

ORGANIZACION
DEPARTAMENTAL
Y DIRECCION
EN LA ADMINISTRACION
DEL PAKISTAN

354.047 : 65.012.4 (549)

1. Introducción

El propósito esencial de la organización administrativa es liberar las energías humanas a fin de que, dentro de una jurisdicción convenida, puedan realizar sus tareas sin interferencias. Desde un punto de vista estructural, su objetivo es crear, en una escala piramidal de responsabilidad decreciente, unidades tan independientes como sea posible. Políticamente, su objetivo es establecer el armazón de comunicación a través del cual se fijan las responsabilidades y se asegura la coordinación. Ha de suministrar una base de descentralización, condición *sine qua non* de una Administración eficiente y económica.

En los sistemas parlamentarios, el Departamento ministerial o la División en nomenclatura paquistaní, es generalmente la unidad básica de organización. No obstante, este concepto general se ha modificado considerablemente a medida que han aumentado las tareas del Gobierno y el número de Departamentos y se han multiplicado los problemas de coordinación; el caso es que el moderno desarrollo social y técnico ha colocado al Ministe-

Resumen del trabajo del profesor ROWLAND A. EGGER, que mereció el primer premio en la Haldane Competition de 1961, concurso convocado como en años anteriores por el Royal Institute of Public Administration inglés. El trabajo ha sido publicado en la revista de este mismo Instituto. (*Public Administration*, volumen 39, verano 1961, págs. 149 a 171.)

rio en el centro del problema del concepto de organización, que debido a las características del sistema administrativo presenta especiales complicaciones.

Como aclaración a lo ya dicho, la organización administrativa en el Pakistán adolece de los siguiente mayores defectos:

- Las veintiocho Divisiones (o Departamentos ministeriales) son demasiado dispares para una efectiva acción coordinadora.
- Las oficinas, negociados, etc., establecidos desde la separación de la India, no representan ningún desarrollo previamente trazado de la maquinaria gubernamental.
- Los diecinueve Ministerios no proporcionan unidades por las que se pueda canalizar la función coordinadora.
- Inexistencia de diferencias fundamentales entre las operaciones *line* y *staff*.

Con respecto a la reorganización ministerial, el profesor R. A. Egger afirma que la rama ejecutiva del Gobierno del Pakistán debería ser reorganizada sobre la base de un núme-

ro mínimo de Ministerios funcionales, cuyas unidades activas serían los Departamentos. Actualmente, la mayoría de los Ministerios no están bien organizados.

En segundo lugar, las actividades esencialmente comerciales del Gobierno deberían ser organizadas como corporaciones con gobierno propio y con un alto grado de independencia.

Un tercer principio general es el que los trabajos *line* y *staff* deberían ser tajantemente diferenciados, concentrando el trabajo *staff* en un solo lugar y asegurando su coordinación. En los regímenes parlamentarios la ubicación tradicional de estas funciones es el Ministerio de Finanzas, y en Pakistán debería seguirse esta misma regla.

En cuarto lugar, sigue diciendo el profesor R. A. Egger, los deberes de la Administración local deben ser segregados de las funciones de los Ministerios centrales, a fin de evitar la confusión de funciones existente en la actualidad en Karachi.

De acuerdo con estos principios, el trabajo permanente de la rama ejecutiva del Gobierno del Pakistán debe ser organizado según el plano que propone el profesor R. A. Egger, y que no transcribimos por razones de espacio.

En los cambios de organización propuestos está implícito un aumento sustancial de la función coordinadora de la Secretaria del Gabinete que, a través de Comités y Subcomités, soporta el mayor peso del equilibrio del mecanismo administrativo. Paralelamente, se debía establecer el cargo de Consejero del Gobierno, cuyo titular sería el Jefe de todo el Cuerpo Administrativo paquistaní.

La maquinaria del Gobierno constituye un continuo problema administrativo. La economía y la eficiencia en

el Gobierno requieren una investigación y una reorganización constantes de la estructura administrativa. Es un error creer que la rama ejecutiva del Gobierno del Pakistán puede ser reorganizada de una vez para siempre. Surgen nuevas actividades a la vez que las antiguas cambian, aumentan, disminuyen o desaparecen. No se puede hacer frente a los problemas de hoy con una organización administrativa de ayer, y, por tanto, caduca. El Pakistán ha tenido un buen comienzo creando el personal de Organización y Métodos, cuyo programa experimental debe ser reforzado en la primera oportunidad, así como sus recursos, a fin de permitirle una función más efectiva en el campo de la organización y dirección del Gobierno. Por el momento, ha de procurarse la asistencia técnica de personal extranjero a través del Plan Colombo y del programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, pero su objetivo ha de ser el de formar un cuerpo permanente de funcionarios paquistaníes especializados en la maquinaria del Gobierno. De la misma forma, continúa el profesor R. A. Egger, el Gobierno debería considerar la creación de un Comité Consejero de Dirección, cuya principal función sería impedir que el programa de mejora de Organización y Métodos se convirtiera en otra tarea rutinaria.

2. El sistema administrativo

El establecimiento de grupos de Ministerios funcionales relacionados con sus Departamentos mediante un cuidadoso estudio de los fines y objetivos administrativos constituye un primer paso muy importante para asegurar la eficiencia de las operaciones. Pero esto no garantiza por sí solo una buena administración. Más importante

que la mejora de la estructura del Gobierno es resolver el básico dilema de dirección del mismo, creado por la rápida transición del Pakistán, de un régimen colonial a un moderno estado progresivo. Las semejanzas externas entre el sistema administrativo paquistaní y el británico son sustanciales. Estas semejanzas han impedido distinguir frecuentemente las igualmente sustanciales, aunque menos aparentes, diferencias puestas en claro por el informe Tottenham de 1946 sobre la India:

«La razón para un cambio de sistema sobre la base del esquema presentado al Comité de Secretarios es que el actual mecanismo se ha roto bajo el peso de la guerra y resultaría a ciencia cierta desigual para las tareas de reconstrucción y desarrollo de la postguerra, a menos que sea radicalmente alterado y reforzado. Se arguye que esto es factible si se crea un Cuerpo Administrativo central, según el modelo de Whitehall, pero aun admitiendo esta necesidad, ¿ha de entenderse que el cambio ha de ser total?

Considerando el esquema en su totalidad, se advierten tres razones para un cambio de sistema:

- Aumento del número total de funcionarios en el Gobierno de la India.
- Mejora de la calidad del elemento permanente representado ahora por los Superintendentes y los Auxiliares.
- Creación de un nuevo sistema de consulta interdepartamental dado el aumento en número de Departamentos.

Sólo en este último aspecto, señala el Informe Tottenham, es realmente necesario el cambio de nuestro sistema. Por el contrario, no es necesario aumentar el número de funcionarios;

lo que se ganaría en cantidad se perdería en calidad. La experiencia administrativa y la de Secretaría son incompatibles. Ese es el dilema.»

Tiene razón el Informe Tottenham al decir que no se puede combinar en el mismo individuo la experiencia administrativa y la de Secretaría. Pero el verdadero problema es, según el profesor R. A. Egger, la oposición entre centralización y localización de los procedimientos de la decisión administrativa.

3. Dirección administrativa

Los objetivos de la dirección administración en el Estado moderno son procurar el programa, la organización, personal, dirección, supervisión y control y asegurar el ejercicio de estas funciones de acuerdo con los imperativos de la dirección política. Ahora bien, la dirección administrativa del Pakistán es deficiente en los siguientes aspectos:

- Está supercentralizada.
- Está supercoordinada.
- Está menos supervisada de lo normal; y
- Tiene más agentes impulsores que personas encargadas de llegar a una conclusión.

El resultado final es una completa congestión en la médula y parálisis en las extremidades. Esta congestión proviene del hecho de que el Gobierno de la India estaba muy centralizado y el Pakistán ha seguido el mismo camino, pero su causa principal resulta de la falta de una sistemática delegación por parte de los Ministros.

El problema de la supercoordinación, lo mismo que el de la supercentralización, se refiere en parte a la estructura, y en parte, a la dirección. La

consulta interdepartamental no es la única técnica de coordinación, ni siquiera la más importante. Es, sin embargo, el método que produce más retrasos e ineficacia. La reorganización propuesta, dice el profesor R. A. Egger, permite un procedimiento de consulta interdepartamental que facilite la decisión y la acción. El otro problema fundamental es la necesidad de cortar las consultas marginales a elementos a quienes no incumben. El abordar los problemas en todos los niveles constituye, por supuesto, la técnica más expeditiva de coordinación.

Cualquiera que observe indiferentemente el mecanismo administrativo del Gobierno del Pakistán, podrá fácilmente suponer que constituye uno de los más rígidos y cuidadosamente supervisados del mundo. En la realidad, apenas existe supervisión. Los órganos encargados de ella no supervisan los escritos de sus subordinados, sino que los escriben nuevamente. Esta falta de supervisión, producida por la insistencia de los funcionarios en hacer el trabajo correspondiente a niveles inferiores retrasa la acción y produce atascos inimaginables. Lo normal sería que el escrito llegara a un funcionario responsable sin demora alguna. ¿Por qué no se ha llevado a cabo esta elemental medida, base de toda eficiente supervisión? La razón es sencilla. La tarea de supervisión requiere que una persona conozca mejor los detalles del trabajo realizado que la que lo llevó a cabo, pero en el Pakistán este papel supervisor ha sido encomendado a funcionarios poco eficientes en el proceso administrativo.

La Administración pública del Pakistán no cuenta con funcionarios capaces de una acción expeditiva. El trabajo ejecutivo debería estar localizado en Departamentos, bajo las órdenes de

funcionarios técnicos, independientes en lo posible de todo formalismo incapaz de desarrollar un trabajo.

4. Elementos para una solución de compromiso

La tradición administrativa concede un gran valor al sistema de dirección desarrollado en Gran Bretaña, en el que los grados superiores del Cuerpo Administrativo están ocupados por personas que dividen su tiempo entre el centro y las provincias, y cuya política se apoya en un elaborado sistema casuístico, realizado por oficiales y funcionarios, depositarios de la información administrativa. La práctica difiere considerablemente de este ideal, puesto que muchos de los cargos directivos no están ocupados por hombres del Cuerpo Administrativo. No obstante, según apunta el profesor R. A. Egger, parece imprudente abandonar el modelo clásico. Ahora bien, ¿es posible restaurar este prototipo clásico acomodándolo a las necesidades del gobierno moderno? Tal adaptación es posible si bien supone en ciertos puntos una ruptura con la práctica actual, ruptura que, por otra parte, tiende a una vuelta hacia los principios clásicos. La solución requiere la aceptación de las siguientes líneas fundamentales de desarrollo:

- Crear fuertes Departamentos funcionales a los que se revestirá de deberes y responsabilidades ejecutivos y administrativos. Los Directores de estos Departamentos ocuparían el mismo rango en la jerarquía administrativa que los Secretarios de gobierno y serían Directores permanentes de sus Departamentos.
- Descentralizar en lo posible la autoridad ministerial, delegando sus

poderes el Ministro en los Directores ejecutivos y éstos en los Directores de las subdivisiones.

- Convertir la actual Secretaría en un Cuerpo ministerial, consejero del Ministro, junto con los Directores ejecutivos.
- Revisar los procedimientos a fin de permitir al alto personal abordar rápidamente los problemas.

Todo esto requiere cambios morales e intelectuales, así como de procedimiento. Requiere, en una palabra, el cambio del rumbo seguido por la Administración pública durante mucho tiempo.

Se debe prestar una cuidadosa atención al mecanismo interno de los Departamentos y al establecimiento de unidades subdepartamentales capaces de recibir y de ejercitar los poderes delegados, pero lo verdaderamente importante es ajustar la organización de los Departamentos a sus funciones.

Una vez organizados los Departamentos y sus subdivisiones, se debe afrontar el problema de la delegación. En el plano ministerial debía crearse un Comité de Gabinete encargado de presentar al Gobierno un plan de delegación de los poderes ministeriales a los Directores de Departamentos; asimismo, debían establecerse varios Comités ministeriales que informaran sobre la subdelegación de poderes a los Directores de las subdivisiones departamentales.

La reorganización de las Secretarías en altas dependencias ministeriales constituye, a juicio del profesor R. A. Egger, un paso fundamental para realizar el programa de ajuste de la dirección a las exigencias actuales. Estas dependencias ministeriales necesitarán, como mínimo:

- Un Consejero del Ministro que le asesore, así como a los Directores

de los Departamentos en las materias en que sea requerido.

- Un alto funcionario administrativo, cuyas funciones serán dirigir el presupuesto y otras materias de Administración general, a petición del Ministerio.
- Un funcionario cuya misión será revisar continuamente los programas emprendidos por los Departamentos y sus divisiones.

Evidentemente, estas recomendaciones deben ser consideradas en relación con la dimensión de cada Ministerio y la complejidad de sus problemas. Con estas medidas, la transformación de las actuales Secretarías en altas dependencias ministeriales será completa, si bien se necesitará establecer ciertos Comités interdepartamentales que se ocupen de las materias que afectan a más de un Departamento.

La supresión de las Secretarías ministeriales tendrá como consecuencia inmediata que todos los informes pasen directamente al Departamento al que correspondan, o, en ciertos casos, a un Comité interdepartamental, lo que eliminará una de las causas del actual retraso.

Al mismo tiempo urge establecer un programa en el plano departamental, a fin de crear un procedimiento de acción rápida.

- En el mecanismo departamental todas las comunicaciones deben llegar directamente al funcionario inmediatamente inferior al Director del Departamento, funcionario que, en el caso de que se necesitara una posterior investigación, indicará el tipo y la extensión de la misma.
- Las recomendaciones de la Unidad Central de Organización y Dirección respecto a organización y pro-

cedimientos deben ser aplicadas en las operaciones departamentales.

- La labor de la Unidad Central de Organización y Dirección en lo referente a la mejora de procedimientos de trabajo debe ser intensa y acelerada.
- Tan pronto como fuera posible, termina diciendo el profesor R. A. Eg-

ger, debía establecerse una Unidad de Mecanismo de Oficina, e incorporarla al personal de la Unidad Central de Organización y Dirección, a fin de que estudiara continuamente la aplicación del moderno mecanismo y su adaptación al trabajo del Gobierno del Pakistán.
 JOSÉ LUIS CRESPO DE VEGA.

LOS SISTEMAS DE SUGERENCIAS COMO FACTOR DE PARTICIPACION DEL PERSONAL

658.314.72

Con este título publica el profesor CARRASCO BELINCHÓN un trabajo que ha aparecido en la *Revista de Trabajo*, número de marzo-abril de 1961 (año XXIII, núm. 2, págs. 395 a 422), y cuyo resumen damos a continuación.

1. Planteamiento

Las razones que abonan el establecimiento de un sistema de sugerencias son, como dice el autor de este trabajo, múltiples. Ante todo, su función principal es la de completar la eficacia y la capacidad creadora de toda organización. En efecto, no basta que exista en ella un nivel superior con muchos conocimientos y experiencia. Hace falta que colaboren también los que están por debajo de esa cabeza, con lo cual se conseguirá aumentar el «capital imaginación de la sociedad», que, en frase de A. Virenque, está formado por la suma de las imaginaciones de *todos* los miembros de la sociedad. Esta idea implica otra de mayor trascendencia aún, que es la de considerar a todos y a cada uno de los empleados de una organización como personas dotadas de inteligencia y no como meras máquinas. Si el dirigente tiene casi la obligación de «tener ideas felices», no quiere con ello decirse que el último empleado no ten-

ga derecho a tenerlas y, por tanto, no puedan ser utilizadas.

El sistemas de sugerencias es, pues, un medio más de poner a contribución la imaginación y la inteligencia de todos y cada uno de los empleados de una organización, e incluso de las personas que, ajenas a ella, puedan tener interés en aportar una idea o un proyecto para el mejor funcionamiento de la misma.

Por supuesto, este sistema es parte de una política de relaciones humanas, pero, a su vez, se basa en ella, pues un sistema de iniciativas y sugerencias nunca funcionará con resultados positivos en un grupo en el que las relaciones humanas son deficientes.

2. Problemática general

2.1. NOCIÓN DE SUGERENCIA

Se define la sugerencia como toda idea dirigida a introducir una mejora que implique:

- Aumento del rendimiento.
- Facilidad en el trabajo.