

...la asistencia técnica en el ámbito
de las administraciones públicas provinciales

**El presente trabajo fue elaborado por Roberto MARTINEZ, Técnico
contratado por el CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**Secretario General
Consejo Federal de Inversiones**

Contador LUIS ROTUNDO

**Director Técnico
Arq. Juan Antonio BALLESTER PEÑA**

105797



213

L.P.O 222

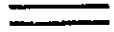
Q793

consejo federal de Inversiones

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



SUBSEDE LA PLATA



BIBLIOTECA

la asistencia técnica en el ámbito de las administraciones públicas provinciales

edición del c. f. i.

buenos aires
1966

Impreso en Argentina - Printed in Argentine

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
Alsina 1401 - Buenos Aires República Argentina

INDICE

	Pág.
I. Introducción	1
I. 1. Objeto del trabajo	1
I. 2. Definición	2
I. 3. Nota preliminar	3
II. La reforma administrativa y el planeamiento del desarrollo	5
II. 1. Necesidades administrativas del planeamiento	5
II. 2. Problemas actuales de la administración	7
II. 3. Estrategia y táctica de la reforma administrativa	9
II. 4. Limitaciones a la reforma administrativa	12
III. La asistencia técnica	19
III. 1. Principios generales de la asistencia técnica	19
III. 2. Aspectos del suministro de la asistencia	20
III. 3. Requerimientos locales de la asistencia	28
III. 4. Formas de asistencia técnica	30
III. 5. Los órganos de asistencia técnica	34

IV. La reforma administrativa y la asistencia técnica en las administraciones provinciales	53
IV. 1.El Consejo Federal de Inversiones	53
IV. 2.La asistencia técnica y la reforma administrativa: una estrategia	55

I. INTRODUCCION

Í.1 - OBJETO DEL TRABAJO.

No es necesario señalar una vez más el papel que le toca desempeñar a la administración pública en el desarrollo económico y social. En diversos congresos, seminarios y publicaciones se ha tratado el tema, subrayándose siempre la necesidad de una reforma instrumental de la administración como requisito previo indispensable para el cumplimiento de las metas de bienestar perseguidas por la comunidad.

Esta exigencia se torna perentoria cuando se considera la situación de las administraciones provinciales argentinas. En ellas es tan vasta la tarea a desarrollar que la limitación de los recursos impone recurrir a la ayuda de las instituciones que por su grado de especialización y experiencia permiten, a través de la asistencia técnica, incorporar nuevos procedimientos y perfeccionar métodos y estructuras.

De esta manera, la cooperación en materia administrativa puede contribuir a superar el estado actual de ineficiencia que se manifiesta en la casi generalidad de los mecanismos gubernamentales de las provincias, especialmente en vista a la introducción de técnicas e instituciones de planeamiento.

En el informe del Seminario Latinoamericano de Planificación, realizado en Santiago de Chile entre el 19 y el 24 de febrero de 1962, se expresa a este respecto: "La adopción de sistemas de planificación supondrá profundos cambios en la estructura de la administración pública y en sus modalidades de operación, materias que deberán encararse con adecuadas y profundas reformas administrativas, y con nuevas formas de operar dentro de los organismos legislativos, a fin de evitar que

los planes sean desvirtuados. Los actuales mecanismos ministeriales no están generalmente dotados de los instrumentos necesarios para hacer efectiva la planificación a todos los niveles a que se requiere hacerlo" (1).

La finalidad del presente trabajo es, entonces, presentar a la asistencia técnica como medio apropiado para llevar a cabo reforma en el aparato administrativo, señalando la estrategia adecuada para conformar la misma a los objetivos más amplios del desarrollo económico y social.

1.2 - DEFINICION.

La asistencia técnica puede ser definida como "la ayuda prestada a un estado para que aumente los conocimientos que tiene a su disposición a fin de acelerar el proceso de desarrollo económico y social" (2).

El carácter esencial de la misma, por consiguiente, es estar dirigida a compartir experiencias, investigaciones y actitudes, con intención de complementar el esfuerzo nacional para el crecimiento.

De lo expresado resulta su diferencia con la ayuda económica. En la asistencia se aportan hombres, se brinda asesoramiento, se dirigen estudios o proyectos, quedando el suministro de fondos reducido a la medida necesaria para convertir en acción las proposiciones formuladas.

La ayuda económica, consistente en general en donativos o préstamos a largo plazo y bajo interés para la realización de obras básicas, es similar en este sentido a la material, definida como aquellas aportaciones en especie dirigidas a superar situaciones de penuria circunstanciales o de instrumental para permitir aumentos en la productividad o en las posibilidades de investigación.

Tanto la ayuda económica como la material dejan libradas a la decisión política del gobierno receptor la utilización y administración de los medios suministrados, dentro de los términos

previamente establecidos, difiriendo ambas con la asistencia técnica, cuya principal característica es la complementación.

Estos diversos tipos de asistencia requieren estar estrechamente vinculados para alcanzar la óptima utilización de los recursos. Las áreas con escaso desarrollo difícilmente poseen una eficiencia en su maquinaria administrativa tal que permita esos niveles de aprovechamiento. De lo expuesto se deduce la indispensabilidad de la asistencia técnica.

I.3 - NOTA PRELIMINAR.

El concepto de "asistencia técnica" ha ido adquiriendo un nuevo contenido a través de los años. En un principio consistió en ayuda directa, generalmente económica, prestada por los países más avanzados o por organismos internacionales, a áreas subdesarrolladas o devastadas por la guerra, para estructurar o restaurar su economía, su equipamiento industrial, rural, energético, su organización gubernamental, etc..

Más adelante, debido a que no todos los países o regiones que requerían asistencia técnica presentaban el mismo grado de subdesarrollo, y sobre todo al convencimiento de que, si dichos países o regiones no contribuían con su esfuerzo continuado a la obra de asistencia, ésta podía resultar estéril o desaprovechada, la ayuda comenzó a prestarse siempre que el beneficiario se comprometiera a continuar la obra emprendida, una vez que la misma fuera estructurada y puesta en marcha por el esfuerzo conjunto.

Así, lo que en un principio fue asistencia técnica a áreas subdesarrolladas pasó a ser cooperación técnica para áreas en desarrollo.

A pesar de ello, y para evitar confusiones, en el presente trabajo se hace referencia a toda la asistencia técnica y cooperación técnica con el nombre genérico de **asistencia técnica**, por ser éste el más conocido y difundido.

NOTAS DEL CAPITULO I

- (1) "Informe final del Seminario Latinoamericano de Planificación", C.E.P.A.L. 1962, pág. 10.
- (2) L. M. Ramírez Boettner: "La asistencia técnica y la ayuda externa". Trabajo presentado al Seminario sobre Administración para el Desarrollo, organizado por E.S. A.P.A.C.; Costa Rica, agosto de 1963.

II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO

II.1 - NECESIDADES ADMINISTRATIVAS DEL PLANEAMIENTO.

El esfuerzo que se ha de llevar a cabo con el fin de alcanzar niveles superiores de desarrollo económico y social requiere la determinación previa de aquellos sectores sobre los cuales se ha de dirigir la acción reformadora. Junto a las tareas de planificación, deben considerarse los organismos administrativos que tendrán a su cargo las etapas de formulación, ejecución y control.

En estos aspectos la asistencia técnica puede desempeñar un papel decisivo. Tal afirmación está convalidada por la actitud de los organismos internacionales con actuación en la materia, cuya orientación ha tenido el sentido de colaborar en:

- a. implementación y funcionamiento de una organización administrativa para la programación, considerando de un modo particular la reestructuración de los mecanismos de formulación y ejecución del presupuesto para que éste se transforme en un instrumento ejecutivo de la planeación de la actividad del gobierno.
- b. capacitar funcionarios de análisis y programación mediante el trabajo directo de colaboración y en cursos intensivos de disciplinas básicas.
- c. implementación de un sistema de captación y provisión de informaciones estadísticas para la programación.
- d. la elaboración de un programa de desarrollo y en particular de un plan de inversión pública (1).

El conjunto de estas actividades, que van dirigidas a la puesta en marcha eficiente de la acción programadora, debe extenderse a todos los sectores de la administración.

Esta última debe ser concebida como un todo complejo, de manera que ninguna repartición de la misma quede marginada. Al planteo según el cual puede escindirse la maquinaria administrativa en unidades específicas para su tratamiento aislado, con sus características y problemas operativos particulares, debe añadirse la consideración de la administración como un agregado o reunión dentro de la misma perspectiva de contribución e implementación (2).

Es por ello que la problemática de la adecuación de la maquinaria administrativa a las necesidades de promoción económica y social no se reduce a los requerimientos de los organismos planificadores, sino que se extiende a los aspectos generales comunes a toda la administración, esto es, al establecimiento de un sistema efectivo y altamente capacitado.

La ejecución de las medidas de promoción pueden estar atribuidas, fundamentalmente, a sectores determinados de la administración. La realización de obras públicas, el cumplimiento de una política financiera acorde con los fines de desarrollo fijados, la política general de fomento o las reformas estructurales, pueden constituir los pilares sobre los cuales el poder político haya establecido su estrategia. Pero siempre la administración pública tendrá el papel de instrumento, de medio, para pasar de la formulación a la realización.

De ahí la necesidad de dinamizarla, de renovarla. La vaguedad de la labor exige un previo reconocimiento de la situación, la determinación de las posibilidades de mejora y los caminos apropiados para lograrla, para luego seleccionar las reformas con mayor contenido "retributivo", medido éste por el resultado a obtener de la aplicación orientada de los escasos recursos disponibles.

Lo dicho hasta aquí implica la consideración de una reforma administrativa. Pero este término exige una precisión en cuanto a su contenido. La multiplicidad de oportunidades en que fue utilizado lo ha despojado de toda significación real; al no re

ferirse concretamente a ningún sector determinado, al no atacar ningún interés particular, no suscita inquietudes.

La dificultad comienza en el momento de fijar los puntos sobre los cuales es necesario abordar la reforma y las medidas a tomar. Entonces deben definirse cuidadosamente la finalidad y los alcances del proyecto, todo ello dentro del esquema de posibilidades que se ha trazado.

II.2 - PROBLEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION.

En la consideración de las deficiencias de la maquinaria administrativa para convertirse en instrumento eficiente, así como de las posibilidades de superación, cabe comenzar por el análisis de la situación actual.

Los problemas que aquejan a las administraciones provinciales argentinas pueden identificarse con los que padecen todas aquellas que están inmersas en un medio insuficientemente desarrollado. Es así que su tratamiento exige no solamente la aplicación de criterios derivados de la ciencia administrativa, si no que también es imprescindible procurar incluir esta realidad parcial en tipologías de carácter general (3).

La finalidad limitada de este trabajo impide profundizar en un aspecto tan vasto y complejo como este. Simplemente corresponde enumerar aquellos problemas que pueden ser considerados comunes a todas las administraciones provinciales a fin de poseer un marco de referencia para el momento de definir la estrategia (4).

Problemas de Organización.

No están bien delimitadas las áreas de responsabilidad.

Hay falta de estabilidad y de continuidad.

Hay deficiencias en las grandes agrupaciones funcionales.

Hay bajos niveles de eficiencia y, como consecuencia, lentitud y anarquía en los procesos administrativos.

No hay suficiente delegación de autoridad en los ministerios.

No hay compartimientos administrativos uniformes.

Hay exceso de autonomía y falta de coordinación con la administración central de los organismos descentralizados.

Los niveles administrativos son todavía más bajos en las áreas alejadas.

P r o b l e m a s E x ó g e n o s .

El rol del gobierno en la política de desarrollo es todavía un asunto altamente controvertido.

Falta de madurez en los cuerpos políticos.

Oscuridad en los objetivos.

El marco institucional no es adecuado.

Existen expresas disposiciones constitucionales que restringen la posibilidad de las reformas.

Todavía se gobierna en función de necesidades inmediatas.

P r o b l e m a s d e P e r s o n a l .

No existe estabilidad en la carrera administrativa.

El reclutamiento y selección de personal no responde a un sistema de méritos.

Hay exceso de personalismo en el desempeño de las tareas.

Existe un celo jurisdiccional excesivo.

En las jefaturas hay un temor a la pérdida de autoridad.

Falta de hábito en la manipulación de técnicas más complicadas.

Falta de regulación de la capacitación y entrenamiento en servicio.

Ausencia de una ética de honestidad y eficiencia.

Problemas de Alcance e Intensidad.

Ausencia de funciones indispensables.

Insuficiente grado de dispersión geográfica en los servicios.

Desutilización de la asistencia técnica.

II.3 - ESTRATEGIA Y TACTICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Ha sido superada la discusión acerca de la necesidad de la planificación para alcanzar niveles más altos de desarrollo económico y social en forma acelerada. Pero, al plantearse la posibilidad de la implementación de aquélla, surgen una serie de deficiencias derivadas de la carencia de una organización adecuada y suficientes recursos. Los problemas a este respecto más evidentes son, a juicio de la C.E.F.A.L. (5):

Carencia de un mecanismo administrativo efectivo de coordinación y programación general.

Escasez de personal capacitado.

Baja eficiencia de la administración pública.

Deficiente sistema de captación y provisión de información económica, en particular de naturaleza estadística.

Falta de análisis económico y de evaluación de la eficacia de las medidas de gobierno.

Carencia de un mecanismo de programación de la actividad del gobierno.

Al considerar a la administración pública no como un fin en sí misma, sino como un ente instrumental al servicio de los intereses comunitarios, es evidente que surge la necesidad de un enfoque de la misma que revele las deficiencias que actualmente presenta para la formulación y ejecución de los planes de desarrollo. Es por ello que los problemas mencionados constituyen los puntos sobre los cuales las misiones de asistencia técnica pueden desarrollar tareas de máxima utilidad.

. La actividad de programación no debe resentirse por estas causas. Determinados sectores de la administración exigen una reforma inmediata, aun cuando todavía no se haya encarado la realización de un plan. La capacitación del personal y la baja eficiencia del aparato gubernamental tienen que ser objeto de seria y urgente consideración, a fin de no retardar posteriormente la tarea de programación.

Ahora bien, en múltiples oportunidades se ha puesto de relieve la imposibilidad de afrontar masivamente estos problemas. La renovación íntegra de la administración aún parece distante en vista de los medios disponibles. Es por la razón expuesta que debe formularse una estrategia para la reforma.

La estrategia comporta la fijación de la dirección del ataque de la reforma, considerando un estado dado de la situación que se intenta modificar, así como el modo en que son disponibles los recursos para la tarea en el período de duración del programa.

Esto significa que deben tenerse en cuenta distintas etapas, para cada una de las cuales deberán establecerse los objetivos precisos y los medios a utilizar para cumplimentarlos. Durante las mismas, la estrategia permanecerá sin modificaciones esenciales, pero cambiará cuando así lo exijan las nuevas condiciones.

En el momento de la determinación de la estrategia deben analizarse cuidadosamente los componentes de la situación, realizando los estudios previos que permitan establecer la vulnerabilidad de cada sector y la incidencia en el conjunto. Esta tarea requiere gran habilidad, capacidad analítica, imaginación y energía.

El objetivo, que es el modernizar y dar mayor racionalidad a la maquinaria gubernamental, debe ser procurado de distintos modos según se opere dentro de las previsiones de un plan compreensivo o fuera de ellas.

Cuando el plan haya sido establecido él determinará la estructura de la administración y el modo de su operatividad. Si bien esta afirmación requiere ajustes por la consideración de ciertas circunstancias que puedan presentarse en un contexto da

do, imponiendo limitaciones y restricciones de diversa envergadura, puede admitirse como orientación general de la tarea.

Si la reforma administrativa se lleva a cabo fuera de los límites determinados por una planificación del desarrollo, la estrategia señalará los sectores en los que se operará.

Definidos estos puntos, la táctica consiste en la fijación de la línea de actividad en un período relativamente breve. Sus objetivos no son tan trascendentales como los de la estrategia, si no que actúan dentro de éstos, son particulares, restringidos, subordinados a los fines principales.

La dirección del programa deberá establecer, entonces, no sólo las áreas más vulnerables, sino también la concentración en ellas de los medios disponibles, evitando la dispersión de esfuerzos, y la elección del momento oportuno.

Muchas tareas de reformas parciales han fracasado por no haberse experimentado aun en el instante de su iniciación la certeza de la necesidad de realizarlas. Esto involucra la actitud y apoyo de los funcionarios que de alguna manera tendrán vinculación con el programa.

Otra condición requerida es que, al mismo tiempo que se concentran los esfuerzos en un sector, las reformas colaterales que implique no lleven a la desviación del objetivo final.

A los aspectos tácticos de la capacitación del personal habrá que darles especial consideración por su importancia. La reforma, ya se ha dicho, no se logrará por el sólo esfuerzo de los expertos encargados en el presente de llevarla a cabo; la misma debe ser tarea permanente y no propósito circunstancial.

Una última advertencia cabe formular. La elección de determinado sector para concentrar en él la reforma no implica desestimar la necesidad de mejoramiento de otras áreas. Por el contrario, la opción que esto significa debe estar dada por los máximos efectos que se produzcan sobre la totalidad de la administración.

Fijado el curso de acción; con las alternativas que con respecto al mismo se ofrecen, debe confeccionarse un calendario en el que se establezcan cada una de las etapas y su duración. La urgencia con que deben ser tratados ciertos problemas no debe traducirse en improvisaciones ni apresuramientos.

Todo programa de reforma lleva consigo finalidades a largo plazo; pero esto debe armonizarse con el cumplimiento de requisitos inmediatos para el afianzamiento del programa y un más decidido apoyo de las autoridades.

II.4 - LIMITACIONES A LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

De lo expuesto hasta ahora puede llegarse a la conclusión de que la reforma debe abarcar todos los aspectos de estructura y métodos.

Esto debe ser corregido cuando se analizan los problemas de funcionamiento de la administración así como las experiencias acumuladas en la materia.

Las cuatro categorías de deficiencias señaladas anteriormente adquieren, en definitiva, el carácter de males de organización o de dirección (6).

Los primeros pueden superarse mediante la aplicación de los criterios técnicos suministrados por las disciplinas respectivas;

en cuanto a los segundos, el cambio de actitud necesario exige una tarea persistente que tenga en cuenta a todos los factores, tanto internos como externos a la administración, que afectan el proceso de decisión.

Así, frente a la relativa facilidad con que pueden introducirse métodos nuevos que no afecten en modo directo intereses o posiciones alcanzados dentro de la escala burocrática, el éxito de las innovaciones podrá ser frustrado por la permanencia de

hábitos incompatibles con la consideración funcional de la administración.

Conforme con lo hasta aquí expresado, toda tarea de reforma debe contemplar las situaciones de hecho con que tiene que operar. Las excelencias técnicas pueden estar reñidas con la viabilidad del proyecto.

La estructuración de organismos perfectos debe llevarse adelante cuando las condiciones imperantes permitan su funcionamiento. Si eso no ocurre hay que recurrir a la adaptación de los mecanismos existentes, especialmente en los casos en que se intente llevar a cabo la planificación, con los ajustes administrativos que esto importa.

Enrique Tejera París afirma al respecto:

"Los trabajos de adaptación e implantación resultan más fáciles partiendo de instituciones arraigadas y con tradición, y no exigiendo de primer intento reformas radicales de la estructura y de los métodos administrativos. En otras palabras, por características de la dinámica administrativa puede resultar expeditivo graduar la creación de unidades y procedimientos de programación, aun cuando algunos modelos más avanzados, ya existentes en otros países, parezcan francamente más eficaces y deseables. La creación prematura de ciertos tipos de unidades puede dejarlas aisladas y disminuir su efecto dentro del aparato administrativo. Así, lo que se ganó en tiempo se perdería en largos esfuerzos de implantación y aceptación, tanto por parte del público como de la administración.

En todo caso, antes de recurrir a reformas estructurales que comprometen el prestigio gubernamental y que representan erogaciones presupuestarias, siempre conviene examinar hasta qué punto se están utilizando bien los instrumentos ya existentes, visto el ejemplo de otros países, y hasta qué punto concuerdan los proyectos de reorganización con otros factores, como la disponibilidad de personal adecuado, por ejemplo" (7).

Lo transcrito se refiere a un caso muy particular: los aspectos de la organización para la programación; pero, a pesar

de esta dirección tan limitada, puede hacerse extensiva tal sugestión a toda tarea de reforma administrativa. Muchas veces se ha recurrido a salidas consistentes en la creación de órganos nuevos para que éstos superen el ritmo habitual de acción de la administración; en estos casos el resultado fue, generalmente, el que se señala en ese estudio.

Otra serie de enseñanzas puede ser deducida de la experiencia acumulada en este campo. Los errores cometidos fueron enriqueciendo el caudal de recomendaciones y afinando el instrumental de análisis empleado para el diagnóstico de los problemas administrativos.

Los informes elaborados por las comisiones asesoras encargadas de proyectar la reestructuración de los servicios públicos pocas veces se convirtieron en medidas concretas. Así, sobre los fracasos, se fue gestando una nueva concepción de la reforma.

Edouard Bonnefous afirma (8):

"Era imposible transformar con un solo golpe de varita mágica el conjunto de los servicios públicos. En lugar de dedicar la atención a las estructuras y de re pensar toda la doctrina, era por el camino menos espectacular pero más eficaz del funcionamiento interno de los servicios por donde había que dirigirse".

Las observaciones que siguen no pretenden definir el campo de acción; sólo se proponen subrayar limitaciones que habrá que tener en cuenta al formular el programa

L a C o n s i d e r a c i ó n d e l o s P r o b l e m a s P o l í t i c o s .

El no bien definido límite entre la decisión política y la acción administrativa, impone una primera restricción en la formulación del plan.

Hay ciertos problemas de estructura que están regulados por normas constitucionales. Este es el caso de las jurisdicciones administrativas, de la atribución de funciones en los planos nacional, regional, provincial y local, así como de las competencias de los distintos ministerios, que implican aspectos de la organización del Estado.

Tales temas corresponden a una consideración política frente a la cual el técnico podrá señalar incongruencias y proponer modelos, pero cuya modificación queda librada al juego de los mecanismos políticos.

S o l u c i o n e s B a s a d a s e n R e s t r i c c i o n e s P r e s u p u e s t a r i a s .

Si esta pretensión de comprenderlo todo en la reforma debe ser rechazada, la inversa de reducir todo el problema a economías presupuestarias, atribuyendo los males de la administración actual a su superpoblación, constituye una simplificación absurda de la tan difícil realidad.

Esta degradación muy frecuente todavía pretende que el éxito de la administración se mida por el monto de su presupuesto, sin reparar en el cumplimiento positivo o negativo de su misión.

Las reducciones en los créditos provocaron un agravamiento de la situación, acentuando la mala distribución de los medios y la insuficiente asimilación de los métodos modernos.

L a R e f o r m a y l o s F u n c i o n a r i o s .

La reforma administrativa debe procurar el apoyo y la conformidad de los planteles humanos. La falta de prestigio de la función pública es un factor esencial en la determinación del estado actual de la administración.

La deflación administrativa debe lograrse paulatinamente, con las garantías y compensaciones necesarias para que los funcionarios no sientan la angustia de la inseguridad.

La administración no está al servicio de sus agentes, sino de la sociedad. Pero esta afirmación no debe hacer que el enfoque humano quede suplantado por un radicalismo en las soluciones que haría peligrar a largo plazo el logro de los objetivos definidos.

NOTAS DEL CAPITULO II

- (1) C.E.P.A.L.: "La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico"(E/CN/12.584, pág. VIII).
- (2) Ver Michael H. Louw: "Organización del gobierno para el desarrollo" (Rev. Adm. Pública N^o 9/10).
- (3) Un análisis de estos problemas, desde el punto de vista de la función pública, aparece en "La capacitación en el ámbito de las administraciones públicas provinciales", preparado para el C.F.I.
- (4) La enumeración corresponde al trabajo "Algunos aspectos estructurales y administrativos del desarrollo" del Dr. Mario R. Frieiro. ESAPAC, 1963.
- (5) "La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico" E/CN.12.584, pág. 7, 1961. Nótese la correspondencia con lo transcrito en las pp. 5 y 6.
- (6) Ver pp. 7 y 8.
Enrique Tejera París: "La administración pública en la política de desarrollo", C.E.P.A.L., VII período de sesiones. Bolivia, 1957, p. 56.

(7) pág. 27 - Obra citada, pág. 5.

(8) Edouard Bonnéfous: "La reforma administrativa". Edición CFFP, Madrid, 1960, pág. 139.

III.- LA ASISTENCIA TECNICA.

III.1.- PRINCIPIOS GENERALES DE LA ASISTENCIA TECNICA.

Al considerar las posibilidades de superar las actuales deficiencias de los organismos gubernamentales, surge la grave dificultad derivada de la escasez de técnicos y de medios disponibles para la tarea. Es entonces cuando se presenta la asistencia técnica como alternativa apropiada para superar tal inconveniente.

La asistencia -y en este trabajo nos referimos exclusivamente a la técnica- no solamente debe ir dirigida a la realización de una tarea determinada y de trascendencia restringida.

El intento circunstancial tiene que dar paso a la acción continua. El cumplimiento de ciertos principios generales, que a continuación se enumeran, tienden a asegurar esa permanencia (1).

Solicitud y prestación.

Se acuerda a solicitud y de acuerdo.

Las clases de servicios que hayan de prestarse serán decididas por el gobierno interesado.

Los países, regiones o provincias interesadas en recibir asistencia deberán realizar de antemano dar mayor parte posible del trabajo a fin de definir la naturaleza y alcance del problema planteado.

No puede ser pretexto de ingerencia política o económica

Se dará a los gobiernos o por su conducto.

Responderá a las necesidades locales.

C o o r d i n a c i ó n

Creación interdepartamental para el estudio de las necesidades de asistencia técnica.

Pedido para que una misión preliminar evalúe la necesidad de asistencia.

Pedido de un experto que resida en el medio receptor de la asistencia y asesore permanentemente.

A c u e r d o s .

Realización de acuerdos entre el organismo que suministra asistencia y el gobierno receptor.

III.2 - ASPECTOS DEL SUMINISTRO DE LA ASISTENCIA.

Antes de señalar las modalidades en que se presta la asistencia técnica, consideradas las mismas sobre los modelos ofrecidos por las instituciones internacionales que tienen organizados servicios específicos para tal fin, es menester abordar algunos de los problemas que la misma debe superar.

Estos problemas pueden sintetizarse en los siguientes:

Derivados de la escasa consideración de las características particulares del medio receptor.

Propios de la organización de la asistencia.

Perdurabilidad de la misión de asistencia.

Se ha afirmado ya que la asistencia técnica es un hecho cuantitativamente considerable recién después de la segunda guerra

mundial. Han transcurrido desde entonces muchos años y, por consiguiente, es de importancia la experiencia acumulada con respecto a la forma de operatividad y eficiencia de los grupos de asesores destacados en las áreas de desarrollo insuficiente.

Si bien los países que atraviesan esa situación -en una caracterización un poco burda y hasta de dudosa instrumentalidad- presentan entre sí diferencias tales como para reconocer sólo unos pocos problemas en común, salvo la impotencia para reconstruir el proceso histórico que convirtió a los actuales países desarrollados en lo que son, hay un conjunto de apreciaciones que cabe formular deducidas de las experiencias realizadas.

I m p o r t a n c i a d e l a R e a l i d a d C o m p a r a d a .

Debe establecerse una vez más el valor de las comparaciones de realidades diversas.

Los métodos y sistemas aplicados en determinada administración con éxito, pueden chocar en otra con obstáculos insalvables.

Cada administración surge de un contexto único, con una estructura socioeconómica dada y con un conjunto de pautas de conducta y de roles reconocidos y diferenciados. De ahí que toda tarea de asistencia deba reconocer estas peculiaridades.

Muchos fracasos han tenido como causa el pretender copiar normas o modelos extraños, de vigor efectivo en determinadas circunstancias, pero que resultan de difícil o imposible aplicación en administraciones distintas.

La previsión de estas diferencias queda generalmente librada al criterio de los expertos a cargo de las labores de asistencia, aunque los funcionarios locales pueden brindar informaciones valiosas para la fijación de la estrategia.

Las dificultades de identificación serán menores cuando los estudios comparativos alcancen la envergadura requerida para deducir conclusiones de carácter general.

Los modelos teóricos que se construyan entonces, deberán hacer intervenir no solamente variables de organización, sino otras derivadas de la conformación psicosociológica del personal.

Lo dicho va unido a las posibilidades de absorción de la asistencia del ente gubernamental beneficiario de la misma.

Esta capacidad depende de innumerables factores; mencionar algunos de ellos implica dejar de lado otros que en ciertas circunstancias pueden operar con fuerza determinante.

La estabilidad política, la decisión gubernamental de prestar apoyo a las tareas que se realicen, el grado de madurez manifestado para recibir la ayuda, la calidad del personal local para asimilar las nuevas técnicas, son elementos de disponibilidad indispensable para el óptimo aprovechamiento de las proposiciones y tareas de la misión de asistencia (2).

O r g a n i z a c i ó n d e l a A s i s t e n c i a .

Los problemas que llevaron al fracaso de las tareas de asistencia técnica no siempre fueron provocados por la institución receptora. Los defectos en la organización y administración de la ayuda han contribuido en muchos casos a tales resultados.

Hay dos aspectos que deben mencionarse al respecto:

La coordinación.

La canalización.

La consideración de estos factores impone su análisis en conjunto.

La asistencia debe estar integrada con las políticas generales. De esta manera, alcanzará el máximo de aprovechamiento si el área de actividad de que se trate es alcanzada por una planificación integral.

En muchas oportunidades ha sido señalado este hecho. La falta de relación entre la asistencia y los requerimientos del desarrollo se vincula con la necesidad de un plan.

"Sólo mediante un plan es posible conocer las verdaderas necesidades de asistencia técnica y establecer un orden de prelación en función de su índole, su urgencia y los recursos necesarios para satisfacerla. Mientras no haya un plan habrá una mera superposición más o menos aceptable de iniciativas individuales que con frecuencia dependen de la diligencia y particulares inclinaciones de los funcionarios interesados -así en el plano nacional como internacional- más que un análisis riguroso de las necesidades. La práctica ha demostrado que es imposible en esta forma evitar que se malogre una parte apreciable de los recursos empleados" (3).

El esfuerzo recibido como asistencia técnica no puede brindar de por sí la solución a los innumerables problemas de la maquinaria gubernamental; sólo puede constituir una parte, aunque vital, en el total de las actividades de renovación y promoción.

En este sentido la máxima utilidad que puede dejar es señalar defectos en la organización y en los procedimientos de la administración, revestidos sus juicios de imparcialidad y seriedad científica.

En múltiples oportunidades ha sido necesario el diagnóstico de una situación efectuado por expertos ajenos al ámbito de la administración para confirmar la necesidad de reformas reclamadas con anterioridad desde sectores internos o externos a la misma.

Así, la estrategia general de la asistencia tiene que estar determinada por el diseño de la planificación. Descartado el ataque simultáneo a todos los sectores, se impone la selección del ámbito con mayores perspectivas de éxito y a la vez máxima capacidad para expandir el impacto renovador.

El sector elegido, la dimensión de la ayuda, la habilidad en la conducción del programa determinarán que la fuerza se reparta sin riesgos, concretando de esta manera el éxito.

Lo afirmado hasta aquí está basado en la concepción finalista que se ha subrayado varias veces a lo largo del trabajo. La administración y su mejoramiento no pueden constituirse en los

únicos fines de gobierno; constituyen medios cuya eficiencia con tribuye a un mejor logro de los objetivos políticos de la comu nidad.

La ubicación de la asistencia dentro de los lineamientos de un plan plantea dos problemas:

Las dificultades de la programación.

Las restricciones presupuestarias.

Es evidente que aquellas regiones que más necesitan ayuda son las que se encuentran en peores condiciones para afrontar sus dificultades con un enfoque a largo plazo. Por lo general están abrumadas por los problemas cotidianos, debiendo dedicar todos sus esfuerzos a la superación de los mismos.

La presión política, encaminada en ese sentido, lleva a un desaprovechamiento de las actividades que se realicen por la es terilidad de las medidas paliativas, ya que tales dificultades tienen, generalmente, origen en razones estructurales.

Unido a este aspecto está otro que se manifiesta cuando se recurre a la asistencia de diversos organismos que simultáneamente procuran el cumplimiento de fines similares en sectores distintos.

Tal fenómeno -aún poco frecuente en las administraciones provinciales argentinas- ha sido tratado en varias oportunidades, llamándose la atención sobre las consecuencias de una rivalidad nacida en la confusa distinción de competencias de los entes que brindan estos tipos de asistencia.

Generalmente la ayuda va dirigida a campos específicos, de reducida dimensión comparados con la totalidad de las actividades del gobierno. De ahí que se suelen formular planteos uni laterales, que no consultan las reales posibilidades de medios y actuación de las administraciones.

Por ello surge la necesidad de recurrir al establecimiento de canales de coordinación institucionalizados, cuya finalidad se ría procurar el ajuste de las tareas, conforme a las prioridades definidas.

Los informes y propuestas de los grupos asesores ^{tienden a} lograr la excelencia técnica, descuidando a veces los ^{aspectos} relacionados con la viabilidad de las recomendaciones.



La razón de esta actitud está dada por el escaso desarrollo de los estudios referentes a la medición de los resultados de las tareas de asistencia. El planteo competitivo recién mencionado hace que las agencias valoricen su posición, principalmente, por el número de proyectos elaborados o de misiones destacadas.

Muchos de estos inconvenientes nacen en el momento mismo de la negociación de la asistencia. Esta generalmente se hace a raíz de un pedido del gobierno interesado, solicitud que no siempre está precedida de los estudios necesarios.

A veces los técnicos miembros de una misión de asistencia deben informar sobre problemas cuya solución requiere previamente el ataque a las causas de los mismos, sobre las cuales, por diversas circunstancias, las autoridades políticas no pueden o no desean actuar.

Todo esto comporta -además del tratamiento de la coordinación y canalización de la asistencia, aspectos ambos vinculados con la programación y sus dificultades- una suma de conocimientos técnicos, del medio, económicos, y a la vez de sentido político exigidos para medir la incidencia del programa en la obtención de los fines propuestos.

La disponibilidad de los conocimientos señalados será resultado de la información y del estudio e investigación.

Se ha afirmado repetidamente que toda misión de asistencia técnica debe trabajar con supuestos que le son suministrados por la realidad de la administración beneficiaria. Para posibilitarlo, se exige la existencia colateral de una división de estudios que brinde las aproximaciones básicas para la definición del contexto, así como el funcionamiento de vías de información entre las autoridades locales y la misión.

El primero de estos requisitos está fundamentado en la necesidad de recubrir a las tareas que se emprendan de las máximas garantías de racionalidad. La división puede, y éste es sin duda el mejor camino cuando se carece de una planificación

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

SUBSEDE LA PLATA

BIBLIOTECA

comprehensiva, describir los sectores a atacar para luego proponer, sobre esa base, las prioridades correspondientes.

Además, a esa división deben afluir las informaciones sobre la marcha del programa, cuando éste ya esté en ejecución, a fin de ir regulando y ajustando las recomendaciones formuladas. Así puede acopiarse material de fondo de gran utilidad para otros trabajos.

La información continua entre el equipo de asistencia y las autoridades locales es tan importante que requiere su institucionalización. A través de una delegación expresa tiene que dejarse a cargo de algún alto funcionario de la administración lo referente a las relaciones entre las dos partes. Igualmente, debe procurarse que las medidas aisladas que adopte el gobierno se integren con el programa que se está desarrollando.

Todos estos puntos requieren ciertos ajustes en la administración receptora que serán tratados en el capítulo próximo.

Resta señalar lo concerniente a las restricciones presupuestarias que pueden afectar el normal desarrollo de las tareas de asistencia.

No sólo la integración de la asistencia con un plan integral asegurará la efectiva utilidad de la misma. Es necesario contar con la plena certidumbre acerca de los recursos con que se dispone para el programa, más allá de toda restricción por períodos presupuestarios.

La continuidad de la acción no debe verse amenazada por variaciones en los créditos, exigiéndose para ello que se reserven los recursos adecuados durante el tiempo que dure el programa.

Los técnicos encargados de la ayuda generalmente deben dedicar parte importante de su tiempo a problemas propios de la administración de la asistencia, requiriendo a la institución de que dependen refuerzos en las partidas asignadas.

Por más minuciosidad con que se hayan calculado las erogaciones necesarias, los imprevistos que siempre aparecen en la etapa de ejecución determinan que tenga que encararse la a

plificación de criterios más elásticos al confeccionar los presupuestos.

C o n t i n u i d a d d e l a A s i s t e n c i a .

Las misiones de asistencia técnica llevan, en general, un objetivo restringido, limitado comúnmente al asesoramiento para la creación o modificación de instituciones o hábitos y procedimientos de trabajo. Esta acción que, por tanto, es circunstancial, tiene que procurar el máximo de perdurabilidad.

Toda tarea de reforma administrativa, vaya o no dirigida a toda la administración, debe revestir el carácter de permanente. El mejoramiento de los métodos y la adaptación de las estructuras son exigencias derivadas del incremento de las actividades gubernamentales encaminadas a brindar a la comunidad una mayor participación en los beneficios del adelanto técnico y cultural.

Por esta razón, los programas de reforma no pueden fenecer tan pronto como se retiren los expertos enviados en misión de asistencia. El trabajo tiene que quedar en manos de técnicos compenetrados en el espíritu del proyecto, de sus alcances y finalidad, así como de las características de su ejecución.

La capacitación del personal local es el medio más eficaz para lograr este propósito.

En lo posible, entonces, toda misión de asistencia debe dedicar parte de sus esfuerzos a la formación de los funcionarios que actúan en el campo de acción propio del proyecto. Cursos, seminarios, discusiones, intercambio de experiencias, son los instrumentos que pueden utilizarse, junto a la redacción de manuales de procedimiento adaptados a cada realidad particular.

Esta labor docente puede consistir en la participación de los funcionarios locales en las tareas que la misión lleve a cabo. Este personal debe ser de carácter permanente y continuar en la realización de los mismos trabajos cuando los expertos se hayan marchado. Es frecuente la práctica según la cual se po-

nen bajo la dirección de los miembros de la misión funcionarios provinciales que luego pasan a ocupar cargos con poca o ninguna vinculación con las materias de que trata la asistencia.

Si bien estas consideraciones no se refieren a aquellos casos en que la asistencia es requerida para informar sobre aspectos concretos, que no necesitan una implementación posterior, es indudable, y esta es la experiencia de las instituciones internacionales, que los beneficios no podrán ser recogidos, salvo excepcionalmente, de no darse esta perdurabilidad.

III.3 REQUERIMIENTOS LOCALES DE LA ASISTENCIA.

La asistencia técnica no debe comprometerse a llevar adelante su misión en la tarea de la reforma administrativa si no cuenta con la decisión gubernamental de brindarle el máximo apoyo y de allanar su camino con medidas preparatorias.

Estas medidas preparatorias requeridas son diversas según el tipo de asistencia que se brinde, pero siempre es necesario que la responsabilidad de las relaciones entre los expertos y el gobierno se canalice institucionalmente.

El funcionario designado para ejercer las tareas de "contraparte" -asistente local de la misión- debe haber ocupado anteriormente cargos que lo hayan puesto en contacto con la realidad que se procura superar. De esta manera, junto al dominio que el mismo puede aportar de ciertas particularidades del ambiente administrativo, la capacitación que adquiere durante la estadía de los expertos constituye un elemento de suma utilidad para el momento en que la marcha del programa quede en manos de funcionarios locales.

Manifestadas ya las ventajas que ofrece desde el punto de vista de la capacitación el envío de misiones técnicas, (4) ésta puede hacerse efectiva a través de un grupo de personal joven, cuyos miembros posean más capacidad dinámica que carga rutinaria, a fin de adscribirlos posteriormente al departamento que continuará la reforma.

El éxito de la misión de asistencia no puede medirse por el rigor científico de las recomendaciones formuladas, sino por el resultado efectivo obtenido de su aplicación. El éxito dependerá, entre otros factores, de la habilidad con que sepa canalizarse a través de los grupos que procuran su fracaso a fin de mantener las posiciones alcanzadas por el manejo de los viejos procedimientos. Por lo expuesto, a más del apoyo superior, es necesario el establecimiento de límites claros a las atribuciones de la misión, las que serán lo más amplias posibles, siempre en el plano asesor.

Otro aspecto de fundamental importancia, vinculado también a la perdurabilidad del programa y a los requerimientos locales de éste, especialmente cuando su duración va más allá del período de gobierno de las autoridades que han solicitado la asistencia, es el que se refiere a la neutralidad de los informes frente a los temas de orden político.

Las autoridades gubernamentales tienden a utilizar interesadamente los trabajos que en el terreno de la cooperación se realizan, desprestigiando al programa. La aplicación de las recomendaciones debe quedar librada al juicio de oportunidad de las autoridades locales -con la valoración política que esto implica- pero los informes y proposiciones que se formulen deben considerar estos aspectos como supuestos no instrumentales. La restricción vale, por tanto, para ambas partes del acuerdo de asistencia.

Estas condiciones previas, es decir, apoyo, designación de la contraparte, equipo de colaboradores y renuncia a la utilización política -en sentido restringido- del programa, deben complementarse con la constitución de comisiones para la coordinación e información, así como con la creación del clima apropiado para la reforma.

Entre las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales para el caso de la realización de una reforma que abarque todos los sectores de la administración, hay una que merece ciertas correcciones por ser ésta una alternativa de dudosa aplicación, de inmediato, en las provincias argentinas. Es la que propone la creación de comisiones interministeriales para la información al más alto nivel ejecutivo, así como para asesorar en aquellos aspectos que se refieren a las modificacio-

nes que afectan a las estructuras y atribuciones de cada ministerio (5).

De cualquier manera, ya se ha afirmado, llevar a cabo un programa en un sector limitado de la administración requiere vinculaciones con los que permanecen ajenos a la reforma. Como todavía toda tarea de asistencia debe realizarse fuera de las previsiones de un plan comprensivo, la coordinación tendrá que estar dada por otros instrumentos, pudiendo jugar eficaz papel entonces comisiones similares a las recomendadas, a través de las cuales pasen todas las medidas que lleguen a afectar la marcha del programa.

En cuanto a la difusión de los fines perseguidos, puede decirse que es algo esencial para lograr la comprensión y apoyo de los niveles subordinados de la administración, de incidencia tan notable para el resultado final. Todos los empleados, sumados, constituyen el elemento dinámico de la maquinaria gubernamental; contar con su disposición favorable asegura en parte el éxito en las etapas de formulación y ejecución de las reformas.

III.4 - FORMAS DE ASISTENCIA TECNICA.

Delimitado el campo de operación de la asistencia técnica y señalados los aspectos de organización y administración de la misma, corresponde la descripción de las formas que puede asumir.

M i s i o n e s T é c n i c a s .

El más conocido de los instrumentos es la misión técnica, de la que existen dos tipos principales: la asesora y la operativa.

Al principio, las misiones de asesoramiento estuvieron formadas por grupos que estudiaban sectores específicos de la administración y presentaban recomendaciones. Pero los gobiernos no traducían las mismas en medidas efectivas de mejoramiento.

De ahí que se haya planteado la necesidad de reorganizar el suministro de la asistencia a fin de asegurar la coordinación y facilitar el cumplimiento de las propuestas en el mismo campo de operaciones. Así surgieron los "grupos de asesores", cuya función no se reduce a realizar estudios, sino que también orientan a técnicos locales en las tareas de ejecución, recayendo sobre ellos la responsabilidad de la organización del programa y de la capacitación del personal.

Por la misma razón, muchas misiones asumieron funciones operativas, a veces ante el urgente pedido del gobierno destinatario de la asistencia, y otras a través de un cambio casi imperceptible en las atribuciones asesoras.

La misión asesora no hace más que aconsejar e instruir, sin tomar parte en ninguna tarea de operación. Así, pueden hacer una verdadera aportación cuando se las consulta sobre un problema específico de un programa general, si trabajan en contacto con el medio y con los funcionarios de la administración que recibe la asistencia.

Las misiones asesoras siguen siendo utilizadas ampliamente por las Naciones Unidas, la O.E.A. y otras organizaciones internacionales, a pesar que la confianza en ellas ha ido disminuyendo.

La misión operativa ayuda en el cumplimiento de un programa determinado. La autoridad local conserva la dirección del mismo, desarrollándose el trabajo en forma conjunta, especialmente en sus primeras etapas.

S e r v i c i o .

El "servicio" es un instrumento creado para el planeamiento y administración conjunta de programas de asistencia técnica.

Este tipo especial de organismo ha sido utilizado raramente en problemas de administración pública.

El "servicio" se inicia mediante la celebración de un convenio formal entre la institución que presta la asistencia y el go-

bierno destinatario, respecto a un programa dirigido a un sector determinado.

Esta oficina especial funciona dentro de un ministerio, pero es semiautónoma y tiene facultades para establecer sus propios procedimientos administrativos, incluso la admisión y despido del personal.

El jefe de la misión técnica suele ser el director del "servicio", teniendo en ese caso responsabilidad ante el ministro y ante su superior en la institución a la que pertenece.

El "servicio" es sostenido económicamente por la institución que presta la asistencia y por el gobierno beneficiario, pero a medida que avanza el programa el grueso de las aportaciones corresponde a este último.

Es importante subrayar que el "servicio" no constituye de por sí un programa. Es un instrumento organizativo creado para llevarlo a cabo, pudiendo estar a cargo de varios proyectos.

A s e s o r a m i e n t o e . I n s t r u c c i ó n .

El asesoramiento complementado por la capacitación al personal local es común a muchas formas de suministro de la asistencia técnica. Lo que aquí se considera son los medios particulares en que esta última tarea puede desarrollarse.

La capacitación realizada a través de programas de asistencia permite disponer a la administración de un plantel docente con experiencia en tareas de reforma, a la vez que poner en contacto a un grupo distinguido de sus funcionarios con las nuevas técnicas en materia de organización y procedimientos.

El desarrollo del programa de capacitación puede realizarse al mismo tiempo que otras tareas formativas. Frecuentemente se recurre a las sesiones de discusión sobre los aspectos de la marcha de la reforma como método de enseñanza.

C o n t r a t o s .

En algunos casos se há empleado el arbitrio de contratar los servicios de grupos de consultores, ya sea por el organismo a través del cual se canaliza la asistencia, el gobierno destinatario o ambos.

Esta forma de suministrar la ayuda permite contar con un equipo especializado en problemas específicos, que, por lo esporádico de los mismos, no requieren la constitución permanente de grupos de asesores en la agencia de asistencia.

Este equipo puede tener a su cargo el estudio previo, la formulación de las recomendaciones, la ejecución del programa en las etapas de establecimiento de los procedimientos e implementación, así como las tareas formativas del personal local.

La diferencia entre este sistema y las misiones técnicas consiste en que estas últimas los expertos pertenecen al plantel permanente de funcionarios de la institución de asistencia, mientras que por medio del contrato se dispone, para una tarea determinada, de un equipo por un tiempo establecido.

S u m i n i s t r o d e P e r s o n a l d e A l t o N i v e l .

La Organización de las Naciones Unidas ha iniciado un programa para facilitar personal directivo, ejecutivo y administrativo, con el objeto de atender a las demandas de los países en vías de desarrollo que no podían ser satisfechas por los sistemas de servicios de consultores y suministro de becas (6).

De acuerdo con este programa, se nombran funcionarios internacionales a solicitud de los gobiernos para que asuman funciones en la esfera de su especialización profesional, hasta tanto el personal local esté preparado suficientemente.

Estos funcionarios se integran efectivamente en la administración a que son destinados, conservando, sin embargo, su "status" internacional.

B e c a s .

Las becas para adiestramiento constituyen el más antiguo de los instrumentos para la asistencia técnica.

La capacitación es el objetivo de toda tarea de asistencia, pues, tal como ya se ha afirmado, corresponde al personal local llevar hasta el final el mejoramiento que se procura.

Las becas deben ser concedidas sólo cuando pueda asegurarse el reintegro del beneficiario de la misma a la administración. De lo contrario se recogerá un provecho individual, sin ninguna repercusión en el funcionamiento administrativo.

D i f u s i ó n d e l a I n f o r m a c i ó n T é c n i c a .

Este modo particular de asistencia, que debe diferenciarse de la capacitación, a pesar de ciertas similitudes, se brinda a través de cursos, conferencias o discusiones, con la finalidad de despertar interés por las nuevas técnicas. Estas actividades van dirigidas a sectores amplios de la comunidad preocupados por el accionar de la maquinaria gubernamental (7).

III.5 - LOS ORGANOS DE ASISTENCIA TECNICA.

A lo largo del presente trabajo se ha repetido varias veces la afirmación según la cual la asistencia técnica se manifiesta como fenómeno masivo luego de la segunda guerra mundial. Es desde entonces que los problemas del desarrollo económico son considerados como la tarea fundamental a que deben abocarse los gobiernos, siendo necesaria la contribución de aquellos países que han alcanzado los estadios más altos en el disfrute de los adelantos técnicos, científicos y culturales.

Esta ayuda no solamente se canalizó a través de acuerdos entre países; los organismos internacionales han tenido a su cargo la realización de amplios programas de asistencia, espe

cialmente dirigidos a aquellos aspectos cuyo mejoramiento permita ritmos más rápidos de crecimiento.

En nuestro país, la aparición de nuevas necesidades de desarrollo ha determinado la creación de instituciones encaminadas a integrar los requerimientos generales del conjunto nacional con los particulares de cada región, abriendo posibilidades de asistencia en la tarea de superar el actual estado de estancamiento.

La enumeración que sigue, que no pretende abarcar la totalidad de esos organismos ni la forma en que los mismos operan, tiene como propósito poner de relieve la multiplicidad de soluciones que se ofrecen a los gobiernos provinciales para complementar las actividades que sus funcionarios llevan a cabo en la dirección más arriba señalada.

Se incluyen, además, algunas organizaciones que suministran ayuda económica, pues, tal como se ha afirmado, la asistencia técnica muchas veces va unida a aquel tipo de aporte.

III.5.1 - Organismos Internacionales

Organización de las Naciones Unidas.

La asistencia técnica de la O.N.U. a los países en desarrollo comprendió, desde mediados de 1948, la formación de grupos de expertos que eran enviados para trabajar en tres campos: desarrollo económico, bienestar social y administración pública.

La parte principal del programa de ayuda en materia administrativa abarcaba, por lo general, los aspectos referentes a la organización gubernamental, a la política de personal y a la formación profesional.

En 1950 se inició la ejecución del "Programa ampliado de asistencia técnica". En virtud del mismo, la asistencia es pro-

porcionada por las organizaciones participantes (8) a solicitud de los gobiernos y de acuerdo con ellos. Es prerrogativa de éstos, también, decidir la clase de asistencia que habrá que prestárseles.

Además, las administraciones que deseen recibir ayuda deben efectuar anticipadamente los trabajos necesarios para definir la naturaleza y alcance del problema de que se trate, así como contribuir financieramente para los gastos locales de los expertos y establecer los organismos de coordinación que se requieran.

Luego de la sanción de este "Programa Ampliado", la O. N. U. utilizó otros medios para contribuir al mejoramiento de las administraciones públicas.

La asistencia se canalizó a través de:

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

I) servicios de asesoramiento de expertos;

II) becas para ampliación de estudios y becas de estudios;

III) institutos de formación profesional, seminarios, conferencias, grupos de trabajo y otros medios;

IV) el suministro de publicaciones técnicas.

b. La reunión, el análisis y el canje de información técnica en materia de administración pública, en colaboración, en su caso, con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y otras instituciones apropiadas; y la prestación de ayuda a los gobiernos para favorecer, por todos los medios apropiados, la organización de una buena administración pública en correlación con el desarrollo económico y social(9).

Además de los medios mencionados, la O. N. U., en virtud de la resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General, inició una nueva forma operativa con el programa OPEX ya señalado(10).

Fondo Especial de las Naciones Unidas.

Este Fondo Especial fue creado en 1958 por la Asamblea General de la O.N.U., la que consideró que los órganos existentes eran insuficientes para prestar asistencia en una importante esfera del desarrollo económico, incluidos los problemas de administración pública y organización gubernamental (11).

- Actividades de preinversión.

El principal objetivo del fondo es aumentar la productividad por medio de inversiones apropiadas. Estas requieren una labor preparatoria de orden técnico, administrativo y gubernamental. El Fondo contribuye financieramente a la realización de estas tareas.

- Esferas básicas de la asistencia.

El Fondo presta su ayuda en materia de recursos básicos para el desarrollo, dirigida a la ejecución de proyectos en tres esferas concretas:

Estudios sobre los recursos y la viabilidad de los proyectos, a fin de incorporar nuevas fuentes productoras.

Investigación aplicada, para encontrar nuevos modos de utilización a las riquezas locales.

Formación profesional y enseñanza técnica.

Además, está autorizado para conceder asistencia a título reem-bolsable. No es una institución de crédito, pero se propone contribuir en el desarrollo de las áreas de menores ingresos.

Normalmente el Fondo no ejecuta por sí las operaciones so-bre el terreno, sino que contrata con algunos de los organismos especializados de las N.U. la realización de los proyectos aprobados. Está facultado también para utilizar los servicios de otras instituciones, sociedades privadas o expertos.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento .

El Banco, cuya vida oficial comenzó en 1945, como consecuencia de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, se propone:

Ayudar a la reconstrucción y desarrollo de los países miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos y promoviendo de ese modo la expansión a largo plazo del comercio internacional y el mejoramiento de los standards de vida.

Conceder préstamos para fines productivos, de sus propios fondos, cuando no se consigan capitales privados en condiciones razonables; y

Promover las inversiones extranjeras por medio de garantías y participación en préstamos e inversiones hechos por inversores privados.

Los préstamos efectuados con el fin de acelerar el desarrollo económico llevan también asistencia en distintas formas a los países prestatarios. En este terreno su principal aportación consiste en su programa de investigaciones económicas y adiestramiento de personal (12).

Todos los préstamos se hacen a los gobiernos o a sus dependencias; sin embargo, en algunos casos éstos han actuado como subprestamistas haciendo que los beneficios del préstamo se cañalicen privadamente.

El asesoramiento del Banco es solicitado generalmente para la planificación a largo plazo, pero también realiza investigaciones sobre la evaluación de recursos o proyectos específicos.

Asociación Internacional de Fomento .

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) tiene a su cargo la administración de esta entidad de crédito formada en 1960.

Su finalidad consiste en ofrecer condiciones más flexibles y de menor exigencia a la balanza de pagos con préstamos no riguosos.

Sus operaciones se dirigen a inversiones a largo plazo, generalmente de infraestructura.

C o r p o r a c i ó n F i n a n c i e r a I n t e r n a c i o n a l (C . F . I .) .

Creada en 1956, actúa en forma estrecha con el Banco Mundial.

Constituye una entidad jurídica diferente y tiene fondos proprios.

Tiene como objetivo el fomento de las inversiones privadas, haciendo las suyas propias en empresas, con participación con otros inversionistas -banqueros o particulares-. Concede también préstamos sin garantías gubernamentales.

F o n d o M o n e t a r i o I n t e r n a c i o n a l .

El Acta Final de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, fechada en Bretton Woods el 22 de julio de 1944, estableció el Acuerdo para el F.M.I.

Son sus propósitos:

Promover la cooperación monetaria internacional a través de una institución permanente, que provee el mecanismo de consulta y colaboración sobre problemas monetarios internacionales.

Facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comer-cio internacional.

Promover la estabilidad en el intercambio.

Ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones usuales entre los miembros.

Fomentar la confianza entre los miembros, poniendo a disposición los recursos del Fondo con los resguardos correspondientes.

De conformidad con estos propósitos, el Fondo trata de acortar la duración y disminuir el grado de desequilibrio en los balances de pagos de sus miembros.

Ha despachado misiones formales a numerosos países miembros con la finalidad de recopilar datos e informaciones y prestar asistencia técnica.

Banco de Exportación e
Importación (Eximport
Bank o Eximbank).

Este Banco, fundado en 1934, ha hecho numerosos préstamos con el fin específico de impulsar el desarrollo económico.

Su forma de operación es similar a la del Banco Mundial.

III.5.2 - Organismos Inter-americanos.

Organización de los
Estados Americanos
(O. E. A.) .

La O.E.A. adoptó su forma actual como consecuencia de un tratado que entró en vigor, para los estados que lo ratificaron, el 13 de diciembre de 1951.

En realidad, este organismo tiene lejanos antecedentes. La Unión Panamericana, creada en 1890, pasó a ser el Secretariado General de la O.E.A., reteniendo sus facultades de investigación y operación.

En 1948, lo que hoy es la O.E.A. tomó cuerpo con el fin

de emprender una acción cooperativa en el desarrollo económico, social y cultural (13).

A pesar que muchas de las actividades ordinarias de la O. E. A. tenían la naturaleza de asistencia técnica, en 1950 se inauguró un programa adicional de cooperación en aquellos aspectos.

Dentro de las tareas que realiza, deben mencionarse los centros regionales que maneja para adiestramiento de funcionarios vinculados con la ejecución de programas.

El Consejo Interamericano Económico y Social inauguró el programa de asistencia técnica de la O. E. A., empezando a explorar nuevos métodos de ayuda en el campo de la administración pública.

En junio de 1963, la Unión Panamericana creó la Unidad de Administración Pública, que tiene a su cargo la ejecución de su programa en esta materia (14).

Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.)

El B.I.D. fue creado por un Acuerdo que entró en vigencia en diciembre de 1959, al ser firmado por diecinueve repúblicas latinoamericanas y los Estados Unidos. Sus operaciones comenzaron el 1^o de octubre de 1960.

Su propósito es promover el desarrollo económico de los países miembros, individual y colectivamente.

El Banco puede efectuar préstamos a entidades gubernamentales o privadas. Los préstamos se destinan, por lo general, a proyectos determinados, pero también pueden ser concedidos a bancos de fomento y otras instituciones a fin de que éstas a su vez los faciliten para llevar a cabo proyectos que por su reducida magnitud no requieren ser efectuados directamente por el Banco (15).

El Banco proporciona también asesoramiento y asistencia técnica para la preparación, financiación y ejecución de planes y

programas, que incluyen el estudio de prioridades y formulación de propuestas de préstamos para proyectos determinados.

III.5.3 - Organismos Extranjeros .

Agencia para el Desarrollo Internacional .

En el Programa del Punto IV, incluido en la Ley de Desarrollo Internacional, sancionada en 1950, los Estados Unidos anunciaron por primera vez su intención de contribuir al desarrollo a través de la asistencia técnica.

Desde entonces se fueron sucediendo una serie de organismos encargados de la administración de la asistencia técnica su ministrada por ese país, hasta que en 1961 se creó la Agencia para el Desarrollo Internacional (16).

Los cambios de nombre y funciones en las instituciones encargadas de la asistencia técnica se debieron a la modificación sufrida por este concepto, en cuanto a su alcance y operatividad (17).

La A.I.D. presta cuatro categorías principales de ayuda:

Apoyo para requerimientos estratégicos y políticos relacionados con necesidades urgentes (que se dedica principalmente para financiar la importación de artículos de primera necesidad);

Contribución al desarrollo económico y social, de largo alcance (préstamos para el desarrollo, destinados principalmente a proyectos para la construcción de grandes obras; subvenciones para actividades básicas);

Apoyo a organismos internacionales;

Fondos destinados a resolver situaciones de emergencia que pueden estar comprendidas en cualquiera de las tres categorías anteriores.

Las diferencias entre este programa y los anteriores son las siguientes:

La mayor parte de los fondos se destina al desarrollo.

Se da más importancia a los préstamos que a las subvenciones.

Hay mayor número de campos nuevos, para dar mayor flexibilidad al programa.

Los fondos previstos no se imputan a un año determinado para impedir que puedan quedar sin concluir algunos trabajos, o para no demorar la iniciación de otros hasta períodos siguientes.

F u e r z a d e P a z (P e a c e C o r p s) .

El 1^o de marzo de 1961, se creó, por orden del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, la "Fuerza de Paz", organismo autárquico del Departamento de Estado.

La finalidad que se propone es suministrar personal para el trabajo en tareas específicas, colaborando con los ciudadanos del país que recibe la ayuda.

La asistencia puede ser solicitada por un gobierno extranjero o propuesta por los organismos oficiales de los E.E.U.U., agencias de las Naciones Unidas u organizaciones privadas. Los proyectos deberán contar con la aprobación del país destinatario, pudiendo diferir en cuanto a la administración del programa.

F u n d a c i ó n F o r d .

Es una entidad privada, sin propósitos de lucro, creada en 1936.

Por lo general, no realiza tareas de investigación, enseñanza ni otras operaciones directas. Subvenciona o hace donaciones para tales fines.

El Programa de Desarrollo en el Exterior dió comienzo en 1951, y tiene como finalidad brindar cooperación en aquellos campos en los que no actúan los organismos internacionales.

En el terreno de la capacitación, su ayuda se presta a través de expertos y aporte de dinero, complementando los esfuerzos locales (18).

Fundación Rockefeller.

Esta Fundación privada inició su primer programa de asistencia en América Latina en 1914.

Sus actividades se han orientado preferentemente al terreno de la salud pública y problemas alimenticios.

La asistencia que suministra tiende a colaborar con los programas nacionales, trabajando por conducto del gobierno y bajo su autoridad y dirección. A la vez, procura que, paulatinamente, la continuidad de la obra quede a cargo de los beneficiarios.

Fundación Kellogg.

Los programas de esta entidad han estado dedicados al problema de la salud. El aporte que realiza en los aspectos tratados en este trabajo se reduce a la asistencia que brinda para el mejoramiento de la administración hospitalaria y de planes sanitarios.

Otras Entidades Gubernamentales.

Hasta aquí se han mencionado a instituciones pertenecientes a los Estados Unidos de América, públicas o privadas, dedicadas al suministro de asistencia.

Otros países también brindan ayuda similar, pero generalmente ésta se canaliza por medio de acuerdos bilaterales. Tal es el caso, por ejemplo, de Alemania, Canadá y Francia que

han ofrecido cooperación en campos determinados a países de Latinoamérica (19).



III.5.4 - Organismos Nacionales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

SUBSEDE LA PLATA

Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

BIBLIOTECA

En nuestro país, el organismo encargado de elaborar los programas de cooperación internacional es el CONADE.

El CONADE tiene las siguientes funciones:

Definir los objetivos a largo plazo del proceso de desarrollo nacional.

Elaborar programas de desarrollo nacional para plazos intermedios.

Preparar los programas anuales, a corto y largo plazo, de las inversiones en los sectores básicos en función de los objetivos de la política de desarrollo.

Elaborar o analizar proyectos especiales sectoriales o regionales en relación con el proceso nacional de desarrollo.

Elaborar los programas de cooperación internacional en materia económica y técnica en función del desarrollo.

Promover y coordinar la elaboración de estadísticas y la ejecución de estudios e investigaciones económico-sociales y promover su orientación en función de los objetivos del desarrollo.

Evaluar los resultados de la política económica nacional y la evolución económica del país en relación con los objetivos de desarrollo, y formular y promover los programas nacionales de asistencia técnica para el desarrollo y coordinar su ejecución (20).

El decreto reglamentario también hace alusión a la asistencia técnica:

Es facultad del Consejo Nacional de Desarrollo:

Celebrar convenios en/y de colaboración técnica con las provincias, con las reparticiones nacionales y con organismos públicos y privados en todo el territorio de la República.

Contratar o convenir trabajos, asesoramientos y/o servicios con personas de existencia visible o jurídica e instituciones oficiales y privadas nacionales e internacionales(21).

Las funciones de asistencia técnica a cargo de CAFADE (Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico) fueron asumidas por CONADE, en su mayor parte, al disolverse aquélla (22).

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas .

Este organismo (23) tiene la misión de promover, orientar y coordinar las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas, con el fin de hacer adelantar los conocimientos y aumentar el bienestar colectivo. Le corresponde también asesorar al Poder Ejecutivo en estos aspectos.

Su acción inmediata es promover la formación de investigadores y técnicos, facilitar la realización de sus trabajos, fomentar y favorecer la coordinación científica en el país y la cooperación internacional.

Los medios que utiliza son: becas -internas y externas-, subsidios, contratos para promover el avance de determinadas disciplinas, promoción de reuniones y congresos, etc. En 1960 se instituyó la carrera de "investigador científico".

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria .

El I.N.T.A. fue creado para impulsar, vigorizar, y coordinar el desarrollo de la investigación agropecuaria y acelerar

con los beneficios de esas funciones fundamentales la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural (24).

Tiene, por tanto, la misión de brindar asistencia técnica al agricultor.

Esta institución ha firmado diversos acuerdos de coordinación con provincias y universidades.

I n s t i t u t o N a c i o n a l
d e T e c n o l o g í a
I n d u s t r i a l .

Este organismo, que está al servicio de la actividad empresarial, oficial y privada, tiene como fin promover, estimular, apoyar y contribuir a la realización de investigaciones tecnológicas, vinculadas al desarrollo industrial (25).

I n s t i t u t o S u p e r i o r
d e A d m i n i s t r a c i ó n
P ú b l i c a .

Este Instituto, creado por decreto-ley N^o 3.577/57, tiene como funciones prestar asistencia técnica y realizar o promover cursos de especialización a fin de mejorar la organización y funcionamiento de la administración pública y el nivel de preparación de sus agentes.

En cumplimiento de sus fines, la acción del Instituto se orientó en dos direcciones distintas pero complementarias: la creación de servicios de Organización y Métodos en los distintos organismos del Estado, y la formación de analistas administrativos capacitados para integrar esos servicios. Además, encaró el dictado de cursos para los altos niveles administrativos, así como de seminarios de alta dirección.

Por decreto del 3 de agosto de 1964, se reorganiza al I. S.A.P., pasando a canalizarse sus relaciones con el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Sus fines esenciales serán, fundamentalmente, la investigación de la realidad administrativa y la capacitación en vista a los nuevos requerimientos del desarrollo.

Consejo Federal de Inversiones.

La actividad desplegada por esta institución en materia de asistencia técnica, así como la experiencia recogida, serán consideradas, para un análisis más exigente, en capítulo separado.

NOTAS DEL CAPITULO III

- (1) "Servicios de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y manera de obtenerlos" (ST/TAA/13, pág. 6).
- (2) Los requerimientos locales de la asistencia técnica son considerados en el próximo capítulo.
- (3) Raúl Prebisch: "Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional" (E/CN.12/582. Rev. 1, pág.89).
- (4) El Seminario sobre Planificación, realizado en Santiago de Chile, 1962, señaló a la capacitación como uno de los campos en que puede actuar la asistencia con mayor eficacia.
- (5) O.N.U. "Manual de administración pública". N. York, 1962 (ST/TAO/M/16) pp. 149 y 150.
- (6) Programa OPEX (Operational, executive and administrative personnel).
- (7) Un ejemplo de estas tareas de difusión está dado por los cursos que realiza el C.F.I. sobre técnicas de programación con esa finalidad.

- (8) Seis organismos comparten la responsabilidad de la asistencia técnica. Estos son: Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de la N.U. para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). La sexta es la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.
- (9) Resolución 723 (VIII) de la Asamblea General, citada en el "Manual de Adm. Pública". Esta obra se refiere específicamente a los países en desarrollo.
- (10) Ver pág. 33.
- (11) Res. (NA/3947 y Corr. 1) 1240 (XIII) As. Genl.
- (12) En 1955, con la ayuda económica de las Fundaciones Ford y Rockefeller, se estableció un instituto de capacitación para funcionarios a fin de adiestrarlos en problemas del desarrollo.
- (13) Seis organizaciones interamericanas que ya funcionaban se integraron con la OEA: Oficina Sanitaria Panamericana, Instituto Panamericano de Protección a la Infancia, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Instituto Interamericano de Estadística, Instituto Indigenista Interamericano y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.
- (14) La reunión del Grupo de Estudios convocada por la Unión Panamericana en Washington, D. C., del 23 al 25 de mayo de 1962 en cumplimiento de la Res. A.4 de la Carta de Punta del Este, sugirió la conveniencia de considerar entre otras las siguientes actividades:
1. Que un grupo de expertos visite a cada uno de los países para celebrar consultas con sus funcionarios principales a fin de conocer de primera mano sus opiniones y estimular su consideración sobre los problemas u obstáculos administrativos más importantes que impiden el progreso económico y social, o lo retrasan, incluyendo los cri-

terios y medidas de aplicación práctica más adecuada para la formulación y realización de los planes de desarrollo.

2. Preparar estudios de países indicando los tipos de proyectos y/o servicios de asistencia técnica que podría organizar y ofrecer la OEA para facilitar la solución de los obstáculos o las deficiencias administrativas atendiendo a las necesidades del desarrollo.

3. Establecer centros de investigación, documentación y administración para el desarrollo en América Latina.

4. Preparar un inventario de la investigación ya realizada en esta materia en el área, así como de las publicaciones editadas en español y portugués relativas a Administración Pública.

5. Realizar publicaciones que de manera concisa proporcionen criterios de operación para establecer sistemas adecuados de administración de personal y de presupuesto.

6. Celebrar en un futuro próximo una conferencia o una serie de seminarios regionales, con la participación de los principales dirigentes administrativos del área, para analizar problemas del tipo de los que se analizan en el documento de trabajo titulado "Pautas administrativas para los planes nacionales de desarrollo".

7. Iniciar el estudio, de instituciones o agencias autónomas, insistiendo de manera especial en sus relaciones mutuas, en la coordinación de actividades, en su integración con el resto de la estructura gubernamental y en los problemas del control financiero, con particular referencia a las responsabilidades conexas a la contabilidad y a la auditoría.

OEA-CIES. Documento OEA/ser.H/X3: Informe preliminar sobre el programa de administración pública. México, Agosto-Septiembre 1962.

(15) Gestionado por el Consejo Federal de Inversiones, el B. I.D. acordó un préstamo de 15 millones de dólares a un consorcio de bancos provinciales oficiales y mixtos con el propósito de financiar inversiones privadas para la promoción del desarrollo agrícola, industrial y minero de las regiones del país.

- (16) El "Punto IV" fue suplantado en 1953 por la Administración de Cooperación Técnica (Technical Cooperation Administration), que, a su vez, fue reemplazada por la Administración de Operaciones en el exterior (Foreign Operation Administration). En 1955 se creó, para asumir sus funciones, la Administración de Cooperación Internacional (International Cooperation Administration - ICA -), una rama de la cual, el Instituto de Asuntos Interamericanos (Institute of Interamerican Affairs, IIAA), se destinó a la asistencia a países americanos.
- (17) La ayuda, que al principio había sido únicamente económica, fue cambiando gradualmente hasta transformarse en cooperación; esto es, que pasó de ser una contribución financiera a una asistencia integral, comprendiendo todos los aspectos del desarrollo económico y social. A la vez, cada nuevo programa fue considerando una mayor participación local.
- (18) La asistencia prestada a la Argentina se ha dirigido especialmente a vigorizar la capacitación e investigación de nivel universitario y postgraduado. Actualmente se lleva a cabo, financiada por la Fundación Ford, una investigación sobre la función pública en la Argentina.
- (19) Francia tiene organizado, dependiente del Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, un Servicio de Cooperación Técnica.

El Consejo Federal de Inversiones celebró, a comienzos de 1962, un acuerdo con la S.C.E.T. (Société Central pour l'Équipement du Territoire del Gobierno Francés) para el estudio de la comercialización de los productos alimenticios.

- (20) Decreto de creación N° 7290/61, dándole carácter de organismo esencialmente consultivo y técnico, dependiente de la Presidencia de la Nación.
- (21) Decreto reglamentario N° 7777/62.

- (22) Creada en 1959 en consonancia con el acuerdo para un Programa de Coop. Técnica entre EE.UU. y Argentina. Disuelta por decreto 11498/62.
- (23) Creado por Decreto-Ley N° 1291, del 5 de febrero de 1958. Está integrado en la Presidencia de la Nación.
- (24) Organo autárquico del Estado, creado por decreto-ley N° 21.660/56, que mantiene sus relaciones con el P.E.N. a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación.
- (25) Idem, decr.-leyes 17137/57 y decr. 4837/58. Secretaría de Industria.

IV - LA REFORMA ADMINISTRATIVA
Y LA ASISTENCIA TECNICA
EN LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES

IV.1 - EL CONSEJO FEDERAL DE
INVERSIONES.

En este capítulo se hace referencia a los trabajos de asistencia técnica encarados por el C.F.I. para poner al sector público de las provincias argentinas en condiciones de afrontar la necesidad de un impulso deliberado, racional y continuo al desarrollo.

El C.F.I., además de sus fines de investigación económica y formulación de programas de desarrollo, debe realizar tareas encaminadas a contribuir en el esfuerzo de los gobiernos provinciales para superar el estado en que se encuentran sumidas extensas áreas del país (1).

Desde el punto de vista de la Cooperación Técnica, tiene como misión:

Asesorar a los miembros del Consejo sobre el funcionamiento de los organismos estatales.

Estudiar el sector público provincial analizando en especial las estructuras de gastos y recursos y los planes de obras públicas.

Elaborar proyectos de inversión.

Procurar el financiamiento de obras o empresas que tiendan al desarrollo económico local.

Promover la creación de instituciones financieras de fomento del desarrollo económico.

Realizar estudios concretos de promoción industrial, agropecuaria y minera.

Cooperar con los miembros en sus planes a corto plazo(2).

Dentro de las tareas de asistencia técnica, lo concerniente al funcionamiento del aparato gubernamental como maquinaria administrativa, ha ocupado un lugar preponderante.

Derivado de las consideraciones expuestas, así como de sus finalidades, el C.F.I. ha constituido equipos técnicos cuya tarea es la de cumplimentar su plan de asistencia y los requerimientos provinciales.

Se encaró la realización de trabajos permanentes y sistemáticos en los siguientes sectores:

Política y administración fiscal.

Direcciones de estadística.

Problemas inmobiliarios técnico-económicos.

Estructura y funcionamiento de la administración general.

Si bien la actividad del C.F.I. desde el punto de vista de la Cooperación Técnica no se limitó a estos campos, se señalan los mismos por cuanto tienen una vinculación directa con el tema que se aborda aquí (3).

La problemática de la reforma administrativa debió ser considerada por este organismo, en cuanto requisito instrumental indispensable para el cumplimiento de los fines de promoción económica que le establecieron las provincias miembros.

La programación de las tareas en este aspecto y su puesta en marcha quedaron a cargo del equipo específico de asistencia técnica en problemas administrativos.

Los lineamientos generales que determinaron su desarrollo y operatividad fueron los siguientes:

Si bien diversos organismos -tanto nacionales como internacionales- se dedicaban a la consideración de problemas si-

milares a los que debían ser encarados, el ámbito de actuación del C.F.I., así como las posibilidades de que dispone para proyectarse en diversos sectores de las administraciones provinciales, exigían a esta institución procurar la elaboración de políticas acordes con las particularidades del contexto en que tendría que actuar, en homenaje a su viabilidad.

Como módulo de una escala de prioridades, debía otorgarse preferente atención a aquellos aspectos de carácter organizativo y de funcionamiento, derivados de la necesaria concreción de los estudios del C.F.I. (4).

El C.F.I. tiene una experiencia concreta en la labor de asistencia técnica para la reforma administrativa. La misma, así como la estrategia de que es resultado -perfectibles en innumerales aspectos- pueden constituir referencias para las acciones que en el futuro se emprendan.

IV.2 - LA ASISTENCIA TECNICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA: UNA ESTRATEGIA.

Por lo expuesto a lo largo del presente trabajo, la determinación de los campos sobre los que hay que actuar exige la formulación previa de una estrategia para atacar al conjunto de problemas que aquejan a las administraciones provinciales.

Ya señalado el procedimiento a seguir para la elaboración e aquélla, cabe definir los sectores cuya mejora asegure una ávida modificación en los hábitos administrativos.

Para permitir el logro de los fines últimos de toda tarea de reforma es indispensable contar con personal local capacitado, no sólo por la continuidad requerida por el programa, sino también como medio para coadyuvar -a través de su participación- en la necesaria correspondencia de las medidas que se adopten con las peculiaridades del medio.

Por ello, la labor fundamental, aunque no única, debe estar destinada a elevar los niveles de formación de los funciona

rios provinciales, procurando satisfacer los nuevos requerimientos del desarrollo que consisten en la utilización de técnicas y procedimientos más ágiles y a la vez más complicados(5)

Conocidos son los problemas que se presentan en las administraciones provinciales para reclutar y mantener personal con altas calificaciones técnicas; por esa razón, las tareas de asistencia brindarán un máximo de provecho si contribuyen al acrecentamiento de las aptitudes de los funcionarios y empleados(6).

La adopción de decisiones, así como la ejecución misma de las medidas de gobierno, sufren distorsiones con respecto a los objetivos procurados, por la utilización de prácticas arcaicas y reñidas con las actuales exigencias.

No requiere más fundamentación la necesidad de destinar importantes esfuerzos a este campo, pero no debe concebirse este tipo de capacitación más que como un medio de continuo perfeccionamiento administrativo (7).

Ahora bien, esta capacitación debe complementarse con otras tareas. La administración exige urgentemente una acción renovadora, y aquella sólo suministra uno de los recursos a que debe apelarse.

Concordante con lo sostenido, las reformas profundas, que alcancen a las estructuras administrativas, si bien son necesarias, tienen que postergarse -en mérito a consideraciones de viabilidad-, dirigiendo, en cambio, los primeros intentos a los métodos y procedimientos de sectores claves de la administración.

Esta calificación es previa a la elección de la estrategia, y tiene que estar basada en criterios objetivos que incluyan, al igual que el análisis técnico-administrativo, la correlación con otras necesidades de gobierno.

Así, han sido seleccionados como ámbitos de la reforma las siguientes reparticiones de toda administración provincial(8):

Direcciones de Rentas.

Direcciones de Finanzas.

Contadurías Generales.

Los fundamentos por los cuales se adopta tal decisión son:

- Direcciones de Rentas.

La actividad que deben desarrollar los organismos provinciales, infinita por los requerimientos a satisfacer y a prever, se ve muchas veces constreñida por restricciones presupuestarias que surgen de los escasos recursos disponibles. Sin olvidar la circunstancia que éstos se deben, en general, a la reducida capacidad contributiva de extensas zonas del país por las condiciones de subdesarrollo en que están sumidas, esta difícil situación se ve agravada por las deficiencias que presentan en su funcionamiento los órganos recaudadores.

En este caso, no solamente razones de mayor eficiencia exigen una rápida acción, sino también la necesidad de aliviar la penuria financiera de los fiscos provinciales, sin un correlativo aumento de la presión tributaria.

- Direcciones de Finanzas.

La instrumentación de la política fiscal, señala a estos organismos como centrales. Pero lo afirmado importa su reestructuración a fin de tornarlos medios eficaces en su concreción: Es decir, que la labor más o menos pasiva que actualmente desarrollan -esencialmente sistematizadora, con tinte clásico, de información- debe ampliarse a núcleo promotor de la política fiscal, dado el aval técnico con que debe impregnársela.

- Contadurías Generales.

La gestión de estos organismos, en mucho, debe marchar acompasadamente con los objetivos de los programas de gobierno, en particular con aquellos elaborados por las Direcciones de Finanzas.

Como por otra parte, generalmente, se les asigna funciones de control preventivo de los actos administrativos, las necesida

des de agilitación llevan a la necesidad de un análisis de sus estructuras y procedimientos (9).

Al mismo tiempo que la reforma de estos sectores en sus aspectos de funcionamiento interno, debe encararse el estudio de los procedimientos de control, a fin de que éstos no coarcten la iniciativa de los funcionarios. En este sentido, la valoración debe recaer fundamentalmente sobre el mérito y no sobre la forma, como actualmente ocurre (10).

Esta modificación de criterios comporta simultáneamente el cambio de las estructuras presupuestarias, a fin de convertirlas en instrumentos aptos en la ejecución de las políticas económicas. Las clasificaciones objetivas actuales deben complementarse con otras -por programas y actividades- que permitan deducir los resultados de la actividad desarrollada por el gobierno.

En cuanto a los actuales sistemas de contabilidad pública, deben ajustarse urgentemente a los efectos de suministrar las informaciones requeridas por la contabilidad social.

Determinados los objetivos a lograr en la primera etapa de la reforma a través de la cooperación técnica, la elección de los medios a utilizar debe hacerse entre aquellos de probada instrumentalidad en el contexto de las administraciones provinciales argentinas.

La redacción de manuales de procedimientos, que incorporen las concepciones modernas tanto respecto a la gestión económica y financiera de los gobiernos como los adelantos en materia de análisis del trabajo administrativo -siempre dentro de consideraciones de viabilidad- complementada con los cursos de capacitación sobre problemas específicos a los funcionarios de las reparticiones señaladas, puede contribuir, con la posterior implementación de sus recomendaciones, a alcanzar los propósitos perseguidos.

Las proposiciones que se formulen en esos trabajos deben basarse en la experiencia acumulada respecto al funcionamiento y posibilidades de las administraciones provinciales, analizada críticamente a la luz de criterios científicos.

La acción que se lleve a cabo en los sectores seleccionados, debe conjugarse con las tareas de mejoramiento a realizar en el resto de la administración. Las oficinas de O. y M. (organización y métodos) resultan -derivado esto de la experiencia de muchas reformas emprendidas- medios eficientes para introducir mayor racionalidad en las estructuras internas y formas operativas de las distintas reparticiones.

Las reformas hasta aquí enunciadas tienden a una más eficaz utilización de los medios disponibles, dentro de los recursos que tradicionalmente han estado al alcance de las administraciones. Pero nuevos avances de la técnica permiten contar con mecanismos cada vez más perfectos para la simplificación del trabajo burocrático. Entre estos adelantos cabe citar los realizados en el campo del registro y la computación de datos.

La sistematización de informaciones por instrumentos electromecánicos o electrónicos, no solamente permite acelerar el ritmo de operación, sino que, debido a la nueva distribución de tareas y funciones que exige, lleva consigo una verdadera revolución en el ámbito administrativo.

El reordenamiento administrativo y la implementación de la mecanización requieren un tratamiento simultáneo. En la estrategia que se formule, pues, estos aportes tecnológicos deben considerarse a fin de reducir la anarquía imperante y elevar los rendimientos.

En resumen, la estrategia para la reforma administrativa en las provincias argentinas, teniendo en cuenta las peculiaridades ambientales así como los recursos disponibles, tendrá que estar orientada hacia los siguientes aspectos:

Capacitación del personal en todos sus niveles, pero muy especialmente en el directivo y técnico.

Urgente renovación de los procedimientos, funciones y modos operativos de sectores claves de la administración, definidos como tales las Direcciones de Rentas, las Direcciones de Finanzas y las Contadurías Generales.

Paralelamente, revisión de las estructuras presupuestarias y de los sistemas vigentes de contabilización y control, considerando en forma particular los requerimientos de informa

ción de la planificación económica y social y análisis de los resultados de la actividad gubernamental.

Instalación de oficinas de organización y métodos que lleven a cabo la tarea de mejoramiento en los restantes órganos de la administración.

Utilización de medios modernos en la administración, especialmente los referidos al procedimiento y computación de datos, que, a la vez que permiten una mayor eficacia, renuevan viejos hábitos y exigen una correlativa adecuación de estructuras y métodos.

Toda esta labor de reforma, debe repetirse una vez más, debe estar subordinada y coordinada con las que se lleven a cabo para la planificación del desarrollo. La administración es sólo un instrumento para el logro de objetivos superiores que políticamente se haya fijado la comunidad, y este punto de vista jamás debe ser olvidado.

NOTAS DEL CAPITULO VI

(1) El art. 1º del Reglamento de la Carta Orgánica establece:

Las funciones ... del C.F.I. son las siguientes:

1. Asesorar a los miembros en cuanto a:

- a. Empleo racional de las reservas regionales con sentido federalista, propiciando la descentralización económica y demográfica mediante la creación e impulsión de fuentes locales de riqueza;
- b. Fijación de prioridades para las inversiones y determinación de su localización;
- c. Orientación general de la política crediticia, financiera y fiscal;

d. Fijación de los criterios para la radicación de capitales extranjeros;

e. Importación de bienes productivos de capital en relación con el desarrollo nacional.

2. Realizar los estudios necesarios a fin de lograr la coordinación de todas las inversiones, elaborando, asimismo, programas regionales encaminados a orientar las inversiones en el país con un sentido de integración económica.

3. Efectuar los estudios técnico-económicos, inclusive los necesarios para fundamentar las proposiciones que una provincia pueda realizar ante el Gobierno Nacional, que le encomienden al Consejo uno o varios de sus miembros.

4. Vincularse con organismos nacionales e internacionales que tengan objetivos similares o conexos.

5. Promover la investigación científica vinculada con el desarrollo económico y la formación de expertos.

6. En los casos considerados convenientes o necesarios, el C.F.I. consultará o dará participación en sus estudios a asociaciones gremiales.

7. Difundir las posibilidades de inversión que el país presenta.

8. Contribuir al esclarecimiento de la opinión pública sobre el significado y trascendencia del desarrollo económico-social del país.

9. Propiciar reuniones de coordinación de las provincias que tengan intereses comunes de desarrollo zonal o de explotación de determinados recursos naturales.

Por su parte, el art. 1º de la Carta Orgánica dice:

"Créase el C.F.I. como organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización".

Estas son algunas de las funciones que le atribuye el Reglamento de la Estructura Funcional.

- (3) Se estudiaron además: el sector salud pública, se realizaron y prepararon evaluaciones de proyectos en vista a tramitaciones de financiamiento, se estudió la comercialización de los productos alimenticios y se llevaron a cabo programas de construcción de viviendas por el sistema de ayuda mutua.
- (4) Informe de los trabajos realizados por el equipo de asistencia técnica en problemas administrativos desde su constitución hasta octubre de 1963. pág. 1.
- (5) Debe subrayarse, en este sentido, la labor de capacitación que ha desarrollado el C.F.I.
- (6) Ver "La capacitación en el ámbito de las administraciones públicas provinciales".
- (7) La capacitación que se brinde desde la administración, y dirigida a su personal, no debe pretender salvar las deficiencias de la formación general.
- (8) La estrategia seguida por el C.F.I. para el suministro de la asistencia técnica en problemas administrativos, ha considerado a estos sectores como básicos para toda tarea de reforma.
- (9) Informe citado en pág. 55. (pp. 2/7).
- (10) Ver "Aspectos de la organización de la planificación". (Centro de Desarrollo Industrial - O.N.U.).

El presente trabajo se terminó de imprimir
en los talleres del C.F.I.,
en la segunda quincena de mayo de 1966