

PROBLEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS. HAY LIMITES PARA TODO *

Por JOHN W. MACY Jr.

Presidente de la Civil Service Commission

NI en una economía doméstica ni en una nación existe nada parecido a recursos ilimitados. En el pasado ha habido quien pensaba que el gobierno de los Estados Unidos era la excepción a esta regla y que sus recursos llegaban al infinito. Desgraciadamente aún no hemos descubierto una mina de oro sin fondo. No disponemos de cantidades ilimitadas de alimentos, dinero, energía eléctrica o fuerza de trabajo. En el gobierno de los Estados Unidos, como en cualquier otro sitio, hay límites para todo.

La mayoría de nuestros problemas de gobierno se derivan, precisamente, de este hecho. Y como operamos con recursos limitados, debemos afrontar el problema de hacer lo más que podamos con lo que tenemos.

* Título original : *Nobody has seen infinity*. Traducción de A. G. REÑÓN.

Elaboración del Presupuesto sobre la base de los programas («Program budgeting»)

Durante más de medio siglo, el Gobierno de los Estados Unidos se ha sentido insatisfecho con los métodos presupuestarios tradicionales. El procedimiento tradicional era establecer un presupuesto sobre la base de las unidades administrativas y especialmente del número y nivel de los empleados de estas unidades.

El encargado de la revisión presupuestaria tenía entonces una tarea bastante sencilla. Su objetivo principal era asegurarse de que una unidad administrativa no pedía fondos desproporcionados a sus necesidades: por ejemplo, que el Ejército no tenía alojamientos demasiado confortables o que el Departamento de Justicia no disponía de demasiados administrativos y mecanógrafas. Un gasto propuesto era investigado cuidadosamente sólo cuando se apartaba radicalmente del presupuesto del año anterior.

Este tipo de presupuesto no era adecuado por varias razones. Por ejemplo, el nombre de una unidad administrativa no es suficiente para describir lo que hace realmente. El número y clase del personal empleado no constituyen una medida adecuada de las funciones que llevan a cabo. El período tradicional de un año arroja escasa luz sobre el significado de los gastos, cuyos efectos pueden extenderse a más de una década.

Lo que es peor aún, el presupuesto tradicional no se esforzaba en contemplar las unidades administrativas en sus funciones reales o «programas». Era muy raro que el encargado de revisar el presupuesto mirase más allá del total de dinero propuesto, a fin de investigar si la función misma era necesaria.

Varias comisiones gubernamentales sobre economía y eficiencia se han ocupado de este problema, y ya en 1912 una de ellas sugirió que podría obtenerse un cuadro financiero más completo de las operaciones de la Administración analizando los informes anuales de gastos en relación con un presupuesto propuesto.

Algunas propuestas posteriores incluyeron una clasificación del presupuesto en términos de gastos de capital comparados con gastos operacionales, una clasificación en términos de programas o funciones, y una revisión del presupuesto *después* de utilizado, además de la revisión previa, que mostrase el uso real de los fondos.

Una persona no iniciada podría pensar que la lista de las unidades administrativas del gobierno proporciona una imagen razonablemente exacta de las funciones ejercidas. Sin embargo, la verdad es que mu-

chos «programas» o funciones no coinciden con las líneas administrativas. Por ejemplo: en la Administración federal hay tres grandes departamentos que se relacionan con los recursos hidráulicos: el *Department of the Interior*, el *Corps of Engineers* y el *Department of Agriculture*. En cada uno de estos organismos hay cierto número de unidades administrativas responsables de diversos aspectos del problema de recursos hidráulicos, que con frecuencia ejercen a la vez otras funciones.

Es evidente que algunos programas son más importantes y necesarios que otros. Unos tienen importancia creciente mientras declina la de otros. Con recursos limitados es necesario afectar una parte mayor de los fondos disponibles a ciertos programas y menor a otros. Y esto nos lleva al corazón del problema: ¿puede hacerse de manera racional cuando el presupuesto no se establece sobre la base de los programas?

En el pasado, los esfuerzos por realizar economías han tomado a menudo la forma de una reducción porcentual de fondos—el 10 por 100, por ejemplo—*across the board*, aplicando un corte igual a todos los departamentos y organismos. Es fácil ver que este sistema no era razonable para la Administración en todas sus partes. Incluso en tiempos de restricción económica hay ciertos programas que deberían disponer de un *aumento* de fondos, mientras otros deberían ser reducidos en más del 10 por 100.

En 1949, una comisión de estudio, bajo la dirección del ex presidente Herbert Hoover, recomendó que «el concepto de presupuesto del Gobierno federal, en su conjunto, fuese remodelado por la adopción de un presupuesto basado en las funciones, actividades y proyectos: es lo que se designaría con el nombre de presupuesto por tareas o *performance budget*».

La segunda Comisión Hoover recomendó en 1955 un «presupuesto programa», y propuso varias mejoras en el sistema contable del Gobierno. Desde entonces, la Administración ha hecho marcados esfuerzos para valorar las actividades en términos de su eficacia para promover objetivos nacionales.

En los últimos años, el Departamento de Defensa ha elaborado un sistema muy desarrollado para valorar sus muchas actividades en términos comparativos. En 1965, el presidente Johnson recomendó a todos los centros y dependencias de la Administración la adopción de este método, conocido como *Planing - Programming - Budgeting System*. Ahora estamos introduciendo el nuevo método en todas las grandes dependencias.

El secretario de Defensa, Robert S. Mc Namara, usaba el siguiente ejemplo para ilustrar el problema de distribución de recursos: Supongamos que hay dos aviones de combate cuyo rendimiento es idéntico en todos los aspectos, salvo uno: el avión A vuela 10 millas por hora más deprisa que el avión B. Sin embargo, el avión A cuesta 10.000 dólares más por unidad que el avión B. Si necesitamos 1.000 aviones, la diferencia de coste sería de 10.000.000 de dólares.

Si enfocamos el problema desde el ángulo de un volumen dado de recursos, la eficacia combativa adicional del avión A debe ser sopesada en relación con cierto número de elecciones posibles. No sólo habría que compararla con el mayor coste en sí misma, sino también con las otras cosas que pueden comprarse con los 10.000.000 de dólares. Quizá los mismos 10.000.000 de dólares podrían proporcionar más eficacia combativa si fuesen usados para comprar un número mayor de aviones B. O podrían obtener más y mejor armamento aéreo, o más barcos, o más viviendas para militares. Tendríamos que decidir si la eficacia combativa no iba a ser mayor seleccionando el avión B y empleando 10.000.000 de dólares más en cohetes tierra-tierra.

Así pues, el hecho de que el avión A sea más rápido que el avión B no es conclusivo. Hemos de determinar si la mayor velocidad vale el mayor coste. Este tipo de determinación es la base de la vinculación del presupuesto al plan y los programas existentes (*planning-programming-budgeting problem*).

El nuevo *Planning-Programming-Budgeting System* es más una solución que un problema para la Administración pública, y aunque su desarrollo es aún un problema para nosotros, al final resolverá, sin duda, muchas de nuestras incógnitas presupuestarias.

El nuevo método P. P. B. incluye tres preocupaciones esenciales. La primera atiende a los aspectos estructurales del programa, la segunda supone un proceso de análisis, y la tercera se refiere al sistema de obtención de información.

La atención a los *aspectos estructurales* se manifiesta en el examen de los «productos terminados» u «objetivos finales», esto es, el examen del resultado final de un programa dado, de aquello que se espera que produzca o cumpla el programa. Además, se determinan con precisión las conductas alternativas y las relaciones entre los distintos programas. Todo ello se ve sobre un extenso período: el que planea debe pensar en el desarrollo del programa en los próximos cinco o diez años, no sólo durante el año siguiente.

El *proceso de análisis* consiste en el estudio sistemático de las conductas alternativas en términos de utilidad y coste. Las distintas

maneras de llevar a cabo una tarea se examinan desde dos puntos de vista: 1) qué clase de resultados producirá cada método, y 2) cuánto costará cada método. Una de las alternativas considerada es la de sí, en realidad, vale la pena realizar la tarea. Todos los métodos posibles y sus costes estimados son expuestos por escrito para poner de manifiesto, a quienes han de tomar la decisión, las elecciones posibles y el coste de cada una.

Aquí es donde se plantean las cuestiones del tipo de las usadas en su ejemplo por el señor Mc Namara. Hay que pensar en el factor conocido como «coste de oportunidad». Los «costes de oportunidad» representan las oportunidades sacrificadas. Como nuestros recursos son limitados, no podemos hacer todo lo que quisiéramos. De ahí que las cosas que elegimos representen el sacrificio de la *oportunidad* de hacer algo diferente. Por cada camino seguido pagamos tanto en dinero como en «coste de oportunidad».

El proceso de análisis genera la necesidad de una gran cantidad de información específica. Necesitamos saber mucho más que nunca acerca de costes y resultados y necesitamos esa información con la mayor exactitud posible. Los *sistemas de información* son métodos estadísticos y de información a los órganos superiores requeridos por el proceso de análisis. Su función es posibilitar la obtención de estimaciones razonables de resultados y costes para las distintas actuaciones posibles.

Con este método, el presupuesto adoptado queda encuadrado en una visión completa de los resultados y costes posibles de las muchas otras maneras de realizar la misma tarea. La decisión estará basada en una mejor información y desembocará en un uso más eficiente de los recursos de que dispone el Gobierno. Además, este material informativo puede utilizarse para repetir cualquier parte del proceso de formación de la decisión, con lo que las personas que revisen el presupuesto pueden comprobar la corrección de las decisiones tomadas.

La introducción del sistema P. P. B. no requiere necesariamente ningún cambio en la forma en que se presentan al Congreso las peticiones de créditos presupuestarios. Pero el proceso de formación de decisiones cambiará mucho y estará basado en pasos específicos.

El primer paso es la preparación de un documento estableciendo la estructura del programa para cada dependencia administrativa. Esta estructura debe tener una forma simple. Para el *Forest Service*, por ejemplo, podría ser la siguiente:

Producción maderera.

Actividades recreativas al aire libre.

Conservación de las bellezas naturales.

Conservación de especies.

Aguas.

Pastos.

Minerales y minas.

Investigación.

Otros.

Sobre la base de la estructura de su programa, cada dependencia administrativa desarrollará un plan (*Program and Financial Plan*) que incluya todos los programas de dicha dependencia, expresados en términos financieros para un período de cinco, diez o más años. Este documento seguirá usándose año tras año, y modificándose cuando sea preciso.

Es en este momento cuando se analizan las diversas maneras de proceder posibles. No debe pensarse que baste con hacer este análisis de una vez para siempre. Al contrario, las dependencias deben revisar sus objetivos y analizar sus programas de una manera continua, evitando los agobios de última hora para ajustarse a los plazos del proceso presupuestario.

En conexión con estos análisis, los jefes de dependencia, sus colaboradores principales y la Oficina del Presupuesto iniciarán estudios especiales sobre diversos aspectos estadísticos y financieros. Estos estudios tendrían por objeto el arrojar nueva luz sobre aquellas áreas en que la falta de información hace difícil el análisis de los métodos alternativos.

Hacia el mes de abril, los departamentos prepararán un memorándum, basado en este análisis permanente, para cada uno de los programas a desarrollar. En mayo, estos memorándum serán sometidos a la revisión de la Oficina de Presupuesto.

En mayo y junio, la Oficina de Presupuesto llevará a cabo una revisión previa basada en los memorándum y en los estudios especiales realizados en un período de varios meses.

En julio y agosto se introducirán en los programas los cambios necesarios a la vista de las directrices de la Oficina de Presupuesto y sobre la base de la legislación y autorizaciones de crédito del Congreso. Se harán entonces las estimaciones presupuestarias. De septiembre a diciembre, estas estimaciones serán sometidas a la Oficina de Presupuesto para su revisión, se celebrarán consultas entre la Oficina de Presupuesto y los departamentos y se harán las recomendaciones al presidente. Las decisiones del presidente son transmitidas a los departamentos y, de acuerdo con ellas, se prepara el presupuesto para su envío al Congreso.

Es demasiado pronto para afirmar que este nuevo enfoque va a resolver nuestros problemas presupuestarios; en este momento la introducción del sistema es en sí misma un problema. Pero sí ofrece ya una esperanza de progreso real porque obliga a los directivos de la Administración a contemplar sus operaciones a largo plazo y porque su atención se centra en los objetivos finales de los programas administrativos, y en el método económico, para alcanzar esos objetivos. Además, supone la revisión de objetivos, programas y presupuestos hecha de modo racional a la luz de las circunstancias cambiantes.

Hacia un mejor servicio al público

Uno de los objetivos centrales del Gobierno—quizá el más importante de todos—no coincide con las líneas de los programas ni con las de organización. Este objetivo es el servicio al público, deber primario de todos los empleados del Gobierno.

El Presidente Johnson se dió cuenta hace tiempo de que este deber había sido descuidado no tanto por tomar medidas equivocadas como por fallos de comunicación. Desde luego, éste no es un problema nuevo. Hay, incluso, una palabra americana, *gobbledygook*, que se inventó hace años para describir el lenguaje inflado, retórico y oscuro que se encuentra con demasiada frecuencia en los documentos oficiales. El problema puede no ser nuevo, pero ahora existe la intención de hacer algo sobre él.

El Presidente Johnson ha extendido el significado de la palabra *gobbledygook* para incluir toda clase de comunicaciones inadecuadas o insuficientes entre las unidades administrativas y el público. Ha hecho personalmente responsables a los jefes de los centros y dependencias de la Administración de una campaña intensa para eliminar en ellos el *gobbledygook*.

Algunas de las medidas que se están tomando para mejorar la comunicación entre la Administración y el público son las siguientes:

- Establecimiento de un premio (técnicamente conocido como *incentive award*) a quienes se destaquen en la comunicación y servicio al público.
- Establecimiento de una nueva prueba de redacción en los exámenes de ingreso a la Administración federal (*Federal Service Entrance Examination*).
- Intercambio de información entre los distintos servicios centrales sobre nuevas ideas y métodos de comunicación.

- Establecimiento de oficinas a lo largo de todo el país, donde puede obtenerse información sobre empleos en la Administración.

Diversos organismos, incluyendo la Civil Service Commission, han ampliado las horas de despacho al público. Esto permite a los ciudadanos resolver sus asuntos en la Administración fuera de las horas laborales normales. Algunos organismos han establecido oficinas centrales de información en los grandes edificios para ayudar al público a encontrar más fácilmente los servicios que necesitan. A veces, además de las oficinas de información sobre empleos, existen oficinas donde un ciudadano puede informarse sobre cualquier aspecto de la Administración federal.

Los problemas de servicio deficiente y mala comunicación están siendo atacados y hay grandes esperanzas sobre su mejoramiento. Creemos que este autoperfeccionamiento hará innecesario el establecimiento de un cargo u oficina análogo al del Ombudsman, o abogado de los ciudadanos ante el Gobierno, que se ha hecho popular en los países escandinavos. Esperamos llegar a proporcionar un servicio y un trato tales que los ciudadanos no necesiten un sistema de reparación de agravios.

Sistema abierto o cerrado

Cuando consideramos los modos de proporcionar mejor servicio al público, uno de los problemas fundamentales es la determinación del mejor sistema de reclutamiento de empleados públicos. Este sistema debe basarse fundamentalmente en la eficiencia, porque los recursos naturales no son ilimitados. Por otra parte, los funcionarios nunca deben estar tan ocupados que no tengan tiempo para escuchar. Deben estar dispuestos siempre a atender las preguntas, peticiones y quejas de los ciudadanos y a dar una respuesta constructiva.

En términos de continuidad, lealtad y estabilidad, una carrera cerrada presenta muchas ventajas. Por carrera cerrada entiendo un sistema en que la gran mayoría de los empleados entran en la Administración en su juventud y permanecen en ella a lo largo de sus carreras, más, aún, que prácticamente no existe admisión de empleados a mitad de carrera. Por otra parte, un sistema abierto que estimula el movimiento en el interior de la Administración y entre ésta y el exterior, prácticamente a todos los niveles de edad y de responsabilidad, ofrece ventajas de renovación, evitación del estancamiento y flexi-

bilidad de la Administración para adecuarse a los cambios políticos y las necesidades públicas.

Nuestro objetivo es conseguir las ventajas de ambos sistemas. Actualmente estamos tratando de establecer un sistema de carrera «abierto». Una vez más el problema es cómo usar nuestros recursos: fondos administrativos y fuerza de trabajo. Ya hemos dado pasos considerables hacia el establecimiento de un verdadero sistema de carreras administrativas. Estamos convencidos de que la posibilidad de encontrar una carrera exigente y atractiva en la Administración contribuye poderosamente a mejorar la calidad del reclutamiento.

El reclutamiento en la Administración federal se hace hoy más para carreras que para puestos concretos. En los últimos once años la principal forma de acceso de los graduados universitarios a varios campos profesionales ha sido el *Federal-Service-Entrance Examination*. Este es un examen difícil, como pone de manifiesto el que aproximadamente un 74 por 100 de los candidatos no logran pasarlo.

Sin embargo, es un examen muy popular, tanto entre los graduados interesados en la función pública como en los organismos de la Administración que quieren obtener candidatos altamente cualificados. Al presentarse al examen, ningún candidato tiene conocimiento directo del tipo de puesto que le puede ser ofrecido al ingresar en la Administración.

El *Federal-Service Entrance Examination* está destinado a apreciar la capacidad de los graduados en Ciencias y Humanidades. Hay también exámenes especiales para ingenieros, físicos, abogados, médicos y candidatos de algunas otras profesiones. Cada año de 18 a 20.000 jóvenes entran al servicio de la Administración en los Estados Unidos a través de su designación para puestos en los grados iniciales de las escalas profesionales o directiva, lo cual abre ante ellos una carrera de amplios horizontes.

Estos profesionales y directivos potenciales son estimulados a permanecer en la Administración mediante todos los incentivos de que podemos disponer. Tratamos de que la retribución en la Administración sea verdaderamente comparable a la que existe en la industria privada. Los llamados *fringe benefits*, o retribución extrasalarial, se comparan favorablemente con los que existen en la empresa privada. El funcionario disfruta de permisos remunerados, un generoso plan de jubilación, seguro de vida, asistencia sanitaria y gran medicina. Estos beneficios aumentan, sin duda, el atractivo de la función pública como ocupación para toda la vida.

Las carreras deben ser planeadas antes y después del reclutamiento. El planeamiento anterior al reclutamiento se refiere al tipo de personas que el organismo trata de incorporar. Sobre el estudio del personal existente, sus características y rendimiento y de las previsiones de las futuras necesidades de personal, puede elaborarse un plan de futuras carreras que sirva de directriz a la organización para determinar la forma de ingreso, ascenso y retiro del personal.

Este plan no puede ser estático. Debe ajustarse anualmente sobre la base de la experiencia. La importancia de este tipo de planeamiento ha sido puesta de relieve en los diversos departamentos y organismos de la Administración federal. Cada vez con más frecuencia se recuerda al personal que se encuentra en la línea directiva que no va a ser juzgado sólo sobre sus resultados diarios, sino también por su actuación a largo plazo. El reclutamiento de personal para el futuro debe comenzar en el presente.

Una vez admitido, el funcionario novicio entra en el primer estadio de su formación profesional. De nuevo el planeamiento de la carrera por el organismo es de la mayor importancia. Cada organismo debe orientar al empleado de forma detallada sobre sus objetivos, su organización, relación con otras partes de la Administración, prácticas administrativas y cualquiera otra información pertinente.

Este proceso tiene especial importancia porque contribuye a dar a la carrera un comienzo satisfactorio y estimulante. En ciertos organismos se ha introducido un programa de ingreso más complejo denominado período de prueba (*internship*). El aspirante, persona considerada de gran capacidad para el aprendizaje, es afectado a cierto número de puestos en un orden previsto, participa en seminarios especiales y goza de oportunidades para hacer estudios de nivel posgraduado en la Universidad local. El rendimiento posterior de estos aspirantes ha sido claramente superior y sus carreras se han caracterizado por una rápida línea de ascensos.

Junto con un programa de alta calidad en la selección y cuidadoso planeamiento de las carreras, la Administración necesita establecer comprobaciones posteriores para determinar cuánto ha progresado el empleo y en qué dirección.

En los últimos años, los juicios sobre el rendimiento se han ido apartando de los sistemas de calificación uniformes y formalistas con valoración por nota cifrada o por lista cerrada de adjetivos. Se tiende al plan individualizado, generalmente agregando dos o tres adjuntos al jefe directo del funcionario para discutir todos los as-

pectos del rendimiento de éste y elaborar un informe descriptivo que es comentado con el funcionario.

A partir de ese informe, es posible formular el programa de formación más útil para cada persona, explotando al máximo sus cualidades sobresalientes y superando sus deficiencias. Sin valoraciones periódicas del progreso del funcionario en su carrera, es muy difícil o imposible ayudarle de modo efectivo a determinar su línea de autoperfeccionamiento.

Sin embargo, dado que este artículo trata de subrayar los problemas, debe decirse que aún no hemos llegado a una solución ideal en la valoración del rendimiento del funcionario, y en la prestación de asistencia al mismo para su desarrollo. Estamos convencidos de que hemos hecho progresos significativos, pero aún puede hacerse más.

Un aspecto relativamente nuevo es el creciente uso de fondos públicos para costear la formación del personal en instituciones educativas no oficiales. En 1955 el presidente Eisenhower ordenó directamente a los departamentos del Gobierno y a los jefes de los organismos que prestasen atención a la formación profesional de su personal. En 1958 el Congreso aprobó por primera vez una legislación que permite el uso de fondos públicos para la formación de sus empleados en Universidades y escuelas ajenas a la Administración.

Formación fuera de la Administración

Esta formación se lleva a cabo en muchas universidades que ofrecen programas concebidos especialmente a este fin o bien permiten la participación en cursos regulares abiertos al público. Muchos directivos de carrera han participado en cursos de formación de dirigentes ofrecidos por Harvard, Cornell, Columbia y otras universidades, así como por la American Management Association. Los cursos tienen, a menudo, una duración de varias semanas, y a veces se dividen en partes para permitir ausencias cortas del servicio. En algunos casos, se concede a los funcionarios un año entero de estudio o viaje para formación e investigación. Existen también becas especiales de fundaciones privadas que permiten al funcionario tomar un permiso de un año para dedicarse a la investigación por su cuenta en cualquier lugar del mundo.

El perfeccionamiento profesional en diversas etapas de la carrera puede desarrollarse aún más gracias a los nuevos organismos de formación que se han puesto a disposición de la Administración

en los dos o tres últimos años. Se está estudiando un plan de becas que permitirá al funcionario con dos o tres años de experiencia proseguir sus estudios para obtener el doctorado.

A pesar de su creciente desarrollo, la formación fuera de la Administración tiene menos importancia que la formación en el empleo mismo (*on-the-job training*), de la que es responsable el jefe directo. Algunos organismos siguen un camino intermedio y tienen escuelas propias de formación en el campo de sus actividades. Como servicio a los demás organismos de la Administración, la Civil Service Commission organiza por sí misma algunos cursos y elabora una guía de los servicios educativos y actividades de formación proporcionados por otras dependencias administrativas para facilitar su utilización por todos los organismos públicos.

Desde hace tres años, la Comisión tiene establecido un centro de seminarios para directivos, situado en la costa este de los Estados Unidos, que realiza cursos de materias generales para aspirantes en período de prueba, personas de niveles intermedios de la escala directiva y personal de formación técnica que va a ascender a puestos administrativos. Recientemente se ha abierto otro centro similar, en la costa del Pacífico.

Aparte de estos centros abiertos al personal de diversos organismos públicos, no hay ningún instituto central de formación para los funcionarios civiles de los Estados Unidos. Sin embargo, se está haciendo un serio estudio sobre la posibilidad de establecer una Escuela de Administración permanente para la formación de las personas que se encuentran en los niveles superiores de la carrera.

Se está prestando especial atención a dos posibles métodos de organización. Uno sería colocar la Escuela de Administración bajo la dependencia de la Civil Service Commission como un servicio a los demás organismos públicos. El otro sería hacerlo depender de una institución educativa no oficial mediante un contrato. En los últimos años, la Brookings Institution, organización privada de estudio e investigación, ha organizado con gran éxito un programa experimental para altos directivos. Este programa ha consistido en cursos de dos a tres semanas destinados a ampliar el horizonte intelectual y las aptitudes para la dirección de los participantes. Este experimento puede servir de modelo para la formación de dirigentes en la escuela de administración.

La mayor parte de los funcionarios en los Estados Unidos estarían de acuerdo conmigo en que una formación bien planeada y organizada es una necesidad esencial para el desarrollo de un sis-

tema de carreras administrativas. Precisar los objetivos de esta formación sigue perteneciendo al área de los problemas sin resolver.

Sean cuales fueren las respuestas finales, las necesidades son cada vez más visibles. Los Gobiernos viven hoy entre complejos problemas que presentan difíciles alternativas. Los funcionarios profesionales al servicio de la Administración deben estar cada vez mejor preparados para afrontar las exigencias de nuestro tiempo. No hay nadie que, en sus estudios universitarios previos a su ingreso en la Administración, pueda aprender lo bastante para hacer frente a las necesidades cambiantes del mundo de hoy. Es evidente que nuestro sistema de formación, cualquiera que sea su forma final, debe rellenar este vacío.

Ascensos y movilidad en el trabajo

Las oportunidades de formación no aseguran necesariamente el ascenso, ya que en los Estados Unidos los ascensos no son automáticos. Nuestro objetivo es basar la selección para el ascenso únicamente en los méritos, tal como hacemos la selección para el ingreso. De ahí que la política de ascensos sea un factor importante en el desarrollo de la carrera administrativa.

Durante más de cinco años, la Civil Service Commission ha exigido a todos los organismos de la Administración federal que realicen sus ascensos con arreglo a un plan que garantice que todos los funcionarios del organismo calificados para ocupar una vacante son tomados en consideración individualmente. Este plan no da un peso indebido a la antigüedad. Aunque la experiencia sea un factor tenido en cuenta, se da gran importancia a otros factores, ya que el uso de la antigüedad como factor determinante sería un serio inconveniente para el establecimiento de un sistema de carrera dinámico.

La persona de quien va a depender el funcionario después de su ascenso es la figura clave en la selección. Este factor subraya la necesidad de cuidar al máximo la selección de jefes. Estos son a su vez producto de la misma política de ascensos, ya que la mayoría de los jefes han llegado a la jefatura por ascenso.

El establecimiento de un buen sistema de ascensos pagará dividendos crecientes a medida que pase el tiempo, en tanto que el abandono en esta materia tendrá efectos cada vez más destructivos.

Un aspecto del sistema de carrera que se relaciona a la vez con la formación y el ascenso es el proceso de rotación de empleo, co-

nocido a veces con el término de movilidad. En algunos casos, la movilidad será considerada como un factor indispensable a la hora del ascenso a los escalones superiores. Este requisito nace de la dispersión geográfica de la Administración federal americana. Aunque las oficinas centrales de la mayoría de los organismos públicos están en Washington o sus alrededores, el 90 por 100 de los empleados trabajan en oficinas fuera de la capital. Las oficinas locales y regionales que se extienden por todo el continente americano constituyen un área familiarmente conocido como la periferia (*the field*). Es natural que surjan diferencias de enfoque entre los funcionarios de Washington y los de la periferia. Los problemas locales varían de un punto a otro en el país y es difícil evitar los puntos de vista demasiado limitados.

La movilidad—el traslado de funcionarios de la oficina central a puestos de la periferia y a ser posible varias localidades distintas antes de su regreso a Washington—tiene el saludable efecto de hacer más amplios los puntos de vista y dar a los funcionarios una mejor perspectiva de los problemas tal como son vistos desde la periferia y desde la oficina central. Esto constituye un modo de formación.

Algunos organismos públicos llevan a cabo una serie de traslados con arreglo a un plan, a fin de dar a los funcionarios que parecen destacarse una experiencia lo más amplia posible.

Al cubrir ciertos puestos clave, se considera necesario a veces que los candidatos tengan dos tipos de experiencia: experiencia en puestos operativos y de staff en Washington, combinada con experiencia en oficinas periféricas. De este modo la movilidad se relaciona estrechamente con el ascenso.

La Administración federal da también oportunidad a los funcionarios de carrera de pasar de uno a otro organismo sin sufrir un nuevo examen. Esta oportunidad hace posible una experiencia más amplia y da al funcionario profesional una visión mucho menos parroquial de los problemas de un organismo y las relaciones de éste. En su «mensaje al Congreso sobre el estado de la Unión» de enero de 1966, el Presidente Johnson indicó que proyectaba aumentar estas oportunidades. Sus palabras fueron: «Reestructuraré nuestra función pública en sus grados superiores, de forma que hombres y mujeres puedan ser fácilmente destinados a los puestos en que son más necesarios y que se exija y premie la capacidad.»

Premios y beneficios

Un elemento adicional de nuestro programa para reforzar el sistema de carrera es el esfuerzo para proporcionar adecuado reconocimiento a los funcionarios. Las actitudes públicas de aprobación o desaprobación del servicio público como carrera tienen un efecto decisivo en el reclutamiento de jóvenes de alta calidad. Estas actitudes afectan también a las personas que ya están en el servicio.

Nuestra experiencia muestra que el reconocimiento público al funcionario por servicios sobresalientes tiene múltiples efectos. Sirve como recompensa adicional al funcionario mismo, acrecienta el orgullo profesional de los empleados que trabajan en una organización donde se están obteniendo excelentes resultados y hace saber al público que la Administración está realizando un trabajo digno de elogio.

Nuestro criterio firme es que los resultados sobresalientes obtenidos por personas o grupos determinados reciban favorable atención de los más altos directivos. Desde hace una docena de años venimos insistiendo en este aspecto de nuestro programa en Washington. Se han concedido premios a los funcionarios que se han hecho acreedores a ellos por sugerencias de mejoras, invenciones, rendimiento superior y heroísmo.

La cima del reconocimiento lo constituyen cinco premios anuales del Presidente a los funcionarios más sobresalientes. Se ha hecho un esfuerzo para difundir estos éxitos en los medios masivos de información como parte de la campaña permanente para elevar el prestigio del servicio público a los ojos del pueblo americano.

Un sistema de carrera abierto

Así pues, la Administración federal trata de establecer un verdadero sistema de carrera sin tener al mismo tiempo lo que consideramos desventajas de un sistema «cerrado». Nosotros fomentamos el movimiento de personal de dentro a fuera de la Administración y viceversa, porque creemos que esta intercomunicación aporta un renovado vigor y vitalidad al servicio público.

Para decirlo con palabras ligeramente distintas, nos hemos empeñado en conseguir un profesionalismo dinámico en la Administración. Creemos que los empleados capaces de proporcionar este tipo de servicio deben ser principalmente funcionarios de carrera. Pero creemos también que el profesionalismo en la Administración

debe ir acompañado de períodos ocasionales de refrescante actividad profesional fuera de la Administración.

Un estudio hecho hace años mostró que al menos la mitad de las personas que alcanzaron los grados más altos habían servido en dos o más organismos de la Administración. Esto parece indicar que no eran recién llegados al servicio público, sino que poseían una combinación de servicio prolongado y al mismo tiempo móvil. He observado también que sólo unos centenares de personas son reclutadas directamente para los grados más altos, frente a los miles que son ascendidos cada año desde los puestos inferiores de la organización.

En los Estados Unidos los puestos más altos de la Administración son cubiertos por nombramiento político y dejados deliberadamente al margen del sistema de mérito. Las personas que ocupan los puestos clave en la toma de decisiones políticas son reclutados por el partido en el poder y no gozan de la inamovilidad inherente al sistema de mérito.

Este método nos parece lógico y útil porque contribuye a hacer los centros y dependencias administrativos más flexibles a los cambios de dirección política según los deseos del electorado. Sin embargo, la experiencia obtenida en un período de bastantes años demuestra que más de la mitad de los puestos de nombramiento político son cubiertos con funcionarios de carrera. Es posible—y ocurre con frecuencia—que el funcionario de carrera llegue a la cima de la organización a pesar del carácter político de estos puestos superiores.

Problemas de nueva legislación

Aunque de acuerdo con las propuestas presupuestarias hechas por el Presidente para el año fiscal de 1967, permitirán modestos aumentos del número de empleados federales en general, debemos administrar nuestros recursos personales de modo que se haga frente al trabajo que impone la nueva legislación sin un aumento proporcional del número de empleados.

En su mensaje de presentación del presupuesto al Congreso en enero de 1966, el Presidente Johnson dijo lo siguiente respecto a las nuevas tendencias en los programas del Gobierno: «A lo largo de tres años—del año fiscal 1964 al 1967—cambiará sustancialmente la estructura del presupuesto federal. Excluyendo los costes especiales del Vietnam, el total de gastos del presupuesto para programas

federales regulares crecerá en 4.600 millones de dólares, un aumento de sólo el 1,5 por 100 anual. Dentro de este total, sin embargo, las tendencias de gasto de los diversos programas son notablemente diferentes. Entre 1964 y 1967 el gasto conjunto de los grandes programas encaminados a cumplir los objetivos de la gran sociedad en

- salud,
- educación,
- guerra a la pobreza,
- formación profesional,
- vivienda y desarrollo comunitario

crecerá en 6.200 millones; el coste de los intereses crecerá en 2.100 millones. Pero los gastos producidos por el resto de las actividades disminuirán en 3.700 millones.»

El Presidente declaró también: «Los esfuerzos para eliminar la pobreza, reforzar la educación en las áreas más pobres y desarrollar las regiones atrasadas del país muestran una creciente conciencia social, una fuerza que no sólo exige mejores servicios públicos, sino que quiere que estos servicios sean iguales para todos. El fardo cada vez más pesado que soporta la Administración federal se deriva directamente de estas crecientes exigencias.»

En su primera sesión, el 89° Congreso aprobó una extensa legislación en los campos citados antes por el Presidente. Los administradores federales deben hacer frente ahora al problema de reclutar el personal necesario y cubrir los objetivos propuestos, respetando las restricciones presupuestarias. El nombramiento de personas de nuevo ingreso, la redistribución del personal actual y el ascenso de sus funcionarios son medios útiles de que disponían para atender sus necesidades de personal.

Federalismo creador

Muchos de los nuevos programas no serán realizados directamente por la Administración federal, sino a través de las autoridades estatales o de la acción comunitaria. En el año fiscal 1967, por ejemplo, habrá programas de acción comunitaria en 900 comunidades del país, como parte de la guerra contra la pobreza. La ley de Vivienda y Urbanismo de 1965 creó el *Department of Housing and Urban Planning*, que colabora con las autoridades estatales y municipales a fin de lograr:

- la máxima utilización de las viviendas existentes en el programa de alojamientos públicos de renta limitada,

- un sistema bien planeado de abastecimiento de aguas y alcantarillado,
- el embellecimiento de nuestras ciudades,
- facilidades para establecer servicios sociales y recreativos en barriadas modestas.

La mayor parte de los fondos serán proporcionados a través de la Administración federal, pero las actividades serán llevadas a cabo por unidades de la Administración estatal o municipal.

Los problemas de Administración suponen una relación, a veces delicada, entre representantes de la Administración federal y los funcionarios que operan a nivel local. Se espera que el nuevo *Department of Housing and Urban Planning* contribuya al establecimiento de buenas relaciones de trabajo por los muchos puntos de contacto que ha de establecer con individuos y organizaciones locales.

Durante muchos años el Gobierno federal se ha valido a este respecto de comisiones federales de coordinación (*Federal Executive Boards*). Estas comisiones están formadas por los jefes de organismos federales en doce grandes ciudades del país. Su función es facilitar la comunicación entre los órganos periféricos federales y, al mismo tiempo, ayudar a estos órganos a integrarse en la vida e intereses de las comunidades locales.

Con todo, las relaciones con los estados y las comunidades locales siguen siendo un problema y será necesario un desarrollo completo de lo que se ha denominado «federalismo creador» para hacer posible una cooperación efectiva y fructifera entre la Administración federal y los demás organismos públicos que concentre los mejores esfuerzos de todas las entidades públicas en este gran intento de mejorar la calidad de nuestra sociedad.

La administración de programas científicos

Todos los problemas enumerados se relacionan de algún modo con mi tema central: cada problema que encontramos es un aspecto diferente de la necesidad esencial de utilizar recursos limitados de la forma más eficaz. Esto ocurre también con el último problema que vamos a examinar: la administración de programas científicos.

En los Estados Unidos, la Administración ha asumido un papel preponderante en el campo de la ciencia. Ciertos programas científicos son realizados directamente por la Administración. En otros, la Administración juega un papel más pasivo a través de la conce-

sión de becas de ayuda a la investigación y ayuda financiera para instalaciones.

Aun en los casos de acción directa de la Administración, como el programa especial, gran parte del equipo es producido por la industria privada, que no está bajo control gubernamental. La complejidad de los instrumentos científicos es tal que los contratistas privados proporcionan grupos de expertos que sirven de enlace con la Administración del espacio, y a menudo trabajan en estrecha relación con los empleados del Estado. A veces, un sistema completo de comunicaciones es facilitado y manejado por el contratista privado, que trabaja en estrecho contacto con los empleados del Estado.

Este método de trabajo es consecuencia de la necesidad de cumplir la misión asignada del modo más económico y generalmente da buenos resultados. A veces, se hacen visibles ciertas diferencias entre la retribución y beneficios de todas clases de que gozan los funcionarios y los empleados privados. La Administración tiene gran control sobre el resultado y los plazos de realización del contrato, pero no tiene más influencia directa sobre la actividad del contratista que los incentivos financieros.

Como métodos de control se utilizan intensamente las inspecciones en el curso de los trabajos, así como la inspección completa del producto terminado, pero aún no se ha encontrado la respuesta final a la cuestión de cómo administrar mejor los programas científicos cuando una parte del trabajo es realizada por entidades privadas.

* * *

Esta ha sido una descripción de problemas más que de soluciones y de aspiraciones más que de resultados. En algunos casos nos parece que hemos llegado a una solución prometedora, pero aun entonces hemos de hacer frente a las dificultades que surgen de su puesta en práctica.

Nuestros problemas serían a menudo más fáciles si nuestros recursos fueran mayores, pero tendrían que acercarse al infinito para que las dificultades desapareciesen del todo. Sin duda, cada vez que nos acercamos a una solución surgen nuevos problemas.

Por eso, quienes estamos en la Administración Federal de los Estados Unidos continuaremos buscando las soluciones más adecuadas para los problemas que tenemos con la ayuda de nuevos métodos presupuestarios, nuevos enfoques y también—así lo esperamos—con nueva dedicación al importante servicio público que tenemos a la vista.

