



# C R O N I C A S

## La Administración norteamericana, vista por dentro 35(73)

Se trata en realidad de un resumen de la Memoria del viaje de estudios realizado a los EE. UU. por un grupo de seis colaboradores de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

### INTRODUCCION

Con objeto de estudiar la organización de la Administración de los Estados Unidos, especialmente en orden a las nuevas técnicas y métodos de trabajo implantados en aquel país para conseguir un mayor rendimiento de la Administración, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, acogiéndose a los beneficios de la Asistencia Técnica Americana, envió allí un grupo de funcionarios de su Gabinete de Estudios. A estos efectos, se formuló un plan de visita a los principales Organismos administrativos de Norteamérica, en colaboración con la I.C.A. (International Cooperation Administration), que fué costeado con cargo al presupuesto de la Secretaría de Estado del Gobierno Federal Americano.

La visita se realizó durante los meses de septiembre y octubre últimos por los colaboradores señores don José Manuel de Abaroa, secretario de Embajada y jefe de la Sección de Personal de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno; don Antonio Carro, letrado del Consejo de Estado y jefe de la Sección de Documentación; don Manuel Delgado-Iribarren, letrado del Consejo de Estado y jefe de la Sección de Estructura Orgánica; don Rafael Gimeno de la Peña, inspector técnico del Timbre y jefe de la Sección de Organización y Métodos; don Alfonso Osorio, abogado del Estado y jefe de la Sección de Procedimiento, y don Manuel Precioso, técnico de Administración de Obras Públicas y secretario del Gabinete de Estudios.

El programa de visitas se desarrolló principalmente en Washington, donde radican los órganos más importantes de la Administración federal (Oficina del Presupuesto, Departamentos ministeriales, Comisión del Servicio Civil, Archivo Nacional y Servicios Generales), y luego en Sacramento, para estudiar la Administración del Estado de California, que es, sin duda, la mejor organizada de la Unión; en Berkeley, para estudiar el Departamento de Administración de su Universidad y el sistema de gerencia por el que se rige la ciudad; en San Francisco, para estudiar el régimen administrativo de una gran concentración urbana, y en Chicago, para conocer el gran impulso que dan a la Administración pública una serie de Asociaciones administrativas concentradas en el internacionalmente famoso "Thirteen-thirteen", centro en el que radican diversos Organismos dependientes de la Universidad, del Estado y de diversas fundaciones privadas, dedicado a estudios relacionados con la Administración.

Durante la estancia en los Estados Unidos, se hicieron numerosas visitas a persona-

lidades de la Administración norteamericana y se celebraron muchas reuniones en mesa redonda, en las que se deliberaba sobre los problemas más interesantes. En todas y cada una de las visitas se recogió una abundantísima documentación, de muy desigual importancia, pero que en conjunto constituye un material valiosísimo y único en España para la Sección de Documentación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

## CRONICA DE LAS VISITAS Y REUNIONES

### 1. LA OFICINA DEL PRESUPUESTO

Es, sin duda, el Centro administrativo más importante del país.

Todas las facultades ejecutivas contenidas en la Constitución norteamericana están atribuidas, a título personal, a la Presidencia. Es verdad que el Presidente "podrá exigir la opinión escrita del funcionario principal de cada Departamento ejecutivo" (art. 2.º, Sec. 2, de la Constitución), pero éste carece de facultades propias. El Presidente las reúne todas y es responsable ante el país de toda la actividad administrativa.

Ahora bien, esta actividad administrativa norteamericana, con sus tres millones de funcionarios y centenares de organismos de gestión, es actualmente tan compleja que la Presidencia se halló impotente para coordinar y dirigir por sí sola a toda esta gigantesca maquinaria administrativa.

El Presidente Roosevelt (F. D.) configuró la Oficina de Presupuesto como centro en donde poder descargar las grandes responsabilidades administrativas de la Presidencia. Desde entonces ha ido creciendo la importancia de dicha Oficina, hasta llegar a ser actualmente el eje motriz en torno del cual gira toda la Administración norteamericana.

Como el programa administrativo del país se refleja en el Presupuesto, se juzgó necesario vincular estrechamente la función presupuestaria a la Presidencia, lo cual se ha hecho a través de esta Oficina del Presupuesto.

Ahora bien: la palabra "presupuesto" no debe inducir a la creencia de que dicha Oficina realiza sólo esa función. Es, además, un Centro de iniciativa y control legislativo (pieza de unión entre la Casa Blanca y el Capitolio), órgano asesor del Presidente, especialmente en lo que respecta a la utilización del veto legislativo, y un organismo de gerencia y coordinación administrativa, de organización y planeamiento.

De estas actividades se deduce que la Oficina del Presupuesto constituye el complemento necesario de la autoridad presidencial para que funcione eficazmente toda la ingente maquinaria administrativa norteamericana. Prácticamente, esta Oficina supervisa y coordina toda la Administración, es fuente de iniciativa legislativa, ejerce la potestad reglamentaria, tiene la llave del presupuesto de gastos y es el órgano de programación general del Estado federal.

La Oficina está instalada en un edificio inmediato a la Casa Blanca. Su director es la figura política más influyente en el país. Asiste a los Consejos de Ministros y despacha diariamente con el Presidente de los Estados Unidos. De él dependen los 250 funcionarios más calificados del país, que trabajan en la Oficina a sus órdenes inmediatas.

La puesta en práctica de las recomendaciones de la Oficina del Presupuesto ha permitido hacer frente al aumento del volumen de actividad administrativa producido en

los últimos cinco años, sin necesidad de un aumento correlativo del número de funcionarios.

## 2. LA COMISIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Es el órgano competente en materia de funcionarios públicos. Tiene a su cargo la elaboración de normas para la selección, formación y perfeccionamiento del personal civil al servicio de la Administración federal. Es, por tanto, el Centro encargado del reclutamiento de este personal y fija los derechos y obligaciones del mismo.

Esta Comisión está presidida por tres comisionados, nombrados por el Presidente con la aprobación del Congreso, de los que uno actúa como presidente y los otros como vicepresidentes.

### a) Selección del personal

En los Estados Unidos no existen Cuerpos de funcionarios. No hay plantillas ni escalafones. Todo el personal al servicio de la Administración federal—con las excepciones de los agentes postales, el F.B.I. y el Servicio Diplomático—está integrado en el “Servicio Civil”, y se rige por idénticas normas en los aspectos jurídico y económico.

Para el reclutamiento del personal se sigue un sistema semejante al que utilizan las grandes Empresas industriales o comerciales. Cuando un Servicio determinado necesita cubrir puestos vacantes, de cualquier naturaleza que sean, lo comunica a la Comisión del Servicio Civil, que se encarga de realizar los exámenes correspondientes. Estos exámenes, cuando se trata de personal del que existe una continuada y amplia demanda—mecanógrafos, contables, etc.—, se convocan regular y periódicamente por la Comisión, incluyendo a los aprobados en una lista que está a disposición de los organismos federales. Cuando se trata de otra clase de personal, las pruebas de ingreso se realizan para cubrir la vacante o vacantes solicitadas. Para la admisión se tiene en cuenta más la capacidad potencial de la persona que sus conocimientos actuales, lo que produce como consecuencia una entrada muy fácil en la Administración—a diferencia de España, donde suele ser muy difícil—, pero un mantenimiento muy difícil dentro de la Administración, por cuanto todo funcionario está sometido a un aprendizaje continuado e ininterumpido a lo largo de la carrera, el llamado *training*, y puede en cualquier momento ser separado del servicio—a diferencia de España, donde es muy fácil seguir en la Administración—. La característica más importante de estos exámenes es que, generalmente, nunca versan sobre las materias específicas del puesto a cubrir por el candidato, que se dan por conocidas de acuerdo con los títulos o certificados de estudio exigidos en la convocatoria, sino que se limitan a pruebas o *tests* sobre sus condiciones personales y capacidad de trabajo.

### b) Perfeccionamiento.

En los últimos años se viene dedicando en los Estados Unidos especial atención al perfeccionamiento o *training* del personal, que, si bien se realiza dentro del organismo al que está adscrito el funcionario, siempre se hace de acuerdo con las normas emanadas de la Comisión del Servicio Civil.

c) *Régimen económico y jurídico.*

Hay 18 categorías de funcionarios, que corresponden a 18 tipos de capacidad. Cada categoría tiene un sueldo distinto, existiendo además primas anuales de rendimiento acumulables al sueldo, que no suelen concederse durante más de seis anualidades, puesto que se supone que mucho antes de transcurrir este plazo el funcionario o habrá superado las pruebas para ascender a otra categoría o habrá dejado la Administración por ineficacia o cualquier otro motivo.

La antigüedad por sí misma sólo se traduce en ascensos dentro de la misma categoría. Para alcanzar otra categoría superior es preciso cambiar de tarea. Dicho cambio se hace a propuesta del superior inmediato del funcionario, siendo el jefe del Servicio respectivo quien decide sobre el ascenso, casi siempre de acuerdo con la propuesta.

Así como en España una buena parte de los altos funcionarios civiles procede de carreras jurídicas, en los Estados Unidos los juristas no gozan de este privilegio. Allí la eficacia y la productividad se hallan en primer término, y por ello procuran huir del rigor formalista que los juristas suelen incorporar a la Administración.

En resumen, pueden afirmarse que todo el planteamiento del sistema de funcionarios en los Estados Unidos corresponde a una concepción anglosajona de la función pública, que es totalmente diferente de la tradición continental europea en general y de la española en particular. Ello no ha impedido al grupo expedicionario español convencerse de la necesidad de que poco a poco vayan los funcionarios españoles abriendo sus filas a nuevas generaciones de personal técnico, productivo y eficaz, cualquiera que sea su procedencia.

La Comisión del Servicio Civil permite dar al régimen de funcionarios una unidad jurídica y económica altamente satisfactoria.

### 3. DEPARTAMENTO DEL TESORO

Es un Departamento ministerial, muy complejo. Realiza unas funciones similares al de Hacienda en España, salvo en lo relativo a la confección del Presupuesto de Gastos, que es prerrogativa que ejerce directamente el Presidente a través de la Oficina del Presupuesto.

Este Departamento fué presentado como modelo. El grupo español estudió en él los Servicios Centrales de coordinación administrativa, fundamentalmente los Servicios de personal y de normalización de documentos, el procedimiento administrativo y el registro de entrada y salida.

En el Ministerio de Hacienda existe un secretario adjunto para Asuntos Administrativos, que tiene competencia sobre todas las cuestiones de carácter administrativo del Departamento, incluyendo "organización y métodos", personal y programas de especialización de funcionarios. De él dependen el Comité de Administración del Departamento, la Oficina de Personal, la Oficina de Servicios Administrativos y la Imprenta.

El Comité constituye una especie de Estado Mayor, que asesora al secretario adjunto y prepara los planes de actuación administrativa. Forman parte del mismo los jefes de los Servicios Administrativos y especialistas en "Organización y Métodos" y productividad administrativa.

Hay un extremo que llamó poderosamente la atención del grupo de visitantes españoles. Fué la mecánica administrativa de Contabilidad, liquidaciones y pagos. Allí la mecanización es tan perfecta, que la aplicación de la electrónica a la Administración ha producido un fenómeno nuevo que se viene denominando "automación". Grandes naves del Ministerio de Hacienda están prácticamente vacías de personal, que ha sido sustituido por complejos de máquinas, que trabajan a base de fichas perforadas y tienen como archivo-registro un cerebro electrónico. Todos los pagos se realizan mediante cheques perforados, que siguen el mismo proceso de contabilización y registro automático. Llegando a extremos que rayan en lo anecdótico, se hace notar que el cerebro electrónico dicta a máquinas que escriben solas. Sin embargo, el costo de un equipo de máquinas e instrumentos de este tipo alcanza cifras de cientos de millones, y los modelos están continuamente en vías de perfeccionamiento, por lo que solamente organismos administrativos extremadamente complejos y con presupuestos muy desahogados pueden utilizarlos.

#### 4. EL ARCHIVO NACIONAL

Es el edificio más sólido de Washington y bajo su cúpula se alberga el altar—que a la vez es mausoleo y caja fuerte—sobre el cual se halla la Constitución.

Con mucho menos aparato, pero con mucha mayor eficacia, están alojados en el mismo edificio centenares de miles de documentos de muy diversa importancia. Lo más notable es que la Administración americana se ha planteado el problema de no sucumbir ante el cúmulo enorme de papel que produce, y para ello ha creado un Servicio de destrucción del mismo. Lo verdaderamente importante es que han roto el fetichismo de la indestructibilidad de los expedientes administrativos y que han establecido unos criterios interesantes de selección.

#### 5. LOS SERVICIOS GENERALES

Más brevemente conocidos como "G.S.", es una Empresa suministradora de todo género de material que precisa la Administración.

Constituye un sistema interesante, porque suprime las habilitaciones de material que en España existen en cada Ministerio. Los "G.S." son en la práctica una red de almacenes de máquinas y material de oficina extendida por todo el país que contrata al por mayor con Empresas privadas el suministro de materiales y carga en el crédito presupuestario de cada unidad administrativa los pedidos que le van realizando.

Una institución parecida existe en California para los Servicios estatales y de los Condados. El grupo de funcionarios españoles ha podido advertir que este género de Servicios funciona bien y ahorra gastos al Estado. Por ello han traído mucha documentación que le ha sido facilitada por los "G.S.", a fin de que los técnicos españoles estudien en qué medida pueda ser aprovechable esta experiencia.

#### 6. LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE CALIFORNIA

Es algo más que un reflejo de la Administración federal. Por ser una unidad administrativa más pequeña, se observa más palpablemente su perfecta organización. La

Administración del Estado de California tiene fama de organización modelo y atrae la atención de los especialistas del mundo entero.

El grupo español dialogó especialmente con los jefes de los Departamentos de Personal y de Servicios generales y recogió amplia documentación de interés.

#### 7. DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE BERKELEY

La Universidad de California tiene su sede en Berkeley. Es uno de los mejores Centros universitarios de los Estados Unidos, con una biblioteca de más de dos millones de volúmenes y con varias decenas de escuelas y especialidades. Una de ellas está constituida por el Departamento de Administración, que es muy complejo, sobre todo en cuanto a documentación. El grupo de funcionarios españoles visitó este Departamento y cambió impresiones con algunos profesores y con el director de la Documentación Administrativa.

#### 8. EL MUNICIPIO DE BERKELEY

Es un municipio de unos 200.000 habitantes, que se rige por una carta orgánica especial. Su peculiaridad más característica es que la Administración municipal está en manos de un gerente contratado especialmente por la Corporación para administrar técnicamente los Servicios públicos.

El grupo español tuvo ocasión de cambiar impresiones con el gerente, discutir algunos puntos de la carta municipal y tomar buena nota de los aspectos prácticos del sistema.

#### 9. EL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO

Los primeros alcaldes de la ciudad fueron españoles y mejicanos. Esto ha impreso cierto carácter típico a la ciudad. Pero las técnicas de organización administrativa son paralelas a las del Estado, con prestigiosos servicios de Organización y Métodos y una buena racionalización del trabajo.

#### 10. EL "THIRTEEN-THIRTEEN" DE CHICAGO

Es un gran edificio adscrito a la Universidad de Chicago, donde se aloja una veintena de Asociaciones administrativas de ámbito nacional que han establecido su sede en Chicago por su situación estratégica dentro del país.

Los visitantes españoles tienen la impresión de que es en esta institución donde más provecho pueden sacar los estudiosos de la teoría y la realidad administrativas de Norteamérica. También entiende el grupo que los problemas relativos a la mejora del rendimiento, productividad y organización administrativa, para que puedan ser resueltos a escala nacional y de modo duradero, han de contar con un ambiente adecuado y un clima social favorable, que podría lograrse como en los Estados Unidos mediante la colaboración de entidades privadas interesadas en este tipo de estudios y experiencias.