitando a los alumnos a que colectivamente encuentren una solución satisfactoria. Para poder emitir una opinión fundada sobre una determinada situación administrativa es necesario conocer suficientes hechos acerca de la misma. Este procedimiento de estudio se suele denominar "método por casos". Una variante de este método, que se utiliza corrientemente en las escuelas militares de estado mayor, es el "ejercicio administrativo". En él se presenta a los estudiantes una serie de hechos, a base de los cuales deben preparar un plan de acción. En la citada escuela militar se les pide que sobre la hipótesis de ciertos recursos militares y de un terreno determinado, decidan la forma en que se enfrentarían con un enemigo cuyas fuerzas se conocen. En una situación civil, puede pedirse a los alumnos que, dada una cierta demanda de un determinado producto y ciertos recursos, proyecten una fábrica para elaborarlo. Un tercer método de estudio que se utiliza en las escuelas para el personal superior bancario (a las que se alude en el párrafo 4) consiste en identificar las principales fases de las actividades del negocio y, consagrando a veces a cada una de ellas varios días, llegar por medio de una discusión a establecer el método mejor para ocuparse de ellas, a la luz de la experiencia adquirida por los alumnos. Otro ejemplo de procedimientos es el utilizado en la "Escuela de Estado Mayor Administrativo" de Henley-on-Thames (Inglaterra); en ella, los alumnos se agrupan en seis comités de encuesta, cada uno de los cuales se encarga de redactar un informe por escrito sobre una serie de temas. Las distintas series de seis informes se comparan luego en una reunión de carácter general.

10. En términos generales, puede decirse que los métodos se basan en la utilización de la experiencia personal del alumno en una discusión cuyo objetivo debe ser la obtención de conclusiones aceptables para la mayoría de las personas que intervienen en ella y cuyas experiencias pueden ser distintas. Este procedimiento puede complementarse con ciertas enseñanzas

dadas en conferencias o incluso en clases, pero el método característico de la Escuela de Estado Mayor Administrativo será siempre la discusión especializada.

11. Dentro de estas líneas generales, pueden existir muchas variantes. Por lo general, el grupo de alumnos será relativamente pequeño: 10, 12 ó 16, y casi nunca más de 20. Desde luego, en un solo curso puede haber varios grupos. Como hay pocas clases propiamente dichas, la palabra "clase" no se suele emplear, prefiriéndose el término "sindicato", palabra con la que se trata de poner de relieve la naturaleza colectiva del trabajo. Un instructor se hace cargo de un "sindicato" y dirige su trabajo, pero el instructor no es necesariamente de más categoría que los miembros de su grupo. Por ejemplo, en una escuela de estado mayor, el instructor puede ser un oficial de un grado más que sus alumnos. En la escuela de Estado Mayor Administrativo, cada uno de los alumnos se encarga sucesivamente del sindicato y el papel del profesor universitario es únicamente de asesoramiento. Esto representa un cambio radical respecto al procedimiento ordinario de clases en la universidad, y exige que el personal docente tenga una formación especializada.

12. Los beneficios educativos del método de instrucción utilizado en la escuela de Estado Mayor Administrativo son grandes. La participación activa y el interés por los estudios y programas es mucho mayor que cuando se utilizan procedimientos de enseñanza más pasivos y convencionales. Las conferencias, lecturas y discusiones están relacionadas con los ejercicios para la solución de los problemas, introduciéndose un factor de tiempo con el fin de imponer un sentido de urgencia y realidad a todo el procedimiento. Por último, la participación en una empresa colectiva de alumnos procedentes de distintas esferas de actividad actúa con un estimulante intelectual sobre los estudiantes adultos, que ya han demostrado su gran capacidad administrativa.