

## **LAS TECNICAS DE ORGANIZACION CIENTIFICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ARGENTINA \***

Por MARIO GIAMBRUNO-  
ALFREDO F. VEGA

### **La Administración pública y la organización científica**

Si se considera a la Administración pública como un conjunto de organismos encargados de preparar y ejecutar las decisiones del poder político, pueden estudiarse sus rasgos característicos, que fundamentalmente residen en su espíritu y en sus facetas normativas, y determinar, en consecuencia, la forma en que conviene encarar sus distintos aspectos

---

\* El presente trabajo fué presentado por sus autores como contribución en la IV Conferencia Interamericana de Dirigentes de Empresas (5-9 de noviembre de 1962). (A continuación ofrecemos un extracto de su interesante contenido.)

para que pueda concretarse adecuadamente su aporte al progreso humano.

Cada vez que se intentó dar prioridad a alguna de dichas características, se ha llegado a comprender, en última instancia, que en la complementación de ambas se encuentra la única forma racional de lograr satisfactoriamente los objetivos básicos de la Administración.

Es evidente, sin embargo, que lo enunciado no basta para solucionar los grandes problemas administrativos, sino que éstos deben ser encarados con un enfoque científico, tal como lo requiere la evolución actual de las actividades humanas en general.

En consecuencia, debe exigirse

también para la Administración pública un tratamiento de orden científico, que permita valorar y utilizar como corresponde los gastos de pensamientos, de esfuerzo humano, de tiempo y de materiales que se aplican a la prestación de los servicios públicos.

El lema para orientar tal empresa podría ser: «Obtener el mejor resultado en la prestación de los servicios para la comunidad con el menor gasto de energía humana y de elementos materiales.»

La comunidad, mandante y fiscal permanente de la gestión administrativa, otorga a los funcionarios un crédito moral-económico que éstos no deben defraudar.

La conciencia de la necesidad de tecnificación de la Administración pública conduce a la hipótesis de que es posible llegar a ella mediante disciplinas y métodos científicos, tales como los que se aplican a las grandes empresas privadas modernas, sobre todo si se consideran los requisitos que hacen al desarrollo del potencial de las economías nacionales, como ser, por ejemplo, el inevitable paralelismo y coordinación necesarios para la evolución de la actividad privada y pública de un país. Por esta ruta podría arribarse a la actualización de un reajuste institucional integral, que incluya empresas y Gobiernos al servicio de la comunidad, con el empleo de las técnicas de organización científica.

Esta entidad, o por lo menos similitud, de las técnicas a utilizar en ambos sectores, privado y público, debe ser en la Administración pública la primera condición a satisfacer a los efectos de lograr la eficiencia administrativa con carácter permanente.

### Los problemas de la Administración pública en la República Argentina

La República Argentina, ciertamente, no se halla ajena ese planteo, y desde hace ya algún tiempo ha considerado que el mejor medio para modernizar y activar su Administración, envejecida y estática, es la racionalización de sus servicios, la capacitación de sus funcionarios. Los problemas argentinos son también los de América en general, y las soluciones que se les hallen han de servir, según parece lógico suponer, para los países hermanos.

La racionalización, como supresión de lo que no sea necesario, simplificación y adecuación de lo que deba continuar existiendo y mejora de los distintos aspectos de la acción gubernamental se ha hecho firme conceptualmente, evidenciando la necesidad de ajustar aquellos dos rasgos característicos citados precedentemente según las modernas técnicas de la Administración científica.

Es así como en la República Argentina se desarrolló una actividad polifacética en la materia, apuntalada con numerosas disposiciones administrativas (Leyes, Decretos, resoluciones ministeriales, etc.), que posibilitaron la estructuración del andamiaje orgánico-funcional imprescindible para alcanzar un objetivo de tan vastas proyecciones.

Posteriormente a la iniciación de esa actividad se recibió la interesante colaboración de varios expertos de las Naciones Unidas, de cuya labor pueden dar una idea adecuada los informes de tres de ellos, señores John B. Blandford (hijo), Michael H. H. Louw y John Scoble.

### **Prolegómenos de la organización científica en la Administración pública argentina**

Existen antecedentes históricos, valiosos y de indudable interés, que muestran la preocupación permanente de diversos gobernantes argentinos con respecto a estas cuestiones. Aunque, como es lógico, no estén estrictamente encuadrados dentro de los modernos conceptos en la materia, cabe hacer referencia a, por lo menos, dos de ellos. En primer lugar, el famoso «Decreto de supresión de honores» de la primera Junta de Gobierno, dictado como Orden del día 6 de diciembre de 1810. Su redacción se debe a su ilustre Secretario, el doctor Mariano Moreno, y con él se establecen normas de contención de los gastos públicos y de ética administrativa. Otro documento histórico digno de citar es el Decreto 1756, dictado en 1824 por el General Juan Gregorio de las Heras, a la sazón Gobernador de Buenos Aires, según el cual se aconseja y se recomienda, como requisito indispensable para el perfeccionamiento de la Administración, la capacitación de los empleados jóvenes que actúen en Contaduría, Tesorería y Recaudaciones.

Sin contar, pues, otros intentos esporádicos e inconexos, cuya valor no debe, por otra parte, desconocerse, puede decirse que las primeras concreciones orgánicas para encauzar el enfoque de los problemas de la Administración pública y tratar de hallarles solución tuvieron lugar en el año 1951, mediante los Decretos 5291/51 y 13849/51, por los que se crearon, primero, el Consejo Nacional de Racionalización, y luego, la Dirección Nacional de Racionalización. A fines de 1956 se constituyó la

Comisión Interministerial de Racionalización, que actuó hasta mediados de 1957 (Decreto 23652/56). Diversos factores influyeron para que la acción de estos organismos, pese a los sanos propósitos que inspiraron su nacimiento, fuera diluyéndose sin arribar a resultados de aplicación práctica.

Otras disposiciones legales fueron plantando jalones en la ruta vislumbrada. Tales, por ejemplo, el Decreto ley 6666/57, convalidado por la Ley 14467/57, que aprueba el Estatuto del Personal Civil de la Administración Nacional; el Decreto 860/58, que crea la Dirección del Servicio Civil de la Nación; el Decreto 10974/58, que inicia la ejecución del Plan de Racionalización Administrativa y crea el Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización y Austeridad; el Decreto 2351/61, por el que se encarga al Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización Administrativa (CEPRA) dichas funciones y establece un plan de trabajo; el Decreto 4651/61, que dispone la creación de servicios de Organización y Métodos en distintos organismos; la Ley 16432, del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio de 1962 (artículos 27, 36, 37, 42, 43, 47 y 49), etcétera.

Pero es en 1957, al instituirse el Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en la Administración Pública (SAETAP), cuando se inicia verdaderamente el estudio racional de los problemas de esa Administración (Decreto 3577/57). En este Servicio, que dependía de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, se dictaron los primeros Cursos de Organización y Métodos, a partir del 2 de noviembre de 1957. A su acción se debe también el co-

mienzo de formación de una biblioteca técnica especializada en asuntos de administración.

Finalmente, en 1958, y como culminación de esa serie de tentativas y trabajos, surge a la luz el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), creado por Decretoley número 4027/58. El ISAP es un organismo que depende directamente de la Presidencia de la nación, cuya acción se desarrolla sin interrupción y sin desmayos hasta el presente. Ha realizado una intensa y proficua labor cuyos resultados benéficos, pese a la magnitud, importancia y complejidad de los problemas abordados y a las resistencias que toda tarea de racionalización encuentra, han comenzado ya a ponerse en evidencia.

Con la puesta en vigencia del Estatuto del Personal Civil de la Nación, la creación de la Comisión Interministerial de Racionalización y de la Dirección General del Servicio Civil de la Nación, la realización de los Cursos de Organización y Métodos en el SAETAP y la creación del ISAP se puso en marcha el llamado Plan de Racionalización y Austeridad. Este último término, nada feliz, acarreo no pocas dificultades por las influencias psicológica y material de las restricciones implicadas y puestas en práctica, afectando por asociación de ideas al concepto de racionalización, que desde entonces fué visto con cierta aprensión por parte del personal de la Administración. A tal punto, que dicho término debió ser suprimido luego y se habló desde entonces de «racionalización administrativa» en lugar de «racionalización y austeridad».

Dado el carácter eminentemente asesor del Instituto Superior de Ad-

ministración Pública se hizo necesario el establecimiento de un organismo ejecutivo, encargado del control del cumplimiento del Plan de Racionalización Administrativa, de las aclaraciones e interpretaciones pertinentes y de la formulación de normas complementarias. Tal organismo, creado en 1961, fué el Comité Ejecutivo para la Racionalización Administrativa (CEPRA), dependiente directamente de la Presidencia de la nación. Estaba constituido por el Secretario técnico de la Presidencia de la nación, quien, en su carácter de Delegado de la misma, asumía el cargo de Presidente del CEPRA, y tres vocales: el Director del ISAP, el Subsecretario del Ministerio de Economía y el Subsecretario de la Secretaría de Estado de Hacienda. En fecha reciente se ha decidido la disolución de este organismo. Ha cumplido una importante labor, pero su acción enérgica provocó, indudablemente, fuertes resistencias en todo el ámbito de la Administración pública.

### El Instituto Superior de Administración Pública

La organización del Instituto Superior de Administración Pública (ISAP) contempla la posibilidad de cumplir la misión que le ha sido encomendada, de «prestar asistencia técnica y realizar o promover cursos de especialización a fin de mejorar la organización y funcionamiento de la Administración del Estado y el nivel de preparación de sus agentes». Para ello, el ISAP encara las siguientes actividades:

a) Dictar cursos de capacitación para funcionarios.

b) Ejecutar estudios de racionalización administrativa.

c) Formar un acervo documental y realizar investigaciones técnicas.

La ejecución de tales actividades está a cargo, respectivamente, de la Dirección de Cursos de Administración Pública, el Servicio de Organización y Métodos, con jerarquía de Dirección, y el Departamento de Biblioteca, Investigaciones y Publicaciones (Decreto 6343/58).

### Capacitación de los funcionarios

En el ISAP se ha iniciado, y está en marcha, la capacitación de los funcionarios a través de diversos cursos: Cursos de Técnicas de Supervisión, Cursos para Instructores de Técnicas de Supervisión, Cursos de Organización y Métodos. Además se han previsto, aunque todavía no se han llevado a cabo, un Curso Medio de Administración pública (para funcionarios de jerarquía intermedia), un Curso de Administración pública (para funcionarios de nivel gerencial) y un Curso Superior de Administración pública (para funcionarios graduados universitarios). Todos corresponden al ámbito de la Dirección de Curso precitada. Por otra parte, el Servicio de Organización y Métodos ha iniciado recientemente una serie de Ciclos de Perfeccionamiento para Analistas de Organización y Métodos, que permitirán ampliar, en extensión y profundidad, la preparación técnica de sus Analistas.

En los Cursos de Técnicas de Supervisión se enseñan materias que hacen a la formación técnica de los jefes en el nivel operativo, tales como: Historia de la racionalización y capacitación en la Administración

pública argentina; Normas jurídicas; Concepto, conocimientos y capacidades del supervisor; Relaciones humanas y públicas; Administración de personal; Capacitación; Sistema TWI; Organización; Comunicaciones; Planeamiento de oficina; Conceptos de O. y M., etcétera.

Estos Cursos de Técnicas de Supervisión contaron en su iniciación con el aporte del señor John Scoble, experto de las Naciones Unidas, quien los programó en colaboración con la Dirección del ISAP. Comprenden un total de ochenta y una horas de clase, y se desarrollan en un lapso de cinco a seis semanas, con tres horas diarias. Se han realizado hasta ahora 23 cursos, habiendo egresado de ellos 262 funcionarios de varias jerarquías, actuantes en las más diversas reparticiones de la Administración nacional. Se espera que los supervisores así formados, sin distinción de categorías, podrán allegar su valiosa contribución para lograr la máxima y mejor utilización del potencial tanto humano como material de la Administración nacional en el presente y más aún en el futuro.

El mismo experto, señor John Scoble, formó instructores de Supervisión y colaboró en la preparación del programa para los Cursos de Instructores en Técnicas de Supervisión. En estos cursos pueden participar egresados de los Cursos de Técnicas de Supervisión que han obtenido las más altas calificaciones en los exámenes pertinentes. Constituyen el seminario de quienes tendrán luego a su cargo la enseñanza de esas técnicas, tanto en el ISAP como en las distintas reparticiones que decidan preparar a sus supervisores en su propio seno. En estos cursos se dictan materias tales como: Fundamentos,

métodos y técnicas del cuestionario; Auxiliares en la enseñanza; Gráficos y ayudas visuales; Estudios de casos; *Role playing*, etc.

Los Cursos de Instructores de Técnicas de Supervisión, iniciados el 1 de septiembre de 1960, constan de un total de 210 horas de clases teóricas y prácticas, distribuidas a lo largo de unos dos meses, con seis horas diarias. Se han dictado cuatro cursos hasta el presente, habiendo egresado veinte instructores, seis de los cuales enseñan en el ISAP.

En cuanto al Curso Medio de Administración Pública y al Curso de Administración Pública, ya se ha expresado que están programadas, pero no han tenido comienzo de ejecución. En ellos se preparará a funcionarios de medio y alto nivel, desarrollándose con un total de setenta y dos y trescientas horas de clase, respectivamente.

Además se han dictado esporádicamente otros cursos: uno, de Administración de Personal, bajo la conducción del señor Ladislao Yap, experto de las Naciones Unidas, con doce egresados; un Curso Piloto de Clasificación de Puestos, con tres egresados; un Curso Intensivo de Medición de Trabajo, para funcionarios de la Secretaría de Hacienda, a cargo del señor John Scoble, experto de las Naciones Unidas, con nueve egresados.

Los Cursos de Organización y Métodos tienen por objetivo la formación de Analistas de O. y M. Iniciáronse en febrero de 1957, como parte de la acción del SAETAP, con el asesoramiento y colaboración del señor John Foster, experto de las Naciones Unidas, a cuyo cargo estuvieron durante cierto tiempo. Tanto en su programa como en su realiza-

ción, estos cursos han alcanzado sucesivos progresos, constituyendo en la actualidad un medio de formación de técnicos en racionalización muy eficaz y altamente prestigiado.

En los Cursos de Organización y Métodos se dictan materias tales como: Principios de organización y administración; Técnica de Organización y Métodos; Formularios; Planteamiento de la producción y control de operaciones administrativas; Relaciones humanas y públicas; Mecanización de oficinas; Comunicaciones administrativas; Simplificación de trabajos de oficina; Disposición de oficinas; Registros, diagramas y gráficos; Muestreo estadístico; Administración de personal; Administración de materiales; Ética administrativa; Medición de trabajo, etc.

Los participantes deben ejecutar diversos trabajos prácticos durante estos Cursos de Organización y Métodos. Además, una vez egresados de los mismos, pueden realizar prácticas efectivas, durante por lo menos de dos a tres meses, bajo la conducción de Analistas experimentados del ISAP, en los estudios reales que éstos tienen en curso de ejecución en diversas dependencias de la Administración pública. Estas prácticas, de valor imponderable, lamentablemente no son, hasta ahora, obligatorias. Por tal motivo, y debido unas veces a urgencias de las dependencias para incorporar lo antes posible a dichos egresados a sus respectivos Servicios de Organización y Métodos para la ejecución de sus propios trabajos—criterio equivocado proveniente de una inadecuada valoración de las ventajas obtenibles por el otro procedimiento—, y otras veces, sobre todo, por efectos del desconoci-

miento de la trascendencia de esas prácticas e incluso, y muy frecuentemente, por la incomprensión de los ejecutivos, es relativamente reducido el número de dichos egresados que cumplen con este paso fundamental de las prácticas reales.

Por su intensidad, estos Cursos de Organización y Métodos exigen la dedicación exclusiva de los participantes. En un período de alrededor de dos meses se desarrollan ciento treinta horas de clases teóricas y de prácticas de gabinete, distribuidas a razón de cuatro horas diarias. Veinte Cursos de Organización y Métodos normales y dos intensivos han permitido hasta ahora la formación de 392 Analistas de Organización y Métodos. De ellos, 15 actúan en el plantel permanente del Servicio de Organización y Métodos del ISAP, al que están adscritos normalmente unos 10 a 15 más en calidad de practicantes, y 70 han vuelto a sus dependencias de origen para desarrollar sus actividades técnicas en sus respectivos Servicios de Organización y Métodos, ejecutando, en coordinación con el ISAP, los planes que tienden a obtener los fines de perfeccionamiento de la Administración pública a que se hiciera alusión precedentemente. Los restantes, lamentablemente, no actúan en carácter de Analistas, pues no se ha establecido una exigencia ineludible en tal sentido. Hay así una dispersión de esfuerzo y de costo, pero en realidad no todo puede computarse a pérdida en este aspecto. En efecto, el mero hecho del paso por las aulas produce, aparte de la capacitación que siempre será útil en cualquier puesto de servicio, un fenómeno de trascendencia ponderable: el cambio de actitud mental de los funciona-

rios frente a los problemas de la Administración y las posibilidades de su solución. Además, sea cual sea su destino administrativo, cada uno de los Analistas egresados se constituye en un factor de colaboración importante para la acción de Organización y Métodos en las diversas dependencias y en una simiente de difusión de las bondades de sus técnicas y de la nobleza de sus objetivos.

Consciente de la necesidad imperiosa de evitar todo estancamiento en el nivel de preparación de sus Analistas de Organización y Métodos y de completar la preparación técnica obtenida en los cursos respectivos, para ampliarla en todo sentido, el Servicio de Organización y Métodos del ISAP ha instituido a su vez los Ciclos de Perfeccionamiento para Analistas de Organización y Métodos. Concebidos en el principio y primordialmente para el progreso de sus propios Analistas, ha considerado conveniente acordar en dichos Ciclos algunas plazas para Analistas de los Servicios de Organización y Métodos de las distintas reparticiones de la Administración pública, temperamento que ha encontrado una grata acogida por parte de los mismos. En los Ciclos de Perfeccionamiento se irán tratando en detalle y en profundidad los múltiples temas involucrados en las técnicas de Organización y Métodos.

Los dos primeros Ciclos de Perfeccionamiento están consagrados al estudio y práctica de las Técnicas de Medición de Trabajo, con vistas a las determinaciones de dotaciones de oficina. La enseñanza está a cargo del Profesor John E. Lundell, consejero de las Naciones Unidas. Cada uno de estos dos Ciclos comprende dos etapas: la primera etapa, de tres sema-

nas de aplicaciones prácticas y teoría de gabinete; la segunda etapa, de tres semanas de aplicaciones prácticas de campo, con el estudio de problemas reales en distintas dependencias de la Administración nacional. Se exige dedicación exclusiva a los doce participantes de cada Ciclo, abarcando cada día el horario administrativo completo, lo que significa un total de doscientas diez horas por Ciclo. Las jornadas de la primera etapa constan de dos conferencias magistrales, a cargo del Prof. Lundell, de una hora cada una; una hora para ordenamiento del material de trabajo y estudio, una hora para discusiones en mesa redonda y el resto para la realización de trabajos prácticos de gabinete. En la segunda etapa, todo el tiempo se dedica a la ejecución de los estudios de campo programados, de acuerdo con las técnicas enseñadas. En el momento de preparación de este informe ha comenzado la realización del primer Ciclo mencionado.

Además de esta acción en el ISAP, diversas dependencias, en el orden nacional, provincial y municipal realizan una loable tarea para la capacitación de sus funcionarios y, particularmente, con referencia a asuntos propios para la satisfacción de las necesidades específicas de cada una de ellas, dentro de las misiones que les han sido encomendadas. Cabe también hacer mención especial de los Cursos de Administración que se dictan en varias Universidades del país.

Puede concluirse, pues, que Argentina ha prestado a la capacitación del personal de su Administración pública el interés que merece un asunto de tal importancia. Además,

es lícito admitir que ha obtenido buen éxito hasta en mayor medida y más eficientemente.

### Organización y Métodos

Se ha hecho precedentemente una somera relación de los primeros intentos de racionalización administrativa, hasta llegar a la creación del ISAP. Dentro de este organismo, su Servicio de Organización y Métodos viene cumpliendo una intensa y productiva labor. Paralelamente, los Servicios de Organización y Métodos de las distintas reparticiones de la Administración pública realizan en cada una de ellas importantes trabajos, manteniendo una acción coordinada con aquél.

El Servicio de Organización y Métodos del ISAP encara principalmente, como es lógico suponer, los problemas de estructuras, de magnitudes que varían desde el estudio de una Dirección hasta el de un Ministerio completo, como es el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la nación. Pero también suelen someterse asuntos importantes relacionados con los procedimientos, tales como los estudios hechos en el Registro de la Propiedad para el complicado trámite de las inscripciones inmobiliarias o en las trece Cajas de Jubilaciones para la unificación de los trámites jubilatorios y la centralización de las inspecciones de percepción de aportes. A su cargo están, además, todos los problemas de orden general. Ultimamente ha comenzado también a tratar el tema fundamental de la dotación de oficinas, sobre el que se está trabajando ya. Precisamente, a fin de mejor capacitar a sus Analistas en este aspecto y poder afrontar con carácter



general este tipo de estudios, ha destinado sus dos primeros Ciclos de Perfeccionamiento para Analistas de Organización y Métodos a las técnicas de Medición de Trabajo.

Los restantes Servicios de Organización y Métodos de las distintas reparticiones realizan asimismo algunos estudios de organización de dependencias, pero esencialmente atacan problemas de procedimientos y de métodos. Dichos Servicios se constituyen de acuerdo con las disposiciones del Decreto 4651/61.

### Administración de personal

La carrera administrativa, el régimen de calificaciones, el sistema de retribuciones, los derechos a vacaciones, pagas, las licencias por enfermedad y otros beneficios sociales se han instrumentado en los textos legales denominados Estatuto del Personal Civil de la Administración Nacional y Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, dado este último por el Decreto 9530/58, convalidado por la Ley 14794. Lógicamente, se establecen además los deberes de los funcionarios.

Un sistema de concursos ha tendido a canalizar antiguas aspiraciones de «designación por méritos», a fin de sustraer la carrera administrativa de los funcionarios al ajetreo de la expoliación política y a las influencias de amistades o antipatías. No obstante las previsiones adoptadas, dicho sistema encuentra muchos escollos para que su adecuada aplicación rinda los resultados deseados.

La estabilidad del funcionario, uno de los fundamentos esenciales de la carrera administrativa, ha quedado

asegurada por dichos textos, desde el punto de vista legal, hasta en los más altos niveles jerárquicos.

### Equipo de oficinas, mecanización, «automación»

Un aspecto que no podría escapar a la preocupación de los técnicos racionalizadores, coincidentemente con sus estudios de estructuras, procedimientos y métodos, es el relativo al equipo de las oficinas. Es conocido, en el ámbito privado, el fenómeno de retraso relativo de los procesos administrativos con respecto al progreso extraordinario de la tecnología industrial. Tal fenómeno tiene, indudablemente, su paralelo en la Administración pública en creciente desarrollo. Pero aquí, el afán de los ejecutivos para introducir mejoras suele traer aparejada, inconscientemente, la omisión de la consideración de la influencia del factor económico, con el consiguiente perjuicio.

En este punto se ha hecho visible la acción de los Servicios de Organización y Métodos. En primer lugar, su intervención en todos los pedidos, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 504/62, ha traído por consecuencia una saludable moderación de las adquisiciones, reducidas así a lo estrictamente imprescindible, y ha logrado el mejor aprovechamiento de los elementos disponibles, cuya utilización y distribución adecuada habían escapado a la consideración de los ejecutivos. Además es destacable su acción directa en todos los estudios que realizan, a raíz de los cuales producen recomendaciones que benefician a las dependencias involucradas al eliminar elementos innecesarios que quedan disponibles para zo-

nas que los necesitan o al proponer el equipo adecuado para su correcto desenvolvimiento.

Especial consideración merecen los equipos mecánicos, eléctricos y electrónicos. La indudable sugestión de progreso que estos últimos provocan, particularmente por la habilidad con que las casas vendedoras presentan sus ventajas, y aparte de las que efectivamente posee, ha hecho que diversas dependencias de la Administración pública adquieran numerosos equipos sin una consideración previa sobre sus reales necesidades. Resulta así que al intervenir ahora los Servicios de Organización y Métodos en el estudio de sus problemas se comprueba que la utilización de muchos equipos es mínima o nula. Numerosas veces hubieran sido innecesarios, o en todo caso económicamente inconvenientes, si se hubiera procedido a una eficaz adecuación de las estructuras y los procedimientos. La vigencia del referido Decreto 504/62 y su estricta observancia evitará en lo futuro que tales inconvenientes se sigan produciendo. Además, sucesivos estudios irán permitiendo ya la eliminación de los equipos adquiridos o de la continuación de su oneroso alquiler, ya la mejor utilización de los que se estime conveniente conservar.

La Administración pública contempla, por otra parte, la capacitación de funcionarios en la materia y el estudio en todos sus alcances de los problemas sociales derivados, tales como el que ha dado en llamarse «desocupación tecnológica» y que comienza a evidenciarse, pues son varias las industrias argentinas que han sido automatizadas, especialmente las químicas y las metalúrgicas.

Ello se realiza a través de sus or-

ganismos competentes y de sus Universidades, especialmente la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional del Litoral. Con el auspicio de la primera fué creado e instalado, en la sede de su Facultad de Ciencias Exactas, el Centro Argentino del Control Automático, afiliado a la Federación Internacional del Control Automático (IFAC). En la segunda se enseña la materia Automatismo industrial. Cabe hacer notar que con motivo del Primer Congreso Internacional del Control Automático, realizado en Moscú en julio del corriente año, un delegado argentino concurreó al mismo en representación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, de la Universidad Nacional del Litoral, de la Unión Industrial de Santa Fe, del Consejo Federal de Enseñanza Técnica y del Ministerio de Economía de la nación.

La Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires ha llevado a cabo con feliz éxito la construcción del primer aparato computador electrónico enteramente concebido, proyectado y realizado por profesionales, técnicos y obreros argentinos y con materiales del mismo origen.

#### Investigación operativa

El 1 de diciembre de 1957, en la Junta de Investigaciones Científicas y Experimentaciones de las Fuerzas Armadas, se creó un Grupo de Investigación Operativa. Sus objetivos son estudiar, investigar y difundir la metodología de esta rama técnico-científica y asesorar con objeto de promover la implantación de la investigación operativa en las fuerzas armadas y también en otras repar-

ticiones nacionales. El Grupo de Investigación Operativa ha realizado estudios especiales y algunas investigaciones particulares sobre programación lineal, no lineal y cuadrática, teorías de la cola, del *stock* y de los juegos, programación dinámica, etcétera. Ha publicado diversos trabajos sobre la especialidad y ha hecho también tareas de divulgación y de vinculación con organismos nacionales y extranjeros. Por otra parte, ha dictado Cursos sobre Investigación Operativa desde el año 1958, a razón de dos por año, con cincuenta y cuatro horas de clase desarrolladas en unos seis meses, a los que concurrieron alrededor de cuarenta alumnos por curso. Además, numerosas conferencias, seminarios y cursillos completan esa intensa e interesante labor. Los trabajos de aplicación efectuados abarcan el estudio de los más variados tópicos, tales como: dieta óptima del conscripto marino, problemas aeronáuticos, problema carbonífero, reemplazo de equipos y falla de piezas de la fábrica de motocicletas, *stocks* óptimos de la fábrica ECA (Elaboración de Cobre y Aleaciones), producción óptima de la fábrica de tolueno, colas de camiones ante los elevadores terminales de granos, trabajo este último que está realizando en colaboración con el Servicio de Organización y Métodos del ISAP, etc.

### Relaciones públicas

La importancia creciente que adquieren las relaciones públicas y la necesidad de capacitar en dicho tema a los niveles jerarquizados fueron advertidas por la Administración pública argentina.

En consecuencia, todos los cursos del ISAP incluyen en sus programas la enseñanza de la materia Relaciones públicas. Varias reparticiones de la Administración han incorporado asimismo una dependencia que ejerce las funciones pertinentes. La eficacia de su gestión se advierte en el paulatino conocimiento que la opinión pública adquiere sobre la acción de la Administración pública y en el permanente deseo, por parte de muchas entidades, de acercarse a los funcionarios, a los efectos de la actuación conjunta frente a los problemas del desarrollo económico y de la comunidad en general.

La IV Conferencia de Dirigentes de Empresa, a la que concurren funcionarios de la Administración pública para tratar con empresarios privados asuntos de interés común, es, entre otras manifestaciones, un vívido ejemplo de esa tendencia actual.

### Revista de Administración Pública. Otras publicaciones. Biblioteca

El Departamento de Biblioteca, Investigaciones y Publicaciones del ISAP está cumpliendo una interesante labor de difusión de las actividades que en materia de racionalización administrativa se realizan en la República Argentina.

Con tal fin publica en forma trimestral, desde abril de 1961, la *Revista de Administración Pública*. Han salido ya a la luz seis números. Contiene secciones de doctrina, prácticas y problemas de administración; legislación y jurisprudencia administrativas; actividades del ISAP; informaciones y comentarios nacionales y extranjeros; bibliografía. Cada

número consta de unas 150 a 250 páginas, correctamente impresas, cuyo nutrido y selecto material, que incluye artículos de prestigiosos especialistas, constituye una valiosa fuente de información para los funcionarios, los técnicos en racionalización y los estudiosos en materias de Administración en general y específicamente relacionadas con el ámbito público.

Además, ese Departamento se encarga de publicar, en ediciones multicopiadas, apuntes de diversas materias para los cursos del ISAP, extractos y traducciones de artículos técnicos de libros y revistas de diversa procedencia, monografías, informes y múltiple material didáctico y de utilización práctica, tal como gráficos, planillas, cuestionarios, etcétera.

Otras de las funciones de dicho Departamento es la formación de una biblioteca especializada. Importante es la labor que ha desarrollado en este aspecto y que continúa realizando cada vez con mayor empeño. La biblioteca cuenta a la fecha con más de 4.000 volúmenes, que tratan los más diversos tópicos relacionados con la administración científica. Además recibe regularmente numerosas revistas técnicas. Dicho material puede ser consultado no sólo por los Analistas del ISAP, sino por los de los diversos Servicios y por todas las personas interesadas en tales temas.

#### **Centro Argentino de Organización (CADOYM)**

Aunque es una entidad de carácter privado, cabe mencionar la creación del CADOYM, Centro Argentino de Organización y Métodos, pues

su nacimiento fué inspiración de Analistas egresados de los Cursos de Organización y Métodos del ISAP, que constituyen su núcleo fundamental. Sus finalidades son principalmente las de agrupar a esos técnicos en racionalización, propender a su perfeccionamiento profesional, cultural y científico, colaborar con el ISAP para el cumplimiento de sus objetivos y difundir los principios y técnicas de racionalización de las Administraciones pública y privada.

#### **Conclusiones generales**

De acuerdo con los análisis de la experiencia general adquirida en el desarrollo de los estudios y trabajos realizados, del aporte y asesoramiento de organismos internacionales a través de los expertos extranjeros, de los resultados de Congresos y Conferencias y de las previsiones que es posible hacer para el futuro, cabe arribar a algunas conclusiones generales con relación a los diversos asuntos precedentemente expuestos. Por estimar que los mencionados problemas de las Administraciones públicas, en su planteo y en la búsqueda, obtención y aplicación de sus soluciones, tienen validez generalizada para toda América, dichas conclusiones se presentan a continuación en forma innominada, es decir, sin referencia a ningún país determinado.

América ha comenzado una nueva vida en su aspecto económico al concretarse su área de libre comercio.

No se puede concebir un desarrollo económico de los países involucrados sin pensar en un estrecho paralelismo entre los planes de las empresas privadas y los de las Administraciones públicas.

Ambos sectores, uno en la producción de bienes y el otro en la prestación de servicios públicos, deben tener un objetivo fundamental coincidente: el bienestar de la comunidad.

Las Administraciones públicas no pueden ser ajenas a las nuevas técnicas y métodos de la época contemporánea y deben estar acordes con ellos.

La investigación en general y las técnicas de organización científica del trabajo deben ser ponderadas y aplicadas consecuentemente para perfeccionar y facilitar el progreso de las Administraciones públicas.

Los procesos de racionalización benefician a las Administraciones públicas siempre y cuando sean realizados por funcionarios especializados en ciencias administrativas e imbuidos de un gran sentido de responsabilidad social y de fe en las posibilidades de las técnicas aludidas.

Es menester que la capacitación de los funcionarios en las técnicas de organización científica del trabajo alcance los más altos niveles de especialización, y la divulgación de las mismas debe ser objeto principalísimo de los Gobiernos.

Las administraciones de personal deben asentar toda su acción en los fundamentos del salario justo, la estabilidad y el desarrollo normal de una digna carrera administrativa.

Se necesita llevar a cabo una labor permanente y eficaz de relaciones públicas para dar a conocer la acción de las administraciones gubernamentales y obtener dichas administraciones así la fe en ellas por parte de la opinión pública, sirviendo también de vía para que aquéllas estén oportunamente informadas sobre las necesidades que deben satisfacer.

Las reuniones interamericanas de Administraciones públicas, bajo la forma de Congresos, Conferencias, Seminarios, etc., favorecen el perfeccionamiento de dichas Administraciones por múltiples razones, tales como la obtención de información fehaciente, el intercambio de opiniones y el conocimiento de experiencias.

Es necesario obtener una interrelación en materia de técnica de organización y métodos, que podría concretarse con la creación de un Centro Interamericano de Organización y Métodos, constituido por los respectivos organismos oficiales, puesto que el intercambio y la coordinación de planes y experiencias puede influir beneficiosamente en las realizaciones en el área americana de libre comercio.

### Conclusiones específicas

Como corolario de lo expuesto, y además de las conclusiones generales formuladas, pueden enunciarse algunas conclusiones específicas, es decir, referidas a ciertos temas en especial, pero igualmente válidas para todo el ámbito americano, tales como las que se concretan a continuación.

#### a) CAPACITACIÓN

La capacitación de los funcionarios debe ser realizada utilizando los más modernos métodos de enseñanza y tendiendo a otorgarles una cultura general y una preparación especializada, sin descuidar su formación moral y cívica.

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la excesiva especialización o el exclusivismo técnico pueden

conspirar contra la real idoneidad, por cuanto los cargos administrativos exigen, además, el conocimiento de diversa y numerosa información: jurídica, social, técnica, económica, financiera, gremial, etc.

Debe promoverse la capacitación en las Administraciones públicas, creando organismos del tipo de los Institutos Superiores de Administración Pública o de los Centros Regionales de Capacitación, y apoyando a los existentes en su importante labor.

#### b) ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS

Organización y Métodos es una técnica de organización científica por excelencia, cuya aplicación debe ser planeada y llevada a cabo por funcionarios especializados en ella que posean un gran sentido de su responsabilidad social, una gran fe en los resultados favorables de su acción, sin por ello desestimar las extraordinarias dificultades que se oponen a la misma.

En todas las Administraciones deben implantarse los respectivos Servicios de Organización y Métodos, según las características regionales, en el orden nacional, provincial y municipal.

Los Servicios de Organización y Métodos deben estar ubicados en el nivel gerencial y cumplir funciones de carácter asesor, no ejecutivo.

Los objetivos inmediatos de los Servicios de Organización y Métodos, en todos los casos, deben tender a la mejor prestación de los servicios públicos, con subordinación a los altos intereses de la comunidad.

#### c) ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Se deben aplicar métodos y lograr normas legales que, incidentes en el material humano, determinen la estabilidad de los funcionarios, les aseguren una carrera administrativa normal y les proporcionen adecuados beneficios sociales.

Se hace imprescindible la reestructuración de las oficinas de personal, centralizándolas a los efectos de obtener normas generales de administración de personal y su correcto control.

Los deberes y responsabilidades del personal, en conjunción con sus derechos, deben estar consustanciados permanentemente con la práctica de eficaces relaciones humanas como técnicas de integración social y ciencias del comportamiento.

Es necesario aplicar a las tareas de las Administraciones públicas las técnicas de medición de trabajo, para determinar las dotaciones de oficinas y tender a su mayor eficacia, pero respetando siempre la personalidad humana.

#### d) EQUIPO DE OFICINAS.

##### MECANIZACIÓN. «AUTOMACIÓN»

Para cumplir eficientemente el trabajo administrativo, en creciente volumen como resultado de la multiplicidad de la acción gubernamental, es necesario adecuar el equipo de oficinas, pero se deben tener en cuenta las reales necesidades, el mejor aprovechamiento de lo existente y los factores económicos relativos a su adquisición y utilización.

Esto es especialmente válido en cuanto a los equipos mecanizados, eléctricos y electrónicos, que se de-

ben emplear previos estudios especiales, donde el tipo de tareas, las limitaciones materiales de posibilidad de trabajo de los empleados y el cúmulo de elementos a procesar lo exijan para que los servicios públicos no vean afectada su eficiencia.

Se debe tratar de evitar, en lo posible, los problemas humanos que suele engendrar su aplicación, especialmente la llamada «desocupación tecnológica», por medio del plan correspondiente y el cálculo o estimación previos de los probables resultados.

La Administración pública debe encargar el estudio integral de la automatización como disciplina científica y como factor social-económico de desarrollo del país.

La formación profesional universitaria se debe coordinar con las necesidades inmediatas y mediatas de la dinámica administrativa en los procesos de automatización.

#### e) RELACIONES PÚBLICAS

Un sistema de relaciones públicas bien planeado permite hacer que la opinión pública comprenda los objetivos fundamentales de la Administración pública y apoye su acción para conseguirlos.

Las oficinas creadas con ese fin deben tratar de informar con seriedad, sinceridad y consecuencia tanto a los funcionarios como a los dirigentes empresarios, partidos políticos, prensa, asociaciones gremiales y demás sectores de la opinión pública sobre la variada actividad que cumple la Administración pública, como asimismo de informarse para hacer conocer a los funcionarios las necesidades de la comunidad.

Los Ministerios de Relaciones Exteriores deben tener Servicios de Relaciones Públicas que se consagren a promover y divulgar las finalidades y realizaciones de las Administraciones públicas en el área americana de libre comercio.