

LAS OFICINAS DE ORGANIZACION Y METODOS EN LA REPUBLICA DEL URUGUAY

651.012(899)

I. Su origen

Existen al presente en los diversos organismos de la Administración Central, en las instituciones autónomas o descentralizadas y en las reparticiones de los gobiernos locales, oficinas de organización y métodos que con este nombre u otro menos distintivo (de racionalización, de estudios administrativos, de planificación, etc.) se han ido creando últimamente en forma totalmente independiente en cada caso y sin que respondan a un plan orgánico y coordinado de actividades en tales disciplinas.

El origen de su creación obedece en todos los casos a la necesidad de solucionar las dificultades que ha provocado el continuo crecimiento y expansión de los servicios del Estado, y que se ha traducido no sólo en una acentuada descoordinación de los mismos, sino en un ineficiente aparato incapaz de satisfacer los requerimientos cada vez mayores que la comunidad demanda al Gobierno. Por lo demás, el papel fundamental que juega el Estado moderno en la vida económica y social de la comunidad, implica que cuando la Administración no presta adecuadamente los servicios que toma a su cargo,

no sólo está dificultando el desenvolvimiento de los demás sectores de la sociedad, sino que incide fuertemente en el aspecto económico, por convertirse en una carga más, sin la contraprestación pertinente y necesaria de su actividad. Estas deficiencias han significado, en muchos casos, el desprestigio de la Administración no sólo frente a los usuarios, sino a la opinión pública en su conjunto.

La inquietud de los dirigentes políticos y altas autoridades no sólo por lograr el mantenimiento del prestigio de la Administración nacional, sino una mayor eficacia y productividad del sector público, ha movido a éstas a la creación de las oficinas de racionalización y de organización y métodos, como medio de solucionar aquellas dificultades y obtener mejores resultados dentro de las vastas actividades de nuestra Administración. Por otra parte, ha sido incluso el reconocimiento de que no era posible la resolución de los problemas de organización o de procedimientos sin un previo estudio y asesoramiento técnico adecuado, lo que ha posibilitado su creación.

Puede estimarse que el número de tales oficinas no supera, actualmente, la cifra de veinte; con todo, es notorio el esfuerzo continuo de muchas administraciones por dotar a sus respectivos organismos de unidades de este tipo.

2. Cometidos

Por lo general, los cometidos asignados a estas oficinas han sido los clásicos, esto es, el asesoramiento y resolución de los problemas de organización, estructura, relaciones, análisis de procedimientos y sistemas y diseño de nuevos métodos.

Sin embargo, es también frecuente advertir que estas oficinas participan en planes de análisis de tareas, clasificación de cargos y evaluación, e incluso, aunque con menor frecuencia, en planes de adiestramiento no vinculados expresamente a su especialidad.

También, con bastante uniformidad, sus actividades dependen del mandato emitido por la autoridad jerárquica inmediata, y, por tanto, la efectividad de su acción queda limitada por la decisión superior en cuanto a los campos en que es demandado su asesoramiento, y en última instancia, a la aceptación o no de la propuesta.

3. Encuadramiento

El esquema de ubicación de estas oficinas, o sea, su dependencia jerárquica, no ha sido igual en todos los casos, pero en general, ha

respondido a dos patrones bastante típicos: en algunos casos se le hace depender del más alto nivel ejecutivo de la organización (y más concretamente, del nivel de la alta dirección administrativa, no de la política), en otros, como dependencia de departamentos contables o de hacienda.

4. Relaciones y coordinación

La circunstancia de tener un origen autónomo para cada organización, implica que no existe entre las distintas oficinas de organización y métodos, más relación que la informal, derivada del contacto personal y por motivos profesionales de quienes actúan en las mismas. Ello no significa, por tanto, una posibilidad de relación técnica informal. Puede afirmarse, en consecuencia, que sus actividades están absolutamente descoordinadas.

Esta circunstancia es debida, asimismo, a que no existe una oficina central de O. y M., o de racionalización, que coordine y sea responsable técnicamente del conjunto de unidades dispersas en toda la estructura administrativa del Estado.

Sin embargo, están estudiados y dados los primeros pasos tendientes a unificar, a través de un órgano central rector, el funcionamiento de estas unidades.

En efecto: en el año 1961 se crea en el Uruguay la *Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico* (CIDE), órgano consultivo del poder ejecutivo, quien debía entender en todo lo atinente con los lineamientos políticos sustanciales en materia económica nacional, y a la que posteriormente, en marzo de 1962, se le encomendara una evaluación general de la situación del país, y un vasto programa de investigaciones tendientes a un mejor conocimiento de la realidad nacional. Esto se tradujo en un «Estudio Económico del Uruguay», que en la práctica significó la elaboración de un diagnóstico de la realidad de la nación, y se propuso la extensión de las actividades del secretariado técnico, encomendándole la realización de un Plan de Desarrollo Económico y Social.

Este Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social que se terminó de elaborar a principios de 1965, incluyó como instrumentos de la acción planificadora del Estado un vasto programa de reformas, entre ellas la reforma administrativa. Precisamente en esta reforma se incluye una modificación de fines y de estructura de la propia *Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico*, la que se transformaría en *Oficina Central de Planeamiento y Presupuesto*. Se preveía en dicho planteamiento, que esta oficina contaría con dos secre-

tarias: una *Secretaría Ejecutiva de Planificación*, y de la cual dependerían la *Oficina Nacional de Estadística* y la *Oficina Técnica de Planeamiento*, y otra denominada *Secretaría Técnica de Administración*, que tendría a su cargo la *Oficina Nacional de Presupuesto*, la *Oficina Central de Racionalización* y la *Oficina Nacional del Servicio Civil*.

En el mes de noviembre del pasado año se plebiscitan una serie de reformas a la Constitución del Uruguay, la que fue aprobada por un amplio margen de la ciudadanía, y en la que se incluyeron, entre otros objetivos, la creación de aquella *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* (art. 230), aunque no se estableció y se dejó para fijar mediante ley el detalle de la estructura interna y cometidos de la misma, con excepción de las facultades de asesoramiento en la formulación y ejecución de los planes de Desarrollo Económico y Social.

La reforma constitucional aludida, que tiene vigencia a partir del 1 de marzo del presente año, estableció, por lo demás, en su artículo 60, la creación del *Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados*, que tendrá los cometidos que la ley establezca para «asegurar una administración eficiente».

Esto implicaría que el Servicio Civil no sería ya uno de los cometidos de la *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, pero es de presumir que en lo restante podría mantenerse el esquema originalmente propuesto, o sea, la división en dos secretarías, una de las cuales, la Técnica de Administración, tomaría a su cargo las oficinas centrales de *Racionalización* y la de *Presupuesto*.

Aun cuando todavía sería prematuro establecer cuál será el encuadramiento definitivo de las oficinas de organización y métodos, y de la *Oficina Central de Racionalización*, se opina que aquellas deberían jerarquizarse técnicamente y coordinarse a través de esta última, e incluso, que la dependencia técnica, en todos los casos, sería de la oficina central, sin importar la dependencia jerárquica y administrativa de cada una de aquellas unidades. Este encuadramiento tan singular sería tomado del existente en la Oficina Central de Racionalización de la Administración chilena, que a pesar de sus ventajas tiene muchos detractores. Además se estima necesario ir a la creación, por vía legal, en cada organismo, servicio o dependencia del Estado, sea de la Administración central, de la institucional o autónoma o de los gobiernos locales, de unidades de este tipo, que se coordinarían en igual forma con la *Oficina Central de Racionalización*.—AMÉRICO H. FRANCO.