

habilidad taquigráfica; capacítense para asumir responsabilidades; sepa dónde puede hacerse con determinada información (bibliotecas, hemerotecas, centros de documentación).

DISCRECIÓN.—Sea prudente y constructivo en sus críticas, y rápido en el elogio; respete las confidencias y cumpla su palabra. Mime la ejemplaridad de su conducta; cultive el respeto a los funcionarios de la organización y no se jacte de la proximidad al jefe. Los funcionarios no deben hallar inconvenientes a tratar con el jefe de Secretaría asuntos que no exijan la atención del superior. Reconozca, en fin,

sus errores y obtenga provecho de la experiencia que representen.

INFORMACIÓN.—Informe al personal sobre cambios que le afecten; obtenga orientación sobre organización del centro en que trabaja; entérese de las relaciones entre su organización y otras empresas; esté al día sobre los acontecimientos que se produzcan.

RESPONSABILIDAD.—Sepa asumir la responsabilidad de sus propios errores y responda por los que cometan sus subordinados.—E. C. R.

LA REFORMA

ADMINISTRATIVA

EN ARGENTINA 35.047(82)

I. SÍNTESIS DE LA LABOR REALIZADA

A pesar de los esfuerzos de algunos gobernantes y profesores, que han cristalizado en ciertas reuniones y Congresos de carácter nacional, poco se ha logrado en el aspecto de la mejora de la Administración pública argentina.

De todas las acciones emprendidas, la que estuvo más cerca del éxito en su objetivo fué la realizada por la Dirección Nacional de Racionalización, la cual se continúa actualmente a través de una oficina de Organización y Métodos dependiente de la Presidencia de la República.

En su breve existencia—de mediado de 1952 hasta fines de 1955—, la Dirección Nacional de Racionalización contribuyó en dos formas a resolver este grave problema:

La Administración argentina tiene muchos puntos de contacto con la española. Por eso la experiencia del país del Río de la Plata en Organización y Métodos para el mejoramiento de su Administración ofrece facetas singularmente interesantes, que son recogidas del magnífico estudio que, sobre la materia, ha realizado el profesor Rodríguez Arias («Revista Internacional de Ciencias Administrativas», número 2, 1957, Bruselas).

1) Elaborando normas básicas y principios generales de orientación práctica, aplicables a todos los Ministerios.

2) Con su aportación científica, de difusión e información sobre problemas de la Administración pública, mediante la publicación de su boletín mensual y ejerciendo la dirección permanente del Consejo Nacional de Racionalización y del Congreso Nacional de Administración Pública.

La Dirección Nacional de Racionalización logró en lo fundamental la aprobación de tres decretos básicos. Por el primero se crearon los servicios de racionalización y auditoría administrativa interna en los Ministerios, en coordinación con el Consejo Nacional de Racionalización, y se estableció un plan técnico sobre las tareas a cumplir en este terreno. Por el segundo, se dispone una estructuración simplificada

de los servicios de los Ministerios y establece los Reglamentos básicos sobre ingreso en la función pública, sobre normalización de material y elementos de uso común en la Administración, sobre racionalización y economía del trámite administrativo y sobre uso de vehículos de propiedad del Estado. Por el tercero, se establecen definiciones y normas para fijar y distribuir la jerarquía en relación estricta con las funciones a cumplir por cada organismo, terminando con la anarquía imperante hasta entonces en tal sentido.

Logró instituir el procedimiento de las *circulares de racionalización*, con instrucciones generales (métodos) de aplicación en toda la Administración del Estado, y dictó normas para crear un fichero permanente de expertos en problemas administrativos.

Hasta el momento, sólo se han cumplido las tareas previas para el desarrollo de un programa permanente y sistemático, encaminado a la formación de una conciencia técnico-profesional del funcionario público. Sin embargo, dicha acción ha dado hasta la fecha buenos frutos, sobre todo si se tiene en cuenta el clima inicial de desinterés existente. Se prevé para un futuro próximo la consolidación en el país de ese "estado de espíritu" que es fundamental para que la racionalización pueda verdaderamente existir y tener valor.

II. IMPEDIMENTOS QUE RETARDAN LA APLICACIÓN DE UNA TÉCNICA EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En primer lugar, se observa que en los empleados del Gobierno no está arraigado el sentido profesional de la función pública que desempeñan. La formación de esta conciencia se subestima y descuida. Se nota la falta de una técnica sobre organización administrativa; las Universidades no se ocupan de esta materia y, en consecuencia, hay carencia de documentación científica para su consulta.

En este aspecto hay tres campos de es-

tudios y desarrollo técnico que han progresado muy poco:

a) *La organización administrativa*: misión, estructura, coordinación, reglamentación y control de las funciones administrativas.

b) *La economía administrativa*: racionalización de los trámites, procedimientos y elementos de la actividad administrativa.

c) *Estudios sobre personal*: reclutamiento, formación, capacitación, selección, relaciones y obligaciones y derechos de los funcionarios.

En el *Boletín de Racionalización* se trató de promover la formación y difusión de una doctrina científica en materia de organización y métodos administrativos; pero todavía no ha podido completarse este trabajo con el desarrollo combinado de una teoría jurídico-económica aplicable a este campo.

Además de la falta de preparación de los empleados en general, es también un obstáculo el desconocimiento de algunos altos funcionarios de lo que concierne a la Ciencia de la Administración, como consecuencia de la escasa compenetración y colaboración de la Universidad en estas materias y de la falta de un centro adecuado para promover la investigación y capacitación.

Falta, además, un centro de información técnica e intercambio de experiencias que favorezca la oportuna aplicación de muchas recomendaciones valiosas.

El número excesivo de funcionarios supone un obstáculo al deseo de mejorar su nivel de preparación técnica.

Es también un obstáculo la discontinuidad y falta de método y homogeneidad de las disposiciones o normas, establecidas de tiempo en tiempo, en forma contradictoria y a menudo sin determinar la responsabilidad de las autoridades ejecutivas correspondientes.

Otro inconveniente serio fué la falta de independencia de los organismos encargados de promover y dirigir la acción oficial en esta materia.

La subordinación de la Dirección Nacional de Racionalización al sistema administrativo burocrático de un Ministerio limitó sus posibilidades de acción por falta de autoridad y prestigio propios en este campo.

Tampoco se ha llegado a concretar un plan de coordinación de medidas o normas de racionalización, con la acción indispensable destinada a capacitar al funcionario.

Un importante factor de retraso ha sido la ausencia de una íntima y permanente coordinación de las medidas de organización y métodos con el trabajo de la Oficina del Presupuesto (Dirección General de Finanzas).

También conspira contra estas mejoras la premura e impaciencia de algunos jefes por obtener resultados inmediatos en esta materia, que requiere método, coordinación y, sobre todo, perseverancia y paciencia hasta lograr la difusión y asimilación por parte de los funcionarios de los principios científicos básicos.

Como dato curioso se ha observado el fracaso de la racionalización *por decreto*. No se ha ensayado, sino en una mínima escala, la racionalización por instrucciones o Manuales de trabajo.

La inestabilidad de los cuadros administrativos y de las personas que los ocupan, sobre todo en los altos cargos, e incluso en los técnicos, ha retrasado el establecimiento de la carrera administrativa y ha determinado, como consecuencia, la desorganización de equipos y la pérdida de experiencias que no se continúan. Parece que esto podrá remediarse en plazo breve gracias a la aplicación del "Estatuto del funcionario público", que se encuentra en estudio por el Gobierno.

III. ALGUNAS SOLUCIONES PARA LOGRAR LA MEJORA DE LOS SERVICIOS

A pesar de lo poco que ha podido hacerse, los beneficios alcanzados son prometedores. Ya se han dado los primeros

pasos para la formación y el entrenamiento de los especialistas en Organización y Métodos. Hasta ahora, la labor realizada se reduce a una definición del programa a realizar, que no es poco si se tienen en cuenta los escasos elementos que han podido conjugarse. También se ha avanzado algo en el terreno de las definiciones y de la orientación práctica del programa de racionalización. Es ya un buen principio para los técnicos saber qué es lo que se necesita y cómo podría conseguirse.

Teniendo en cuenta las soluciones ensayadas, se llega a la conclusión de que es preciso determinar la orientación que debería darse a los trabajos o servicios técnicos destinados a promover mejoras en la Administración. El problema se ha definido al fundamentar y proyectar la creación del Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en la Administración Pública (SAETAP), puesto a consideración de la Presidencia.

Se trata de resolver dos importantes y urgentes problemas de la Administración.

1) El alto costo y enorme peso de la burocracia en relación con la renta nacional y las complicaciones extremas de los organismos y de los procedimientos administrativos.

2) La ineficacia del personal del servicio civil, en todos los niveles de la función pública, por falta de capacidad técnica.

Para la solución del primer problema se han dado algunos pasos bien definidos, aunque aplicados de manera todavía tímida e inorgánica. Se han creado los servicios de racionalización y auditoría interna de los Ministerios en coordinación con la Dirección Nacional de Racionalización, con la idea de facilitar la aplicación de principios generales sobre organización y métodos que el órgano central ofrezca a los Ministerios mediante normas, circulares, instrucciones, etc.

Se ha previsto que esta acción se intensifique en el futuro, perfeccionando las anteriores funciones de la ex Dirección Nacional de Racionalización, mediante el es-

tablecimiento de un órgano como el proyectado SAETAP, u otro similar.

El segundo gran problema—falta de capacidad y de vocación del personal—es el más serio y desgraciadamente el más descuidado. Afortunadamente, el personal es sano, es inteligente y por lo general está bien dispuesto. Con buenos jefes, el problema no tendría importancia. Por eso hay que empezar desde arriba, formando nuevos jefes. Además hay que promover la capacitación del personal de nivel medio e inferior, desde el jefe de Sección hasta el ordenanza. El problema es éste: hay demasiado personal en la Administración pública y además es incompetente.

El primer paso para resolverlo es la creación de un Instituto central, dentro de la propia Administración, y organizado, dentro de lo posible, como unidad independiente, para cumplir las tareas previas de formulación e irradiación de los principios básicos que es imprescindible adoptar en toda la Administración. Esta función fundamental supone la adopción de normas de coordinación, el asesoramiento periférico necesario para facilitar la aplicación de los nuevos métodos, la investigación científica y objetiva de los problemas y, sobre todo, la capacitación de los jefes y altos funcionarios del Estado, que imprescindiblemente necesitan realizar de tiempo en tiempo cursos superiores de "entrenamiento en Servicio", a cargo de este órgano central donde pueden concentrarse documentación, observaciones y experiencias valiosas y desde donde se irradiarían luego, hacia abajo, las normas e instrucciones, programas y manuales que permitirían, a su vez, otros cursos para funcionarios inferiores en los propios Ministerios de acuerdo con sus necesidades específicas.

El SAETAP se proyectó en tal sentido con la misión siguiente:

a) Preparar y proveer el asesoramiento técnico que el Poder ejecutivo y demás organismos de la nación estimen oportuno encomendarlo.

b) Proponer al Poder ejecutivo las normas de dirección, programación y coordinación necesarias para el desarrollo de cursos de capacitación del personal de nivel medio o inferior de la Administración.

c) Realizar cursos de capacitación y perfeccionamiento para altos funcionarios de la Administración pública.

d) Realizar y estimular investigaciones y análisis sistemáticos sobre problemas de la Administración pública.

e) Promover entre los funcionarios y entidades públicas el intercambio y difusión de conocimientos y de técnicas y métodos modernos de organización.

f) Organizar y mantener cátedras o seminarios especializados, conceder becas y organizar el intercambio de expertos y de trabajos y publicaciones sobre problemas administrativos.

g) Organizar cursos de capacitación y perfeccionamiento en Administración pública para post-graduados universitarios, funcionarios o no.

h) Colaborar con los organismos de la Administración nacional y, eventualmente, con los Gobiernos de los países vecinos, si así lo solicitan, en los programas de asistencia técnica que sobre estas materias se aprueben o convengan.

i) Coordinar su acción y colaborar con los Institutos universitarios, Colegios y Asociaciones científicas del país y del extranjero.

Una acción importante a emprender es el inventario de los organismos, entidades y oficinas públicas existentes con la misión que cumplen o deben cumplir, de acuerdo con la ley que las originó; las funciones y tareas de los mismos; la estructura orgánica, el plantel de personal, su presupuesto de gastos y cualquier otro dato que el investigador estime oportuno recoger.

Se echa en falta en el país la publicación de una buena revista técnica sobre problemas de la Administración pública. El boletín mensual de Racionalización fué un buen comienzo, que sería útil continuar

y perfeccionar. También se considera como muy necesaria una biblioteca especializada de consulta, con servicios de traducción e información bibliográfica.

Deben hacerse ficheros de técnicos y funcionarios interesados en los problemas de organización administrativa y fomentar la realización periódica de seminarios o Congresos de funcionarios para intercambio de experiencias.

Los problemas de fondo son los mismos para muchas de las entidades públicas del país. Conviene, pues, sistematizar la información y la asistencia técnica.

Las razones que movieron a propugnar la creación de un órgano central y paralelamente otro similar en cada uno de los Ministerios, son las siguientes:

a) De orden general, referidas a la unidad de acción del Estado.

b) La conveniencia de mantener un equipo permanente de estudios especializados.

c) Que este equipo pueda operar con el tiempo necesario, dedicándose objetivamente al estudio de los defectos o fallos de la organización respectiva.

d) La independencia de este equipo respecto a la línea de mando, por tratarse de un servicio de asesoramiento.

e) Con la especialización, desarrollada al más alto nivel de la organización respectiva, el equipo puede lograr la máxima experiencia y las mejores soluciones para los problemas de la organización.

f) El servicio de racionalización no tiene autoridad propia dentro de la organización. Pero es indispensable, para poder actuar, que el equipo encuentre la colaboración del jefe respectivo.

g) Por lo que se desprende de los tres últimos apartados, el equipo de racionalización debe situarse directamente al lado de la autoridad superior.

El equipo deberá tener en cuenta, en general, las líneas de conducta aconsejadas por K. S. Jefferies en su folleto *Presenting O & M Recommendations*.

La acción futura a desarrollar, en materia de Administración del personal, es inmensa.

Se deben tener planteles adecuados para la misión que ha de cumplir cada organismo.

Hay que formar jefes y establecer y mantener las diferencias de jerarquías, responsabilidad, retribución, etc.

Debe mejorarse la preparación del personal en todos los niveles.

Las principales causas que determinan los mayores males de la Administración nacidos en el personal son:

1) Falta de comprensión, por parte de los jefes, de la importancia de los factores humanos.

2) Falta de normas precisas que establezcan la responsabilidad de los jefes en lo que se refiere a la preparación y eficacia del personal.

3) No exigirse para el ingreso, en algunos casos, condiciones mínimas de capacidad.

4) Falta de un equilibrado sistema de estímulos y sanciones.

5) Facilidades excesivas para aumentar sin fundados motivos las dotaciones básicas de los distintos organismos.

6) Otros factores de los llamados inconfesables, como por ejemplo:

— Hábito de ciertos jefes de confiar ciegamente en los imprescindibles. Por lo general, éstos resisten a transmitir sus conocimientos y a organizar las tareas para mantener la situación de privilegio.

— Simulación de incapacidad para evitar que se le asignen trabajos.

— Ausencia de vocación para la función pública.—J. M. C. M.