

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

I. N. A. P.
BIBLIOTECA
N° de Entrada
N° Topográfico

1

BUENOS AIRES (ARGENTINA) ABRIL-JUNIO DE 1961

PRESIDENCIA DE LA NACION
INSTITUTO SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA

Misión

Prestar asistencia técnica y realizar o promover cursos de capacitación a fin de mejorar la organización y el funcionamiento de la Administración del Estado y el nivel de preparación de sus agentes.

Funciones

Preparar y proveer el asesoramiento técnico que el Poder Ejecutivo y demás organismos de la Nación, provincias o municipalidades del país, estimen oportuno encomendarle para la mejor solución de los problemas de organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Realizar cursos de perfeccionamiento para altos funcionarios de la Administración, y proponer las normas de dirección y programación para la capacitación del personal de nivel medio e inferior en servicio en los ministerios y demás entidades administrativas.

Realizar y estimular investigaciones sobre problemas concretos de la Administración Pública, con el objeto de facilitar su solución técnica más racional.

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

Colaborar con los organismos de la Administración Nacional, provincial o municipal del país, y eventualmente con los gobiernos de los países vecinos si así lo solicitan, en la realización de los programas de asistencia técnica que en estas materias se aprueben o convengan.

Colaborar con los institutos, escuelas, colegios y asociaciones científicas del país y del extranjero, en cuanto pueda ser útil a los fines del intercambio y difusión de experiencias y conocimientos en la materia de administración.

REVISTA
DE
ADMINISTRACION PUBLICA

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

AÑO I - NUMERO 1 BUENOS AIRES (ARGENTINA) ABRIL - JUNIO DE 1961

CONTENIDO

<i>Un honroso estímulo</i>	5
EDITORIAL	
<i>Per ardua ad astra</i>	7
COLABORACIONES	
JUAN OVIDIO ZAVALA, <i>La reforma administrativa en la Argentina</i>	11
JOHN B. BLANFORD, JR., <i>Racionalización de la Administración en el Gobierno nacional</i>	16
JAMES W. FESLER, <i>Algunas reflexiones sobre el concepto de organización administrativa</i>	35
AGUSTÍN GORDILLO, <i>La apertura a prueba en el procedimiento administrativo</i>	45
HUMBERTO CÉSAR CORVALÁN, <i>Administración del personal. Actitudes humanas hacia el trabajo</i>	49
MICHAEL H. H. LOUW, <i>Administración y desarrollo</i>	55
J. C. RODRÍGUEZ ARIAS, <i>A propósito del informe Blandford</i>	76
PRÁCTICAS Y PROBLEMAS	
<i>Racionalización de una Dirección de Personal</i>	79
<i>Simplificación de un Registro</i>	83
LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA	
<i>Individualidad operativa a los establecimientos de enseñanza</i> , por TOMÁS FARIAS ...	89
<i>Presupuesto y racionalización</i> , por PEDRO SALAZAR	92
<i>Jerarquización</i> , por J. C. RODRÍGUEZ ARIAS	93
ACTIVIDADES DEL ISAP	
Servicio de Organización y Métodos	97
Cursos de Capacitación	100
Biblioteca, Investigaciones y Publicaciones	101

INFORMACIONES Y COMENTARIOS

Creación de la Revista de Administración Pública	105
<i>El Consejo Federal de Inversiones</i> , por MÁXIMO RAÚL ROMERO	107
El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	109
Seminario nacional sobre la participación de la Mujer en la vida pública	111
Segundo Congreso Argentino de Ciencia Política	111
Escalafón del personal de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	113
VIII Reunión del Congreso Interamericano de Municipios	114
Congreso sobre Problemas del Municipio	114
IV Reunión Operativa del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos	114
Primer Congreso Nacional de Directores Generales de Registros Civiles	114
Jornadas Internacionales de Derecho Fiscal	116
III Congreso Interamericano de Gerentes	117
Curso Interamericano de Plancamiento y Administración de Programas de Bienestar Social	118
Segunda Convención Nacional de Municipalidades	119

BIBLIOGRAFÍA

EDOUARD BONNEFOUS, <i>La Reforma Administrativa</i> (Madrid, 1960), por CARLOS A. JUVENAL	122
HANSON, A. H., <i>Public Enterprises & Economic Development</i> (Londres, 1959) ...	138
ROY, ROBERT H., <i>The Administrative Process</i> (Baltimore, 1958)	141
DIMOCK, MARSHALL E., <i>A Philosophy of Administration</i> (Nueva York, 1958)	141
MACDONALD, AGUSTÍN F., <i>Gobierno y Administración Municipal. La experiencia de los Estados Unidos</i> (México, 1959)	142
Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, <i>A Reforma Administrativa Brasileira</i> (Río de Janeiro, 1960)	149
BARNARD, CHESTER IRVING, <i>Las funciones de los elementos dirigentes</i> (Madrid, 1959)	150
<i>Noticias bibliográficas</i>	151
<i>Revista de Revistas</i>	154
<i>Fichero</i>	157

UN HONROSO ESTIMULO

Tenemos la profunda satisfacción de transcribir, en el comienzo de esta publicación, las finas palabras de aliento que ha hecho llegar a nuestra Revista una muy distinguida personalidad del Brasil, don Luis Simões Lopes.

Conocemos la obra del doctor Simões Lopes y lo mucho que ha hecho por el progreso de su país y el desarrollo de las ciencias administrativas en América. No podemos sino sentirnos altamente honrados por su apoyo y por sus buenos augurios, que le agradecemos sinceramente.

CHEGA-NOS a auspiciosa nova de que o Instituto Superior de Administración Pública (ISAP) decidiu editar a "Revista de Administración Pública". A noticia foi recebida nos meios brasileiros com particular interesse e entusiasmo, pois a Revista será a mensagem viva e constante dos administradores profissionais argentinos, a quantos, nos países visinhos, se empenham na mesma luta, e autorizado portavoz de todos nos, latino-americanos, junto aos centros internacionais onde se cultiva a ciencia da administração. Reflete a Revista o movimento intenso que se processa na Republica Argentina, de reformulação da política administrativa da Nação, de preparo sistemático de profissionais da administração publica e privada, do estudo aprofundado da estrutura do governo e dos metodos de trabalho em vigor.

Esse movimento não pode deixar de ter seu órgão proprio, que exprima, com fidelidade, o pensamento dos que o lideram. Orientando os responsaveis pela execução da politica administrativa a Revista será, também, bandeira em torno da qual devem se congregar os que se batem por uma administração sadia, eficiente e impessoal, como imperativo de progresso e estabilidade social.

"A sã política e filha da Moral e da Razão". Mas, quem traduz em atos e fatos essa política e a administração publica e se ela é incapaz, omissa, corrupta e parcial os mais generosos propositos dos governantes são anulados, por não encontrarem eco na maquina estatal, que e o unico instrumento de ação de que dispõem os homens de estado.

O país ansiava por reformas de base na sua administração e o governo e as elites argentinas se aperceberam que havia chegado a

hora da administração científica, de substituir as improvisações pelas técnicas modernas de direção e controle, os apaniguados políticos pelos administradores profissionais, especificamente preparados para receber a responsabilidade suprema de gerir o bem maior do país porque é de todos: a administração da Nação. E as iniciativas se multiplicaram, dentro e fóra dos quadros governamentais, com a criação do Instituto de Administración Pública, de cursos regulares nas universidades e, recentemente, graças a uma pleiade eminente de estudiosos, do Instituto Argentino de Ciencias Administrativas. A própria Presidencia a través da Secretaria Técnica, vem realizando notável trabalho de pesquisa e de racionalização administrativa.

Esse grande esforço que se faz na Argentina deve merecer atento exame da parte de todos os países latino-americanos, já que, sem sombra de dúvida, a experiência argentina é válida para nossos países, tão semelhantes são as condições políticas, económicas e sociais. A conclusões a que chegarem as pesquisas argentinas poderão ser transplantadas para a América Latina, na sua maior parte, com real economia de tempo e de dinheiro. Para melhor utilizar essa experiência, precisamos, porém, entrar em fase de estreita e permanente cooperação, pondo em contato direto as instituições que, em nossos respectivos países, se ocupam da matéria.

Aliás, nesse, como nos demais campos, os países latino-americanos não têm outro caminho para enfrentar, com sucesso, as dificuldades com que se defrontam, no mundo conturbado e inquietante em que vivemos.

Entusiasta de uma colaboração cada dia mais perfeita entre nossos dois países, convicto do muito que o Brasil poderá lucrar de uma íntima comunhão cultural com a grande e nobre nação argentina, da qual sou admirador incondicional, pelo conhecimento que tenho da sua história, da sua literatura e do seu povo, vejo, agora, possibilidades imensas de aproximação e troca de experiências no setor onde milito há cerca de 30 anos, que é a árdua batalha da renovação da administração pública e privada.

Os que lutam pela administração científica, constituem, no mundo, uma família, ainda pequena, mas unida e persistente. Vemos, com particular satisfação, a entrada triunfal da Argentina no seio da nossa família, que pretende ter em suas mãos a solução para a melhoria de vida do povo, pelo estabelecimento, em todas as partes, de uma administração de alto padrão.

Luis Simões Lopes

Vicepresidente do Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Bruxelas)

Presidente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Rio de Janeiro)

Presidente do Instituto Brasileiro de Ciencias Administrativas (Rio de Janeiro)

Presidente da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro)

Presidente da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Presidência da República-Rio de Janeiro)

PER ARDUA AD ASTRA

"Dios infunde un ideal en toda alma humana, y en una u otra época de su vida no hay quien no deje de sentir un anhelo estremecimiento por hacer algo mejor que lo ya hecho". **Brooks.**

ORGANIZADA para recoger en sus páginas el aporte del talento nacional, y la ocasional contribución extranjera, generosamente ofrecidos, la "Revista de Administración Pública", que ahora iniciamos, tiene el propósito estrictamente práctico de facilitar el intercambio de ideas e informaciones útiles para el mejoramiento de la función pública.

Con tan importante objetivo esta publicación aparece bajo el signo de la Libertad, el mejor que podía haber logrado. Puede afirmarse que ha sido creada para eso, para ser libre, es decir, independiente de cualquier obligación que no sea la de servir al país y cumplir su misión con altura y dignidad.

No es la primera Revista de Administración que se publica en la Argentina para tratar estos problemas. Ha habido otros intentos, algunos admirables, por encauzar una corriente de opinión y formar conciencia de la necesidad de perfeccionar los servicios administrativos del Estado y mejorar el nivel de preparación de sus agentes.

Tanto la Nación como las provincias dieron ejemplos valiosos de estos esfuerzos. Permítasenos citar algunos: "Revista de Administración" (La Plata, 1892); "Revista de la Federación de Empleados Públicos de Entre Ríos" (Paraná, 1919); "Revista Administrativa" (Buenos Aires, 1925); "Administración Nacional" (Buenos Aires, 1933); "Páginas Administrativas" (Santiago del Estero, 1942), etc. No todas fueron publicaciones especializadas, ni profundizaron el estudio de los problemas de organización y racionalización de los servicios del Estado, pero merecen público homenaje por sus loables propósitos y por los objetivos que alcanzaron.

Tenemos la esperanza de que la "Revista de Administración Pública", que hoy aparece, habrá de ser digna continuadora de aquellos trabajos.

Esta Revista aspira a ser una tribuna permeable al eco de quienes disientan con lo que en ella se afirme, estimule o propicie, y habrá de tener sus páginas abiertas a la crítica constructiva, independiente y responsable, que señala los errores y defectos con sincero patriotismo, no para negar sino para ofrecer mejores soluciones.

Hablan algunos continuamente de burocracia; pero en lugar de ayudar al funcionario a mejorar su situación, lo denigran y desmoralizan culpándole de todas las deficiencias y los inconvenientes. Es ése sin duda un tema fácil, pero, en ocasiones, sólo para lucimiento de espíritus negativos.

¿Cuánto mejor sería indagar el fondo del asunto; hacer un planteo orgánico, constructivo, y señalar las fallas junto con las soluciones técnicas más aconsejables! Pronto habría de verse que la crítica negativa hace más mal que bien; que la "crisis moral" de que se habla no puede atribuirse a la Administración, como organización humana, sino a los que no han sabido darle valor, nutrirla con ideas nuevas y elevados propósitos, para prestigiarla como uno de los instrumentos más importantes del quehacer nacional.

Afortunadamente pocos son los que se encierran en su torre de marfil para pontificar desde lejos sobre los defectos y los vicios, y muchos los que tienen fe y buena voluntad para ofrecer generosamente sus ideas, empeñados en llevarlas a la práctica para prestigiar al país y sus instituciones y alcanzar las mejoras que legítimamente se reclaman.

El país ha dado un gran paso para mejorar este estado de cosas. La creación del Servicio Civil y la carrera administrativa sobre la base del mérito —como lo quiere la Constitución—, la formación de bibliotecas especializadas y de centros de documentación e intercambio de información técnica, así como la organización de cursos de entrenamiento "en servicio" para funcionarios deseosos de ampliar y perfeccionar sus conocimientos, han comenzado a rendir sus frutos.

A ello hay que agregar las disposiciones en vigencia sobre jerarquización del funcionario, las que, si bien deben aún perfeccionarse, son, desde luego, un índice seguro de progreso basado en la dignificación de los servidores públicos y en el desarrollo de su personalidad.

El prestigio de la función pública, sobre una base moral y técnica, es pues el ideal que persigue esta nueva Revista argentina. Como tal ha de cooperar con los trabajos y estimular los esfuerzos de los que positivamente contribuyen al perfeccionamiento de las cosas y al progreso del país.

Así podrá ser, además, un instrumento de cooperación, capaz de sistematizar y difundir cuanto de interés y provecho pueda decirse para elevar los niveles de trabajo y de eficiencia de la administración estatal.

Cuenta para ello con el apoyo de los propios funcionarios y la colaboración de los que, sin serlo, desean aportar sus luces a la consecución de este alto propósito de interés común.



Al lado de las consideraciones de orden moral, que serán su preocupación primera, la Revista habrá de dar especial relieve a los problemas de orden jurídico, y, en lo que corresponde a las conquistas de las ciencias técnicas, la Economía y demás conocimientos humanos de aplicación hoy imprescindible para lograr un alto grado de eficiencia y responsabilidad en todos los niveles del servicio público.

La Administración, como quehacer y como institución, es un concepto fundamentalmente jurídico y económico. Los adelantos de la mecánica y de la electrónica son valiosísimo aporte para su mejor funcionamiento, pero no pueden cambiar la naturaleza de las cosas ni trastocar, por sí mismos, su razón de ser o su misión social.

Engañarse con respecto a esto sería fatal, y bueno es tenerlo presente en una época en que, para algunos, las formas y los brillos exteriores parecen más importantes que las cosas mismas.

El decorado y aparatosidad de las oficinas, o la automatización, son útiles si de ello se hace empleo en la proporción y circunstancias debidas; pero no se espere que esto sólo ha de producir mejoras milagrosas en los servicios o en la actitud y comportamiento de los funcionarios. Mal empleada, la técnica también puede ser instrumento de predominio o de nuevos y refinados abusos contrarios al interés de la comunidad.

A su vez, las reformas son necesarias en todo proceso de perfeccionamiento; pero resulta contraproducente hacerlas por la reforma misma, todavía más peligrosa si cuenta con el concurso de la improvisación, el apresuramiento o la incapacidad de reformadores ocasionales.

En el fondo, la mayor parte de los inconvenientes acumulados por largos años de modificaciones sin sentido, provienen de la falta de información suficiente, del afán de querer cambiarlo todo de golpe, y a veces, también, de la falta de criterio de los reformadores. Esto último, sobre todo, cuando se ignoran o subestiman los conocimientos del Derecho y de las ciencias humanológicas, altamente necesarios en esta materia.

De ahí el interés de la Administración misma por realizar estudios completos de los problemas del servicio público, y estimular la formación técnica de su personal a fin de fortalecer su capacidad para resolver con prudencia y con lógica.

En todo intento por mejorar la Administración, las primeras preguntas que caben y que deberían hacerse son de orden jurídico y económico, referidas al "qué" y "para qué" de las actividades del Estado.

Si los servicios no son necesarios, si no tienen objeto o deben reducirse a su mínima expresión, nada gana el país con la simulación de eficiencia que se advierte a veces en modernísimas oficinas de acero inoxidable que para nada sirven o, lo que es peor, que obstaculizan a veces y aniquilan los afanes de progreso del mismo pueblo que las sostiene y paga.

Orden y progreso son dos objetivos en un lema que también para nosotros expresa con amplitud lo que queremos. Pero los fines que se enuncian en el Preámbulo de la Constitución argentina van más lejos todavía al establecer esos objetivos con precisión jurídica, para que no quede duda de la responsabilidad del Estado, que ha sido instituido sobre la base de un ideal cívico de Libertad y Justicia, está regido por la Ley y es guiado por la sabiduría y benevolencia de Dios.

La Administración es apenas el medio, la maquinaria y el modo o técnica del Estado para realizar esos fines. Como tal debe ser fiel servidora e instrumento técnico suficiente, no un monstruo engullidor de las energías de la Nación que confiadamente ha puesto en sus manos su bienestar y su prosperidad.

El desarrollo de un país depende tanto o más de la conducta y habilidad de sus habitantes que de los recursos materiales disponibles. Los ejemplos no abundan, pero son elocuentes.

Progreso y bienestar no son solamente riqueza y alto nivel de vida, sino desarrollo y aplicación incansantes de las virtudes humanas, individuales y colectivas.

Este esfuerzo humano está lleno de callejones sin salida si se confunden los medios con los fines. Cuando se intenta poner en marcha "programas de desarrollo" a cargo del Estado, es por eso fundamental pensar no sólo en las condiciones y prerequisites necesarios, sino, antes que nada, en los objetivos que se persiguen, en su orden, magnitud y alcance, teniendo presente que la madurez cultural y cívica es el más importante de todos los desarrollos.

Las Naciones Unidas, y otros organismos internacionales que contribuyen a estos esfuerzos de superación, aspiran precisamente a que la Administración de los países atrasados, o que todavía muestran muchos baches en sus caminos interiores, se adapte a ciertos requisitos mínimos de estabilidad y trabajo para no ser obstáculo, ni lastre, sino multiplicador eficiente de las energías de la población.

Sin una Administración sana y progresista es poco, en efecto, lo que puede realizarse. No en balde en todo el mundo la "mala Administración" es el factor común del subdesarrollo y la miseria.

El verbo "desarrollar" se usa desde hace siglos en los textos de moral y de filosofía política. Hoy está otra vez de moda, reacuñado por algunos políticos y economistas que al comienzo lo han hecho circular, sin duda de buena fe, para dar fuerza a la idea de poder que se basa en la prosperidad material de las comunidades de una región en comparación con otra.

Así entendido este concepto, puede también ser moneda de hierro, o bala de cañón, antes que filosofía o fuerza del espíritu para movilizar las energías potenciales y los anhelos de perfeccionamiento en el plano universal.

Determinar la finalidad y los modos del desarrollo es un problema de orden moral. Cada pueblo y cada individuo tienen su responsabilidad centrada en este punto. También la tienen el Gobierno y la Administración por la iniciativa y la responsabilidad que les cabe al interpretar y llevar adelante los destinos del país.

En la Argentina es evidente que se entiende el desarrollo desde un punto de vista humano, y como tal es para nosotros un verbo primordial. Nada se ha hecho ni se hará sin el pensamiento puesto en el progreso espiritual y material del hombre, y en el descubrimiento y uso de sus energías de superación moral.

Que unos prefieran y aconsejen comenzar por lo material, y otros por el desarrollo de las facultades de la mente y los impulsos del corazón, no cambia sustancialmente el objetivo. La verdad es que nosotros deseamos realizar ambas cosas y que el progreso sea armónico y universal.

Para promover y acelerar la realización de estos objetivos la autoridad pública debe enfrentar serios problemas de administración, de organización y de gerencia, sobre todo cuando los recursos disponibles son escasos o cuando, para arbitrarlos, debe recurrir al sacrificio colectivo.

Esta Revista tampoco puede estar ajena a tales preocupaciones. Todo lo que pueda decir en sus páginas sobre los mejores métodos de acción y las fórmulas más efectivas y económicas, para lograr resultados prácticos, evitar excesos inútiles, defectos y pérdidas, será tema que ha de tratar con especial interés.

Dignidad e idoneidad en el funcionario, y organización eficiente y suficiente en la Administración, son los ideales que esta Revista ha tomado como bandera para iniciar su labor.

No se alcanzan las estrellas en un día, ni fácilmente; pero sabemos lo que queremos y para lograrlo hemos comprometido nuestros mejores esfuerzos con invariable fe en el porvenir del país.

J. C. R. A.

COLABORACIONES

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ARGENTINA

por JUAN OVIDIO ZAVALA

Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación

El país viene sufriendo desde hace muchos años las consecuencias de una estructura administrativa que no responde a las necesidades dinámicas de su evolución y de su crecimiento.

De organización condicionada a las disposiciones generales, involucradas en los planes de Gobierno, la Administración Pública pasó a ser factor condicionante de cualquier intento serio de desarrollo.

La escasa agilidad en el manejo de tramitaciones, los controles superpuestos, la carencia de funcionarios con capacidad resolutive y una agobiadora superposición de tareas, sumados a resultantes financieras de déficit constante, impedían o dificultaban la empresa del desarrollo, que configura una labor eminentemente creativa, dinámica y maleable.

Esta deformación en la estructura interna del Estado, determinó, entre otros inconvenientes, la jerarquización del mero trámite, convertido en fin en sí mismo, al tiempo que perdió gravitación la iniciativa de los funcionarios y agentes, la labor eminentemente técnica y sustantiva, evadiéndose además la perspectiva del fin real del proceso administrativo: acelerar el progreso nacional.

El desorden provocado por la falta de orientación finalista se fue acrecentando por el indiscriminado ingreso de nuevos agentes, sin análisis previo de capacidad, e incluso, en la gran mayoría, sin tareas previamente determinadas, lo que agudizó las deficiencias de esta herramienta cada día menos eficaz.

Antecedentes

Distintos gobiernos analizaron a partir de 1855 las causas de esta situación, y propusieron diversos planes tendientes a remediarla.

El Poder Legislativo trató mediante sucesivas iniciativas de resolver parcialmente el problema de la organización administrativa. Los archivos del Congreso Nacional registran extensas discusiones referentes a la materia. Sin embargo, la mayoría de estos proyectos se referían a la situación de los agentes, sin tener en cuenta la conformación integral de un sistema que lograra la adaptación del mecanismo estatal a las diversas circunstancias socio-económicas de cada época.

Entre los estudios más completos sobre el tema, caben destacarse los de Santiago Alcorta (1877); Marcelo T. de Alvear (1915); González Zimmerman (1921); Alvear-Matienzo (1923); Pedro Bidegain (1927); R. J. Noble (1932); M. A. Fresco (1933); Juan Antonio Solari (1933) y Oscar López Serrot y A. V. Illía (1950).

Iniciativas del Ejecutivo

Como en el caso de las iniciativas parlamentarias, muchas de las emitidas por el Poder Ejecutivo en distintas épocas no pudieron ser concretadas, y las que tuvieron algún principio de vigencia no eran de carácter integral, sino que actuaban sobre aspectos parciales del problema. Cuando las iniciativas lograron concretarse e instrumentarse legalmente, el mismo Poder que las formuló debió desconocerlas, derogar sus cláusulas fundamentales o postergar indefinidamente sus efectos.

Factores de índole política, circunstancias económicas o exigencias sociales, actuaron en contra de la formulación integral de una real reforma administrativa en nuestro país.

Algunas de las medidas más notables, referentes a planes de racionalización y mejoras a los agentes de la Administración Pública, fueron formuladas a través del acuerdo general de ministros del 16 de marzo de 1913 y del Estatuto aprobado por el decreto n° 16.672, de 1913, cuyas disposiciones fueron sustituidas en virtud del decreto 33.827, del año 1944, en el cual 21 artículos se declararon en suspenso hasta tanto se dictara la reglamentación definitiva.

Más tarde, el decreto 10.196, de 1915, dejó sin efecto, entre otras cosas, el derecho a la estabilidad, y posteriormente el decreto 28.584, de 1950, revocó los efectos de las disposiciones que concedían el derecho a indemnización por despido.

Todas estas marchas y contramarchas en materias fundamentales de política administrativa, corroboran la falta de una orientación rectora que hubiera posibilitado la formulación de medidas permanentes, encuadradas dentro de un orden general coherente e invariable.

En los últimos tiempos, se dispusieron tres medidas importantes: a) la aprobación del Estatuto del Personal Civil, por decreto-ley 6.666 y su reglamentación; b) la creación de la Dirección del Servicio Civil de la Nación, por decreto N° 860/1958, quedando a cargo de ésta, desde entonces, todo lo relacionado con los regímenes aplicables al personal del Estado, y c) la creación del Instituto Superior de la Administración Pública (I.S.A.P.) cuya base legal, el decreto N° 4027, le impone la misión de capacitar y perfeccionar técnicamente al agente civil del Estado.

Labor de este Gobierno en la materia

No escaparon al Poder Ejecutivo actual los inconvenientes derivados de la falta de concreción de medidas tendientes a reestructurar positiva y definitivamente la Administración Pública. Expresamente se afirma en los considerandos del decreto 10.976, dictado a los pocos meses de iniciada su gestión: "Hasta la fecha han fracasado numerosas tentativas de racionalización, comenzadas con fuerte impulso inicial, por la concurrencia de numerosos factores negativos".

Esos factores negativos, analizados en el seno del Comité creado a tales efectos por el decreto 10.974, de 1958, quedaron claramente establecidos y anulados en virtud de tres elementos básicos sobre los que asentó su acción el C.E.P.R.A. (Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización y Austeridad): 1) Establecer un plan de acción y determinar los objetivos básicos a alcanzar; 2) Lograr que el personal, sobre todo los altos funcionarios de la Administración Pública, posea la madurez suficiente como para creer en la necesidad de encarar seriamente la racionalización y en la posibilidad de realizarla; 3) Contar con herramientas básicas en calidad y cantidad, para realizar la racionalización.

El Plan de Racionalización y Austeridad fue una concepción integral que configuró una labor armónica, dados los principios orientadores de la misma. Las disposiciones que de él emanaron tuvieron carácter general y proyección nacional. Sus consecuencias se palparon, debido a que sus mismas disposiciones determinaron sus mecanismos eminentemente prácticos, regidos por un organismo técnico, que atiende directamente y estrictamente su cumplimiento.

Objetivos alcanzados

El decreto 10.974 fija los objetivos del Plan. Entre ellos se dispone replantear la estructura orgánica y funcional de la Administración Pública, ajustándola a sus necesidades reales; unificar jerarquías, denominaciones y ubicación presupuestaria; evitar el exceso de personal, prohibiendo nombramientos y possibilitando la redistribución de los agentes actuales; crear en materia de funciones el sentido de la propia responsabilidad; racionalizar el uso de automotores oficiales; prohibir los gastos superfluos, y, por último, capacitar al personal y activar el procedimiento.

Estos aspectos de la reestructuración, a pesar de lo ambicioso de su contenido y lo dificultoso de su realización, no constituyen más que una primera etapa del proceso integral, ya cumplida en nuestra administración. Inmediatamente de iniciado el Plan, se congelaron las estructuras orgánicas de toda la Administración, disponiéndose la adecuación de sus organismos según una escala uniforme. El ISAP regula las normas a que debe ajustarse la reestructuración de los distintos organismos, estableciéndose la creación de comisiones de Organización y Métodos en cada jurisdicción.

Fue reglamentado posteriormente el artículo 13 de la ley 14.794, limitándose el personal y fijando un régimen uniforme de calificaciones y un sistema indemnizatorio para el personal que cesa en sus funciones en virtud de las disposiciones contenidas en el mismo. Se estableció un servicio centralizado para la redistribución del personal, prohibiéndose la designación de nuevos agentes hasta tanto la dirección encargada de estas tareas informe sobre la imposibilidad de suministrarlo.

Se adoptaron asimismo enérgicas medidas referentes a compras de inmuebles, uso de automotores, uso de líneas telefónicas, disposición de pasajes oficiales, etc., ratificándose la categórica decisión del Ejecutivo de concluir con el déficit, en la medida en que era provocado por la falta de organización y de métodos adecuados en la Administración Pública.

Criterios básicos del plan

La actual reforma administrativa, no es, sin embargo, ni por su forma, ni por sus fines, así como tampoco por el criterio en que se sustenta, un mero instrumento del Estado para disminuir el déficit de su presupuesto. Está concebida para mejorar el servicio público y para adecuar la Administración al proceso integral que se desarrolla en el país, en materia económica y social.

Teniendo en cuenta los cuantiosos gastos que origina el mantenimiento de una Administración que, en definitiva, no supone un servicio acorde con las erogaciones que provoca, es misión impostergable acondicionar la función, no sólo para reducir el déficit sino también para hacer cumplir el sentido de dicha función.

La Administración Pública, así como los individuos que la componen, deben adecuarse al proceso que vive el país y acompañarlo en su marcha y en su ritmo de acción y crecimiento.

Es conocida la función que cumple la Administración Pública como factor económico de equilibrio y desarrollo. No sólo la política de gastos que ejecute será útil a los planes nacionales. Si bien es cierto que el criterio general empleado en diversos países de economía libre determina la utilización de la Administración como elemento anticíclico, conteniendo los gastos en la inflación, para utilizar sus fondos en periodos deflacionarios, no se puede pensar que sólo en esa medida la Administración Pública actúa sobre la economía y en general sobre la vida de un país.

Un proceso dinámico de evolución rápida puede perder efectividad en la medida en que su ritmo previsto no se cumpla. Si la maquinaria estatal, esto es, la Administración, no acompaña ese ritmo, el proceso se retarda y sus resultados positivos se diluyen.

El ritmo de la Administración depende de una adecuada organización y de la capacidad ejecutiva, la proyección mental, visión e iniciativa de los funcionarios que la integran. La responsabilidad por la lentitud e ineficacia administrativa recae, casi exclusivamente, en la línea gerencial. En este sentido la actual reforma argentina actúa específicamente sobre esta línea, imponiendo condiciones para la incorporación de nuevos elementos a su esfera.

En una Administración que debe operar un proceso de desarrollo sin precedentes, en las actuales condiciones mundiales y nacionales, los clásicos conceptos sobre escalafonamiento y antigüedad, destinados a resolver la elección de ejecutivos para una labor determinada, no pueden ya servir de pauta para la estructuración de los cuadros directivos.

Dentro de la selección de funcionarios, en esta línea gerencial, es precisamente donde se advierten los mayores inconvenientes para la concreción de una reforma realmente valiosa.

Las dificultades aludidas son de dos órdenes: 1) de orden legal, y 2) de orden personal —mental— de los propios funcionarios.

En el primer aspecto debe considerarse el decreto 9.530|58, que ha creado la clase "A", correspondiente a los agentes de esa jerarquía. Para cubrir la misma no ha habido prácticamente selección, designándose a quienes se encontraban en sus cargos. De esta manera, con la intención de no afectar intereses legítimos, se volvió a imponer la antigüedad sobre la capacidad o la imaginación creadora, requisitos éstos que son indispensables para la etapa que vive nuestro país.

El Estatuto aprobado en virtud del decreto 6.666|57, establece además la casí inamovilidad de estos funcionarios, y lo grave es que algunos de ellos carecen de las condiciones exigidas para servir a la idea rectora de este Plan de Reformas.

Evidentemente estas circunstancias hacen que la tarea que habrá que emprender requiera, de ahora en más, el establecimiento de un criterio moderno y eficiente de selección en esta línea gerencial.

Este criterio se concretará en las siguientes medidas propuestas por el CEPRA para la reestructuración de la función pública: a) Un programa de selección sobre planes sicométricos, que tenderán a medir la capacidad mental de los futuros funcionarios, su propensión a organizar y metodizar, y sus condiciones intelectuales en relación con su función; b) Programas y cursos para jefes superiores, a cargo del ISAP; c) Dar vigencia a normas legales sobre juicio de actuación para funcionarios, como parte integrante de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

La necesidad de elevar el nivel de la línea gerencial ha determinado la creación de un régimen especial de remuneraciones, el decreto 9.252|1960, que las aproxima a las de la actividad privada, lo que permite implantar criterios de selección más estrictos.

Los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la tarea de reestructurar la Administración Pública saben que hay que encontrar soluciones definitivas y de fondo. Saben asimismo que no se puede recurrir a soluciones espectaculares y no maduras y que, además, no siempre es posible utilizar soluciones aplicadas en otros países, que responden a necesidades de otros medios y a otras estructuras económicas, sociales y mentales. Entienden que nuestra Administración no puede ser un reflejo de planes que podrán ser técnicamente perfectos, pero que no tienen en su concepción la profundidad vivencial de nuestra sociedad.

Nuestra reforma administrativa debe concluir por montar un aparato simple, moderno, ágil y sobre todo apto para este proceso de desarrollo y rápida incorporación de adelantos tecnológicos y científicos, puesto todo ello al servicio del particular modo de vida argentino.

RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION EN EL GOBIERNO NACIONAL

por JOHN B. BLANDFORD (h.)

ADVERTENCIA

En el programa de Asistencia Técnica de Naciones Unidas para el año 1960 se había incluido el envío a nuestro país de un experto de alto nivel sobre organización gubernativa general.

El trabajo a realizar por el experto consistía en asesorar al Gobierno Argentino sobre el programa de racionalización administrativa iniciado en diciembre de 1958; formular críticas y proponer medidas para su mejoramiento.

El 1º de abril de 1960 se presentó en la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación el señor John Blandford Jr. quien llegaba precedido de una información de Naciones Unidas sobre su prestigiosa carrera profesional y administrativa en los Estados Unidos.

La Secretaría Técnica proporcionó al experto el lugar de trabajo y material informativo que él mismo fué requiriendo, y le facilitó entrevistas con miembros del gabinete nacional y altos funcionarios.

El señor Blandford ha resumido sus observaciones en un informe que el ISAP ha considerado conveniente traducir y difundir por la importancia del trabajo y la personalidad de su autor.

SUMARIO: I. Introducción. — II. Experiencia de tres años de racionalización. III. Propuestas para la próxima etapa de racionalización. — IV. Comentarios y sugerencias de carácter general. — V. Sugerencias concretas para la ejecución del plan. Expresión de reconocimiento.

I. INTRODUCCION

1. Durante más de tres años el Gobierno de la Argentina ha venido ejecutando un programa de estabilidad financiera y desarrollo económico. Esta campaña para lograr el crecimiento estabilizado de la economía en general y de las empresas industriales en particular ha ido acompañada por un programa de austeridad y racionalización en la rama ejecutiva del Gobierno nacional, así como en el sistema de administración pública. Durante el mismo trienio los poderes legislativo y ejecutivo han dictado una serie de disposiciones a tal efecto, y los servicios administrativos en general han empezado a trabajar para reducir los gastos del Gobierno y mejorar la administración.

2. El Secretario Técnico de la Presidencia, Dr. Juan Ovidio Zavala, es el representante del Presidente de la nación en este programa de racionalización administrativa. A principios de 1960 el Gobierno decidió, por propia iniciativa, que había llegado el momento de analizar y evaluar su experiencia en materia de racionalización, y de formular un nuevo programa para el futuro. El Gobierno invitó a las Naciones Unidas, que habían estado prestándole asistencia técnica en materia de administración pública durante tres años, a que le asesorase sobre dicha evaluación y sobre la preparación del nuevo programa.

3. Las Naciones Unidas nombraron a un experto de categoría superior para un período de dos meses. A su llegada a la Argentina se le proporcionó una oficina en la Presidencia de la Nación, lo que le dió oportunidad de trabajar en estrecha relación con el Secretario Técnico y sus colegas. Fué presentado a los funcionarios ministeriales competentes y a miembros del Instituto Superior de Administración Pública, que designaremos desde ahora con las siglas ISAP. Se le proporcionaron todos los documentos esenciales, y entre ellos la serie de decretos relativos al programa de racionalización. Se le facilitó el trabajo de todas las formas posibles.

4. El Dr. Zavala había preparado un proyecto de informe que sirvió de antecedente para el estudio del experto. En este documento clave se exponían clara y ordenadamente los progresos hechos en el pasado, las actividades presentes y los planes para el futuro. Este estudio revelaba una amplia gama de actividades, una organización muy completa, y una buena evaluación de las futuras necesidades.

5. En resumen, ésta era la situación cuando el Gobierno pidió al experto de las Naciones Unidas que estudiase los antecedentes y los planes de racionalización. Le invitó a hacer observaciones con completa franqueza, y a presentar sugerencias sobre nuevas formas de enfocar los problemas, la importancia que se debía dar a los mismos, y el orden de prioridad en la ejecución del programa.

6. Durante un período de dos meses el experto presentó al Dr. Zavala sus observaciones y sugerencias en notas y en documentos de trabajo de carácter oficioso. Este pareció ser el procedimiento que mejor se adaptaba a la urgencia de la racionalización y al carácter de las relaciones. En este informe se trata de resumir estas comunicaciones para que quede constancia de las mismas y puedan ser consultadas en lo futuro.

II. EXPERIENCIA DE TRES AÑOS DE RACIONALIZACION

Objetivos

7. A continuación se expone, como antecedente de las propuestas refundidas para el futuro programa, la experiencia obtenida hasta la fecha en tres años de trabajos de racionalización. Una vez decididos los objetivos de la racionalización, el Gobierno tomó rápidamente las medidas necesarias para alcanzarlos. A principios de 1957 concentró sus esfuerzos en el exceso de personal de la administración pública. A principios de 1958 inició una campaña para mejorar los sistemas y procedimientos. Más adelante, en el mismo año, pudo anunciar su plan general de austeridad y racionalización en toda la rama ejecutiva del Gobierno. Este plan tenía tres objetivos básicos:

- a) Reducción radical de los gastos públicos para disminuir el déficit y la presión inflacionaria sobre la economía;
- b) Mejoramiento de la organización y los procedimientos administrativos para aumentar la eficacia de los servicios;
- c) Establecimiento de normas de austeridad gubernamental, y creación de un espíritu de consagración al servicio y dedicación al trabajo apropiado al período de emergencia nacional.

8. Cada uno de estos objetivos básicos era definido más exactamente en una serie de medidas concretas. Muchas de estas medidas fueron puestas en práctica inmediatamente mediante disposiciones del poder legislativo o decretos

del ejecutivo. En resumen, el Gobierno señaló pronto el camino de la racionalización e hizo públicas sus intenciones. En 1959 y en los primeros meses de 1960 pidió a los distintos ministerios y organismos que trabajaran conjuntamente en el plan, para alcanzar sus objetivos.

9. En un momento de dificultades fiscales y de recuperación económica, la principal meta de la racionalización había de ser, inevitablemente, reducir el déficit del presupuesto nacional. La reducción de los gastos gubernamentales y del número de empleados públicos se convirtieron inmediatamente en objetivos de la racionalización. Sin embargo, el Gobierno no descuidó la importancia de la reforma de la administración pública a más largo plazo y del establecimiento de servicios públicos más eficaces.

Organización de los trabajos de racionalización

10. La importancia del apoyo presidencial para los trabajos de racionalización se reconoció desde el principio, al designarse al Secretario Técnico del Presidente como encargado de iniciar y de coordinar la ejecución del plan. Para el cumplimiento de este cometido se pusieron a su disposición los servicios de ISAP. Después se organizó una Dirección General del Servicio Civil, para ejecutar los aspectos del plan relativos al personal. Además, el Departamento de Presupuesto y la Dirección General de Suministros —ambos dependientes de la Secretaría de Hacienda— se convirtieron en centros de la actividad cuyos objetivos eran la economía y la austeridad. Finalmente se creó una Comisión Ejecutiva bajo la Presidencia del Secretario Técnico, para la dirección general del plan de racionalización. Esa Comisión estaba integrada por el Director de Presupuesto, el Director de Personal y el Director del ISAP.

Austeridad y economía

11. El plan consistía principalmente en una serie de medidas restrictivas. Una campaña de austeridad limitó considerablemente los gastos de representación y atenciones sociales, los pases gratuitos, las secretarías privadas y otras partidas indicadoras de que las actividades oficiales eran demasiado costosas o de que no se prestaba la debida atención a los gastos. Se limitaron los aumentos de personal, y se restringieron las adquisiciones de mobiliario, los viajes al extranjero y la utilización de automóviles y teléfonos. Las consignaciones presupuestarias para los distintos departamentos del Gobierno se redujeron en determinados porcentajes. Si no se hubiera hecho esta reducción, probablemente no habrían sido grandes los ahorros que se hubieran conseguido con la serie de prohibiciones. La principal finalidad parece que era crear una atmósfera general de apremio, sacrificio, responsabilidad individual y participación en la campaña pro economías. El problema de organizar la fiscalización de esas medidas, así como el registro de los resultados, fue difícil.

Exceso de empleados

12. El principal objetivo de la racionalización era acabar con el exceso de empleados públicos. Este exceso era difícil de determinar; en diversas ocasiones se calculó que era de 100.000, 250.000 y aún más personas, de un total de aproximadamente un millón de empleados en los ministerios, organismos y empresas del Estado. Se siguieron persistentemente varios métodos para acabar

con este exceso. Se controló rígidamente la creación de nuevos cargos en la administración pública. Las vacantes sólo se cubrieron en virtud de autorización específica. Se ejecutó un programa especial para separar del servicio a los empleados incompetentes o cuya hoja de servicios dejaba que desear. Se fomentaron las jubilaciones, así como el paso voluntario a empleos en empresas privadas. Se ofreció una jornada de trabajo especial, de cuatro horas y con el 60% del sueldo, a quienes buscaran empleos complementarios que les llevaran con el tiempo a desempeñar cargos de jornada completa en empresas privadas. Se creó una agencia central de trabajo para facilitar el traslado de los empleados sobrantes a puestos esenciales de la administración pública o a empresas privadas. Estas y otras medidas muestran el decidido esfuerzo por reducir el personal de la administración pública. En diciembre de 1959 el Gobierno comunicó que había disminuido la misma en unos 60.000 empleados. La campaña de reducción del número de empleados continúa, pero se tropieza con algunos problemas. En una economía dinámica, el Gobierno tiene que asumir nuevas tareas administrativas y no puede congelar todos los cargos o vacantes, especialmente cuando son de carácter técnico. También es necesario disponer de mejores métodos para determinar el número de cargos que sobran realmente en los distintos organismos, o para decidir qué empleados pueden ser trasladados a otros puestos, y cuáles deben ser separados del servicio.

Carrera en la administración pública

13. Aunque el Gobierno adoptó medidas de emergencia para obtener resultados inmediatos, también tomó medidas a largo plazo e inició una reforma permanente. Esto es evidente, sobre todo, en lo que se refiere a la administración de personal. Los esfuerzos del Gobierno por mejorar el personal de la administración pública se remontan a unos 50 años. Un estudio de los antecedentes revela la existencia de algunas comisiones de estudio y la preparación de ciertos proyectos de ley y de algunos planes de clasificación. Pero esto sólo se llevó a la práctica en forma muy limitada. La creación del Registro Central de Personal fue uno de los pocos frutos de todos estos trabajos. En cambio, en los tres o cuatro años últimos se han tomado medidas más substanciales. Se ha promulgado una ley de la administración pública muy completa. Se ha creado en la Secretaría de Hacienda una Dirección General de la Administración Pública, a la que se ha dotado de personal. Ha entrado en vigor una ley de clasificación, y se ha empezado a aplicar. Se ha dictado una ley que dispone que se hagan exámenes centralizados para contratar y ascender al personal, y se ha preparado un proyecto de normas para su aplicación, que está en estudio. El programa de emergencia para la separación y redistribución del exceso de empleados no es incompatible con la adopción de medidas permanentes dirigidas a centralizar y racionalizar la administración pública nacional. Los años próximos son importantísimos para perfeccionar estas medidas con objeto de aumentar la eficacia de la administración de personal en toda la administración nacional. Se necesita urgentemente más personal capacitado, más equipo moderno y más expertos. Es particularmente importante coordinar las medidas de emergencia y las permanentes que se tomen en lo relativo al personal.

Organización de los ministerios y demás organismos

14. El gobierno ha dado prioridad a la racionalización de la estructura administrativa del poder ejecutivo. Prevalece la opinión de que esta estructura ha ido creciendo y extendiéndose sin sujeción a un plan, con duplicación de funciones y con un costoso exceso de cargos y de servicios. Recurriendo a los servicios del ISAP, la Secretaría Técnica lleva muy avanzado un estudio sobre la redistribución de estos servicios administrativos con arreglo a una nueva estructura, más uniforme. Se cree que estos son los cimientos sobre los que se pueden hacer otras reformas, tales como eliminar las duplicaciones de funciones y mejorar la uniformidad de ciertos servicios ministeriales centrales tales como los relativos a la administración, al personal y a la ley. Esto es un buen comienzo, pero por el momento parece más importante no apresurar este tipo de reforma hasta haber examinado de nuevo la "Ley de Ministerios" básica y, especialmente, hasta haber estudiado de nuevo la relación entre los ministerios y la Presidencia. Sin este estudio básico se podrían cometer errores de organización interna que tendrían que corregirse posteriormente.

Organización y métodos

15. Al perseguir economías inmediatas y el logro de mejores servicios públicos, se ha destacado en el plan la importancia que tiene el mejorar los distintos sistemas y procedimientos. De hecho, estos trabajos de reforma han constituido la principal actividad del ISAP. Hasta la fecha han sido la principal expresión de los amplios objetivos de formación profesional que persigue, y la forma principal que ha revestido la asistencia técnica. En el plan y en el reglamento del Instituto se destaca visiblemente esta función de racionalización de la organización y de los métodos. En virtud de un decreto se han creado unos centros de "organización y métodos" en los ministerios y demás organismos. El Instituto ha formado varios centenares de expertos en organización y métodos, y varios ministerios han empezado a aplicar estas técnicas. Algunos de ellos disponen de unidades bien organizadas y han logrado resultados notables. Los centros de organización y métodos gozan de prestigio y tienen fuerza. Lo que se necesita es complementar esa labor y centralizar el registro y la difusión de los resultados.

16. Estos son los puntos más destacados de tres años de racionalización. Sin embargo, lo expuesto no es más que un esquema que no hace justicia a todos los intensos trabajos y a las múltiples actividades complementarias de racionalización. Como ya se indicó, se incluye aquí a título de breve antecedente, para proyectar el plan en el futuro.

III. PROYECTO DE PROPUESTAS PARA LA PROXIMA FASE DE RACIONALIZACION

17. El Gobierno acaba de poner fin a su inventario de tres años de racionalización. Ha registrado sus resultados. Ha tomado nota de las deficiencias del plan. Ha descubierto nuevas necesidades. Ahora está dispuesto a reanudar la campaña. Todas estas cuestiones se han incorporado en gran parte en el proyecto de informe del Secretario Técnico. En las notas que figuran a continuación se ha tratado de resumir las modificaciones y adiciones importantes en los proyectos de propuestas para la próxima fase de racionalización.

Criterio general

18. Continuará la racionalización como objetivo importante del Gobierno. Al parecer, se tratará de sustituir las medidas de emergencia por medidas a largo plazo. Probablemente se dará mayor importancia a las reformas fundamentales en la administración pública.

Organización

19. La descripción de la próxima fase no indicaba ninguna enmienda importante en la organización para la ejecución del plan. Sin embargo, se tiene la intención de dar mayor importancia al Instituto Superior de Administración Pública (ISAP).

Austeridad y economía

20. Es evidente que se está generalizando la opinión de que la finalidad de las medidas a corto plazo y las de carácter general, se ha logrado y de que han producido los resultados que cabía esperar. No debe cejarse en los esfuerzos de carácter general encaminados a la austeridad o economía, pero tales esfuerzos pueden concentrarse con más intensidad y penetrar más profundamente en determinadas zonas de la administración.

Personal

21. Se persistirá en tratar de resolver el problema del exceso de empleados. Probablemente, se insistirá sobre todo en la determinación de criterios para la identificación de cualquier exceso. Se está empezando a hacer esto en la Secretaría de Hacienda. Seguirá teniendo alta prioridad el programa a largo plazo para mejorar la administración pública, esfera ésta en la que podría ser muy provechosa la asistencia técnica.

Formación profesional

22. Este aspecto ha constituido siempre un objetivo importante del plan. Se tiene la intención de ampliar su primera fase comenzando con la formación profesional en organización y métodos. Tiene especial interés el deseo del Secretario Técnico de facilitar formación profesional especial para los funcionarios administrativos principales en todos los planos del Gobierno: la línea gerencial.

Organización ministerial

23. La evolución del plan se desarrollará desde el trazado sistemático de la actual ordenación administrativa hasta llegar a una revisión fundamental de la Ley de Ministerios. Esa revisión es fundamental para el porvenir del plan. La duplicación ministerial y el conflicto de funciones así como la uniformidad de los servicios centrales ministeriales sólo pueden analizarse y tratarse efectivamente una vez que se haya realizado dicha revisión.

Adquisiciones y suministros

24. El Gobierno proyecta acentuar radicalmente la racionalización, tratando de hacer economías en inmuebles, equipo y propiedades, y recurriendo a una utilización y enajenación más eficaces de los excedentes. También se propone realizar una revisión general de los procedimientos en materia de adquisiciones.

Otros planes y estudios

25. Las perspectivas para la próxima fase de racionalización incluyen otros proyectos de estudio. Por ejemplo, el plan se extendería a la esfera de las empresas o corporaciones. También se ha propuesto una revisión del sistema bancario. Entre los estudios enumerados figura también el del sistema de enseñanza, el de las operaciones de seguridad social y el del cuerpo diplomático. Todas estas materias son dignas de estudios y análisis. Estos estudios presentan un problema de prioridad y de personal.

IV. COMENTARIOS Y SUGESTIONES DE CARACTER GENERAL

26. Según se indicó antes, el experto de las Naciones Unidas estuvo dos meses examinando los expedientes y planes de racionalización, y después de celebrar algunas conferencias, envió al Secretario Técnico memorias, observaciones y sugerencias de carácter extraoficial. En el presente texto se trata de resumir estas primeras comunicaciones. En primer lugar, he aquí tres observaciones de carácter general:

La racionalización debiera enunciarse y entenderse sobre una fase amplia

27. La racionalización es una empresa ardua. Su finalidad es modernizar viejas instituciones; tratar de reemplazar sistemas anticuados. Con ella se procura reorganizar la administración pública. Afecta a las tradiciones, a las costumbres, el trabajo. Para tener éxito, la racionalización exige el más alto patrocinio, la máxima dedicación y el más amplio apoyo posibles.

28. La administración pública contribuye a formar el programa nacional y es el conducto a través del cual se logra su aplicación. Cuando este conducto se halla obstruido por un exceso de personal ineficiente y de reglamentos y procedimientos innecesarios, el programa nacional flaquea o fracasa.

29. Pero al hacer planes para el porvenir, cabe ahora hacer menos hincapié en el carácter negativo y restrictivo de las reformas administrativas y más en su aspecto positivo y constructivo.

30. Los objetivos de la reforma de la administración pública podrían resumirse actualmente en términos generales y sugestivos, tales como:

- a) La modernización del gobierno es esencial para una economía de expansión y para el progreso científico;
- b) En una democracia dinámica, la ejecución efectiva de sus programas es necesaria;
- c) El mejoramiento de la administración pública es un símbolo y un índice de las realizaciones nacionales.

31. En esencia, la reforma de la administración pública tiene un objetivo a largo plazo y permanente de reorganización, de reestructuración de los servicios, de modernización de sistemas y procedimientos, y de planificación y proyección de las necesidades futuras del gobierno. La reforma de la administración pública debe también estar enderezada especialmente a facilitar la aplicación de medidas inmediatas en un momento de emergencia nacional.

32. La racionalización de la administración pública puede contribuir a reducir un déficit persistente. Pero no es el único medio para reducirlo. No puede buscarse exclusivamente en la racionalización la solución de ese problema. Puede ocurrir que a pesar de una administración perfecta siga habiendo

un déficit presupuestario nacional. El déficit nacional es tanto el resultado de la amplitud del programa nacional como de la ineficacia y del despilfarro de la administración. Incluso con una administración pública perfecta, podría producirse un déficit como consecuencia de una política o legislación públicas, que aumentasen los servicios sociales o las obras públicas sin aumentar proporcionalmente los impuestos o los precios de los servicios públicos. En Argentina, el déficit nacional parece deberse principalmente a las operaciones de las empresas del Estado, más que a los gastos ministeriales del Gobierno.

El programa de racionalización debe ampliar sus actividades

33. Hasta la fecha, el programa se ha concentrado en las medidas de emergencia para reducir el exceso de empleados, y en las medidas permanentes para reorganizar la administración pública, proporcionar formación profesional y mejorar los sistemas y procedimientos. Desde luego, estas excelentes actividades debieran continuar y afianzarse.

34. En el proyecto de informe, figuran muchas sugerencias en cuanto a posibles actividades nuevas. Existen otras posibilidades. Ahora se sugiere que se amplíe el programa de racionalización para incluir las actividades siguientes:

- a) Estudios fundamentales y reforma de los poderes y organización de la Presidencia, Ministerios y Secretarías, organismos descentralizados y empresas;
- b) Estudios y reformas en la administración fiscal: medidas de emergencia para reducir el déficit y esfuerzos y medidas a largo plazo para mejorar la administración pública en la esfera de las finanzas. Aquí debería incluirse un examen de los preparativos y del control presupuestarios, administración de los ingresos, operaciones con fondos y relaciones fiscales con los organismos descentralizados, empresas y provincias;
- c) Estudios de las empresas desde el punto de vista de sus operaciones. Estos estudios deberían referirse no sólo a la eficacia y eficiencia de los servicios, sino también a la finalidad pública de las tarifas, subsidios e inversiones;
- d) Planificación o proyección de programas gubernamentales para el porvenir con base de las actuales decisiones relativas a prioridades de las inversiones, necesidades presupuestarias, contratación y formación de personal y organización del gobierno. La previsión es la esencia de la racionalización y ésta puede organizarse en forma de planificación a plazo más largo de programas científicos nacionales de carácter económico y social.

Debe fortalecerse la organización y el control de la racionalización

35. En distintas dependencias del Gobierno se están llevando a cabo algunas de las actividades mencionadas. Pero se sugiere que se las coordine con el fin de que formen parte del esfuerzo sistemático total de racionalización:

- a) La oficina central de dirección y fiscalización debiera gozar del prestigio que dan la alta categoría jerárquica y el apoyo de las dependencias superiores, de poderes adecuados para la planificación y de facultades para coordinar y fiscalizar la ejecución y aplicación de los planes;

- b) Debería distribuirse la responsabilidad entre dependencias centrales en cuanto a la coordinación de los sectores principales del programa tales como Planificación, Personal, Presupuesto y Adquisiciones, y en lo que se refiere a las funciones de formación profesional y de preparación de los estudios de organización y métodos sería preciso dar mayor importancia a la labor del Instituto Superior de Administración Pública;
- c) Debería crearse centros de racionalización en los Ministerios y otras organizaciones, y movilizarse la "Línea Gerencial";
- d) Debería establecerse un sistema eficiente para obtener informes periódicos, con el fin de poder evaluar el rendimiento, y notificar regularmente los resultados al Presidente, a los órganos ejecutivos y legislativos y al público.

36. En resumen, se sugiere que al entrar el programa de racionalización en su nueva fase se amplíe en varias dimensiones simultáneamente. Con la presentación de un programa positivo aumentaría su prestigio y alcance. Dicho programa debería dilatarse y comprender mayor número de actividades. Debería abarcar los Ministerios y dependencias con una fiscalización más positiva.

VI SUGERENCIAS CONCRETAS PARA REALIZAR EL PLAN

37. Se han descrito a grandes rasgos tres importantes requisitos generales del programa de racionalización. A continuación se presentan sugerencias concretas sobre la forma en que se han de cumplir esos requisitos u objetivos.

Presidencia de la Nación

38. El plan podría recibir impulso y apoyo si se crearan nuevas instituciones para encargarse de las actividades de racionalización en la Presidencia. Se podría despertar el interés y el apoyo del público mediante una declaración oficial sobre la función y organización de la Presidencia en la esfera de la administración pública, y sobre la creación de órganos centrales para coordinar la planificación, organización y métodos, cuestiones de personal y capacitación, y relaciones en cuestiones presupuestarias.

39. Lo primero que se ha de hacer es un estudio de los poderes y obligaciones de la Presidencia, estudio que constituiría una base esencial para revisar la Ley de Ministerios y, en general, para reorganizar la administración nacional. En particular, en este estudio se deberían examinar los poderes presidenciales para racionalizar y organizar. Al parecer, en este momento los poderes del Presidente sólo son transitorios o limitados. En algunos países se conceden al Presidente poderes permanentes de reorganización, sujetos a revisión por el Congreso, el cual tiene 60 días para expedirse. La concesión de tales facultades podría requerir que se efectuaran enmiendas a la Constitución.

40. Parece observarse una tendencia, especialmente en los países latinoamericanos, a otorgar al Presidente facultades para participar más a fondo en la administración pública, especialmente en lo relativo a la planificación de la organización, al presupuesto y a las cuestiones de personal. Se crean con tal fin diversas secretarías centrales, que por lo común son oficinas centrales de planificación, coordinación y administración.

Secretaría de racionalización

41. Tal vez se deba estudiar la posibilidad de crear en la Presidencia una Secretaría encargada de la racionalización en todos sus aspectos. Una secretaría de ese tipo daría al Presidente un medio de participar de modo permanente en la administración pública. En nombre del Presidente, coordinaría la labor del Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), de una nueva oficina central de planificación en materia de personal, y de una nueva oficina central de planificación de programas. La Secretaría también estaría autorizada para establecer relaciones directas con el Departamento de Presupuesto y la Dirección General de Suministros respecto de las medidas de austeridad y economía, aun cuando esos organismos siguieran formando parte de la Secretaría de Hacienda. Lógicamente, el Secretario Técnico pasaría a ser Director General de la Secretaría de Racionalización.

42. Se sugiere que se asigne al Secretario Técnico un ayudante, para que se encargue especialmente de iniciar y examinar los informes mensuales sobre la situación de la racionalización, aun cuando la labor de compilación propiamente dicha se encargue al Director General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda.

Consejo Consultivo de Racionalización

43. Se ha sugerido más arriba que un programa de la trascendencia y dificultad de este plan de racionalización debería estar respaldado por el máximo prestigio y apoyo. Ello podría lograrse mediante la creación de un Consejo Consultivo de alta categoría para que se encargase de patrocinar y orientar el programa. Los miembros del Consejo —posiblemente en número de doce— serían designados por el Presidente de la Nación, de entre los sectores más prominentes de la vida nacional, tanto dentro como fuera del Gobierno. El Secretario Técnico sería Presidente de dicho Consejo, o Secretario General, según conviniera.

44. El Consejo se ocuparía de los objetivos generales a largo plazo de la racionalización, y de los aspectos más amplios de la política del programa. Debería mantenerse al margen de toda medida o actividad de detalles. Este Consejo sería un órgano consultivo y asesor.

45. El Consejo sería el exponente de la filosofía de la racionalización. Se le consultaría sobre la confirmación de los propósitos y las finalidades de la racionalización. El Consejo tal vez debería funcionar como una especie de academia. Podría patrocinar conferencias nacionales sobre administración pública, planificación económica y social y proyectos educativos, y preparar informes y publicaciones especiales. Podría ser el órgano que expresara reconocimiento por servicios públicos distinguidos. También podría establecer las normas de conducta para la administración pública. Podría fomentar la idea del intercambio internacional en materia de racionalización.

46. Como medida inicial para fomentar la comprensión y allanar el camino para ese Consejo, tal vez convendría crear una comisión especial que se encargara de patrocinar una conferencia nacional sobre racionalización de la administración pública, como parte de las celebraciones del 150º aniversario de la República.

Comisión de racionalización

47. Respecto del actual programa de emergencia se sugiere que se otorguen al Secretario Técnico los poderes que en la actualidad tiene la Comisión Ejecutiva del Programa de Racionalización. Con ello se consolidaría su cargo y se haría más viables las actividades reguladoras para aplicar las medidas de emergencia del Presidente o del Congreso. El Secretario Técnico dejaría de estar sujeto al poder de veto de funcionarios subalternos que son miembros técnicos. Asimismo, sería preferible que los miembros técnicos fueran separados de la aplicación directa de las medidas de emergencia.

48. Liberando a la Comisión Ejecutiva de sus funciones de ejecución del Programa de Racionalización se obtendría una doble utilidad. Se eliminaría un impedimento a la contribución técnica de los actuales miembros (el Director del ISAP, el Director General de Personal y el Director de Presupuesto), ya que ello les permitiría no estar directamente identificados con la política o la ejecución de las medidas de emergencia, austeridad y economía. La *ejecución* del programa pasaría de una comisión al nivel más elevado del Secretario Técnico, que actuaría como representante y portavoz de la Presidencia. La dirección *política* estaría respaldada por el prestigio de las deliberaciones celebradas en el plano elevado del Consejo Consultivo. Estas medidas consolidarían el programa en todas las esferas del Gobierno.

49. La Comisión de Racionalización seguiría prestando un servicio muy valioso como *asesor técnico* a la Secretaría de Racionalización. Para ese fin, se podría agregar a los demás miembros —o sea el Director de ISAP, el Director General de personal, y el Director de Presupuesto— un nuevo Director de Planificación.

Instituto Superior de Administración Pública (ISAP)

50. El ISAP debería ser el principal servicio, instrumento o medio para llevar a efecto la racionalización, mediante la reorganización, la revisión de sistemas y procedimientos y la formación del personal. Hasta la fecha, el ISAP se ha concentrado en estudios y en la formación de personal en materia de "organización y métodos". También ha sido útil en la preparación de estudios y la redacción de documentos en el programa de economía de emergencia.

51. El ISAP tiene servicios centrales administrativos y de biblioteca, y consta de dos direcciones: la de organización y métodos, y la de capacitación. Se sugiere que se establezca una nueva *dirección de estudios e investigaciones*. Con ella el ISAP podría reforzar su personal y ampliar sus actividades, y se llenaría una laguna en el programa y en el personal de la reforma de la administración pública.

52. En general, esta nueva dirección se dedicaría al estudio de las facultades fundamentales, funciones, organización y relaciones del Poder Ejecutivo. En particular, efectuaría estudios sobre los temas siguientes:

- Organización de la Presidencia;
- Ley de Ministerios y organización básica de Ministerios;
- Organización y relaciones de los organismos descentralizados y de las empresas;
- Relaciones entre los ministerios en la planificación y ejecución de programas conexos;

- Ley de Presupuesto y organización y control presupuestarios y contables;
- Organización de la función del personal;
- Asistencia en la revisión de la función de las empresas;
- Relaciones del Gobierno nacional con las provincias.

53. Gracias a esta nueva dirección y a estos nuevos estudios, el ISAP estaría en condiciones de cumplir plenamente sus responsabilidades como servicio central de estudios y consultas para la racionalización.

54. También sería conveniente dar nuevo nombre a la dirección de organización y métodos, y llamarla dirección de sistemas, o de sistemas y procedimientos. Tanto la dirección de investigaciones como la dirección de sistemas prestarían asistencia en materia de organización: la primera, desde el punto de vista de los principales programas y funciones, sugeriría la organización general de ministerios, secretarías y direcciones generales; la segunda sugeriría la mayor subdivisión de los ministerios en categorías inferiores a las direcciones.

55. El ISAP debería constituir un ejemplo de buena administración pública. Debería tener un *programa de trabajo* para sus investigaciones, sus proyectos de sistemas y sus servicios de formación profesional. También debería existir un sistema ordenado de *proyectos*, escritos y clasificados, que dieran a conocer su alcance, objetivos, programación, necesidades de personal y funciones del mismo. Se debería establecer un sistema de informes mensuales preparados por los ministerios sobre la forma en que funcionan los sistemas, y un informe general del ISAP a la Secretaría de Racionalización sobre la situación general.

56. Por último, el ISAP debería ampliar sus actividades de capacitación en el nivel del personal supervisor y en el más elevado de la línea gerencial o cuerpo administrativo.

Oficina central de planificación

57. En un programa completo de racionalización, el Presidente de la Nación y la Secretaría de Racionalización necesitan personal técnico capacitado para proyectar en el futuro los programas del Gobierno. De esa manera podrán adoptar decisiones más certeras sobre problemas actuales de presupuesto, contratación y formación de personal, organización y prioridad de las inversiones. Al parecer, la creación de una oficina de esa índole está prevista en el artículo 34 de la Ley de Ministerios.

58. Esta oficina prestaría los siguientes servicios:

- Cooperación con los Ministerios y otros organismos en la preparación de programas a largo plazo;
- Revisión y coordinación de los programas a largo plazo y recomendación respectiva al Presidente;
- Asistencia al Presidente en la formulación de directivas económicas y
- Revisión del presupuesto anual e informe al Presidente en cuanto a su conformidad con el programa a largo plazo;
- Recomendaciones al Presidente y al Gabinete en cuanto a las prioridades de las inversiones públicas;
- Coordinación de los estudios del *programa* en esferas tales como las de educación, sanidad, seguridad social, agricultura y desarrollo económico, a fin de evitar duplicaciones e incompatibilidades;

- En cooperación con el Consejo de Investigaciones Científicas, ayudar a los organismos gubernamentales para que se mantengan al día respecto de los adelantos en la investigación y educación científicas;
- En cooperación con los organismos competentes, como el ISAP y la Oficina Central de Personal, prever las necesidades de personal y servicios que aparezcan en los futuros proyectos y programas;
- Ayudar en la coordinación de la capacitación de personal, la concesión de becas y la asistencia técnica, con las necesidades de los futuros proyectos y programas.

Oficina central de personal

59. El Gobierno reconoce plenamente la importancia fundamental de establecer con carácter permanente un buen sistema de personal y de contratación y capacitación de empleados competentes. Esta es una tarea larga y difícil. En la actualidad existe un gran exceso de empleados, que la economía privada todavía no está en condiciones de absorber. La remuneración es muy baja y no puede competir con el sector privado. Es frecuente la práctica de tener varios empleos y, por consiguiente, hay interés por ocupar muchos puestos oficiales a jornada parcial. El trabajo en la administración pública no ofrece gran incentivo, y no existen aún servicios para la selección y ascenso sistemático de los más competentes.

60. Sin embargo, se ha dado ya un primer paso en la buena dirección. Existe una ley. Hay una Oficina Central de Personal en la Secretaría de Hacienda. Se cuenta con un sencillo sistema de clasificación, y con una escala de sueldos que resulta difícil de aplicar en momentos de presiones económicas. Existe además el decidido propósito de que el ingreso y el ascenso se determinen a base de exámenes.

61. Todo este programa de personal deberá ponerse en práctica tan pronto como lo permita la situación. A ese fin se deberá fortalecer el personal central mediante la contratación y la capacitación, la concesión de becas y el concurso de asistencia técnica.

62. Será necesario proceder a una determinación práctica de prioridades. Mientras se trata de resolver el problema urgente del exceso de empleados, una medida de gran prioridad y valor permanente consiste en controlar las aptitudes de las personas que ingresen en el servicio y las que hayan de ascender, mediante un sistema conveniente de exámenes y calificaciones. Otra labor de gran prioridad es lograr la máxima calidad en la línea gerencial, cuyos puestos conviene que sean de carrera. En especial, cabría fijar normas en cuanto a la competencia y la actuación de las personas que han de trabajar en ese grupo.

63. En la actualidad la Oficina Central de Personal se halla en la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. El Gobierno podría estudiar esta cuestión de organización y tal vez considerar la posibilidad de transferir la Oficina Central a la Presidencia. Es interesante observar que varios países latinoamericanos que están efectuando buenos progresos en la reforma de la organización del personal han tomado ya esa medida. Se cree que una reforma importante de esta índole exige el apoyo directo y el prestigio del Despacho del Presidente para que pueda tener éxito. Haciendo que esta Oficina forme parte de la función presidencial, se obviará la objeción de que un Ministerio

está interviniendo en los asuntos de personal de otro, lo cual puede plantear una dificultad especial en el caso de un gabinete de coalición.—Una vez que el sistema permanente haya alcanzado su madurez y se cuente con un número suficiente de administradores de personal debidamente capacitados, muchas de las funciones del sistema podrán ser transferidas de la Presidencia a los Ministerios.

Oficina de Planificación de Personal

64. Si no fuera posible centralizar la creación de un sistema de personal en la Presidencia, se podría seguir otro curso de acción, consistente en dejar que la Secretaría de Hacienda siga encargada de sus actuales funciones en la materia, y en crear una oficina de *planificación de personal* en la Presidencia. La Presidencia podría así encargarse de establecer un sistema sin los inconvenientes de un personal numeroso y una operaciones detalladas. Ello equivaldría a tener una oficina de planificación del programa en la Presidencia y una oficina de presupuesto en la Secretaría de Hacienda.

65. La Oficina de Planificación de Personal en la Presidencia se encargaría de los problemas urgentes fundamentales y de la labor más general de reconstruir una administración pública permanente. Sería responsable en primera instancia de la política y la ejecución de las medidas encaminadas a reducir el exceso de empleados públicos. Mediante decretos esenciales y la revisión y aprobación de reglamentaciones básicas, la Oficina patrocinaría y dirigiría el establecimiento de un servicio de carrera. También colaboraría en la proyección a largo plazo de un programa de formación profesional. De modo general, se encargaría de determinar la política respectiva, de facilitar la acción de la Presidencia en materia de personal, y de estimular el progreso. Todo el mecanismo relativo a las *operaciones de personal* seguiría a cargo de la Secretaría de Hacienda.

El problema del exceso de personal

66. Uno de los problemas más importantes que deben resolverse para llegar a tener un buen sistema de personal y lograr en seguida eficacia y economía es el del exceso de empleados. Este exceso hace que la calidad y la moral del servicio sean deficientes, e impide la constitución de una administración pública más reducida pero dotada de elementos más competentes y mejor remunerados. El Gobierno tiene plena conciencia del problema y ha hecho esfuerzos decididos para resolverlos, habiendo conseguido ya algunos progresos. Pero aún no se ha hallado una respuesta total al problema. Es conveniente evaluar la situación, para retener las medidas apropiadas y explorar nuevos caminos. A continuación se expone una forma de complementar los aspectos positivos del sistema actual con una serie de medidas nuevas:

- a) *Estadísticas de personal.* Existen registros en los cuales se puede obtener información sobre los funcionarios públicos. Sería interesante saber cuántos empleados podrán jubilarse en la actualidad o en los próximos años. ¿Cuántos funcionarios jubilados han sido nuevamente empleados? ¿Cuál es la reducción anual del personal por jubilación, fallecimiento y otras causas?
- b) *Movimiento de personal.* El movimiento normal del personal que ingresa o se separa del servicio puede ser una de las claves del problema.

En toda la administración nacional puede llegar a 50.000 por año, y en el Gobierno central solamente tal vez sea de 25.000. Deberán seguir llevándose estadísticas regulares del movimiento de personal en la administración pública.

- c) *Control del ingreso.* Deberá mantenerse el control de los nuevos nombramientos como medida de urgencia, a fin de evitar el exceso de personal y como medida de racionalización para mejorar su calidad. Será preciso cubrir ciertas vacantes, especialmente las de carácter técnico. Pero se debería exigir a los Ministerios que para tal fin obtuviesen la aprobación de la Oficina Central de Personal o del Director General de Racionalización. En lo posible, deberían cubrir las vacantes con personal de la Bolsa o reserva central de personal.
- d) *Jubilación.* Siempre que sea posible, los empleados que puedan jubilarse y que no sean necesarios deberían ser inducidos a optar por la jubilación, aun cuando ello no apareje una economía apreciable.
- e) *Indemnizaciones.* Deberá mantenerse el sistema de evaluación periódica del trabajo y de despido con indemnización de aquellos cuyo desempeño y aptitudes sean inadecuados, pero principalmente como medida disciplinaria o como estímulo para mejorar la calidad del trabajo. Probablemente las reducciones que se consigan por este medio no serán muchas.
- f) *Grupos de estudio.* La medida siguiente podría consistir en establecer, en cada Ministerio, grupos de estudio para determinar sistemáticamente en cada dependencia orgánica el número mínimo de puestos necesarios para proporcionar los *actuales servicios aplicando los sistemas y métodos actuales.* Estos grupos podría prepararlos el ISAP, que también podría analizar los resultados de la labor de cada grupo. Independientemente de los resultados inmediatos en cuanto a la reducción del número de empleados, esa labor sería muy útil por cuanto podría inducir a los empleados a buscar empleo en otras dependencias del Gobierno o en una empresa privada. Estos estudios también servirían para mantener las finalidades de la racionalización constantemente presentes en el personal de cada Ministerio.

Reserva de funcionarios públicos

67. Una vez que todos los empleados que sea posible se hayan jubilado, hayan optado por un empleo en una empresa privada, o hayan sido despedidos por incompetencia o por no reunir los requisitos necesarios, quedará cierto número en exceso de la plantilla de sus respectivas dependencias, que posiblemente querrán seguir en el servicio. Cada Ministerio debería identificarlos, y formar con ellos una reserva de funcionarios a los que se podría trasladar a otros servicios. Para no afectar su moral, se los debería considerar como elementos positivos de la administración pública y no como una carga. Tal vez su número no sea excesivamente elevado, en vista del tiempo que tardarán los grupos de estudio en organizar y efectuar sus estudios.

68. Dentro de cada organismo deberá buscarse la forma de separar esta reserva de personal excedente. La solución ideal sería transferirlos a la Oficina Central de Personal junto con los créditos presupuestarios correspondientes a

sus sueldos, para que allí se siga el trámite especial que corresponde. Una vez eliminado el excedente en cada organismo, se podría considerar que en él se ha cumplido la primera etapa de la racionalización y, por lo tanto, podrían aumentarse los sueldos de su personal.

69. Tanto si siguen temporalmente en sus organismos respectivos como si se les traslada a una oficina central, deberá darse a los empleados incluidos en la reserva el derecho de prioridad para ser trasladados a cargos apropiados a medida que se produzcan las vacantes. Hasta que se les pueda destinar a un puesto permanente, la Oficina Central de Personal debería procurar que se les diesen empleos temporales. Se les podría utilizar en casos de emergencia o en momentos de exceso de trabajo. También podrían ayudar a los organismos a poner al día el trabajo atrasado o acumulado. Tal vez se podrían organizar cursos de formación para algunas de las personas incluidas en la reserva.

70. El éxito de un plan de "reserva de funcionarios públicos" dependerá en gran parte de que la Oficina Central de Personal pueda dirigir las operaciones de un centro encargado de proporcionar colocación permanente, colocación temporal y cursos de formación en nuevas funciones. En esa tarea podría colaborar el ISAP. La formación habría de aplicarse a distintos niveles.

71. El estímulo para realizar ese plan serían los reajustes de sueldos del personal de una dependencia racionalizada una vez eliminado el exceso de personal. El personal de reserva que fuera asignado con carácter permanente a una dependencia racionalizada se beneficiaría del aumento de sueldos, y su asistencia a cursos de formación aumentaría sus méritos.

72. Como medida transitoria, se podría considerar la posibilidad de dar empleo de jornada parcial a algunos empleados incluidos en la reserva si ésta fuera demasiado numerosa. En cuanto dejara de serlo, convendría abolir ese sistema. La finalidad que ha de perseguirse es la de que todo el personal esencial trabaje las ocho horas reglamentarias y se dedique de modo total y exclusivo a su función en la administración pública.

Medidas transitorias y a largo plazo en la Administración de Personal

73. Seguidamente se podría pasar a una segunda etapa, en la que se procedería a una nueva reducción del personal y a un aumento de sueldos mediante la aplicación de *métodos nuevos y mejores*. Tal vez podría haber una tercera etapa de racionalización consistente en una reorganización o mecanización en gran escala.

74. Estas sugerencias tienen un carácter puramente especulativo y requieren más estudio y elucidación. Lo esencial es que debe hallarse un buen medio de resolver el problema básico del exceso de empleados y de la remuneración insuficiente. El plan de clasificación de sueldos del personal debe tener la suficiente flexibilidad para poder instituir un cuerpo de funcionarios públicos eficaz y debidamente remunerado.

Operaciones fiscales

75. En todo programa de racionalización y austeridad suele atribuirse gran importancia a las medidas fiscales de emergencia y a estudios y reformas de la administración fiscal. Este es un elemento importante que guarda estrecha relación con la administración pública en general. En este aspecto puede haber una gran actividad en todos los sectores del Gobierno. De ser así, debería

formar parte del programa de racionalización, y en los informes de situación debería darse cuenta de los planes adoptados y los progresos realizados al respecto.

76. Lo característico es que la racionalización en el campo fiscal se centre en la modernización de sistemas, tales como los sistemas de preparación y control del presupuesto, de tributación y recaudación de ingresos, de verificación de cuentas, etc. Por supuesto, tales actividades deben formar parte de la racionalización emprendida en la Argentina. No obstante, por el momento se sugiere que se dé prioridad al estudio de los procedimientos de *revisión, análisis e investigación* financieros que se siguen con arreglo a las políticas y sistemas fiscales actuales. Concretamente, se propone que el personal y los expertos consultores examinen muy de cerca el proceso de revisión de los cálculos presupuestarios para determinar la pericia, prolijidad y cabalidad con que se la realiza. Del mismo modo los expertos deberán tratar de determinar la eficacia de las investigaciones y las comprobaciones de cuentas en las operaciones fiscales y en la recaudación de ingresos, incluso en las aduanas. Otro aspecto que valdría la pena examinar es el procedimiento para revisar las solicitudes de subsidios a empresas o provincias. Se podrían reducir apreciablemente los gastos o aumentar de modo considerable los ingresos mejorando las prácticas actuales, y especialmente mediante la capacitación de interventores de cuentas, recaudadores de impuestos e investigadores fiscales en nuevas técnicas de investigación y análisis.

77. Por último, la racionalización de la administración fiscal —sea cual fuese la forma que adopte— habrá de formar parte del programa de trabajo del ISAP. Este deberá ser el centro del estímulo, de la asistencia de expertos, y del estudio fundamental en materia de reforma de la administración fiscal. Gran parte de las actividades corresponderán a dependencias de la Secretaría de Hacienda, que deberán presentar informes sobre sus actividades y situación a la Secretaría de Racionalización.

Control de las adquisiciones, los almacenes y el equipo

78. Se ha hecho un gran esfuerzo por crear un ambiente de austeridad y efectuar economías, promulgando decretos de emergencia con respecto a teléfonos, automóviles, mobiliario de oficina y servicios análogos. Por el momento no se dispone de información sobre los resultados totales de ese esfuerzo que, por supuesto, deberá continuar.

79. En la medida de lo posible esta actividad deberá concentrarse en un sólo organismo, probablemente la Secretaría de Suministros, para poder realizarla con más eficacia. El programa deberá extenderse a otros sectores: suministros, venta de excedentes, uso y alquiler de oficinas, maquinaria y equipo de oficina, y uso y conservación de los edificios oficiales. La Secretaría de Suministros deberá rendir informes mensuales a la Secretaría de Racionalización sobre los progresos realizados. Si dispone de tiempo, el ISAP deberá examinar esta esfera de las operaciones oficiales y estudiar la posibilidad de crear una "administración de servicios generales" para dirigir estas funciones.

Empresas del Estado

80. Una de las tareas más difíciles para el Secretario de Racionalización es la relacionada con las operaciones de las empresas del Estado. Esas empresas

posiblemente emplean a la mitad del total de los empleados oficiales. Se tiene entendido que son la causa principal del déficit del presupuesto nacional.

81. Ningún programa de racionalización es completo si no se presta atención a las empresas del Estado. Tal vez la primera medida debería ser un inventario de los estudios actuales sobre las operaciones de esas empresas. En la actualidad hay expertos de los servicios de asistencia técnica de las Naciones Unidas en organismos oficiales, empresas, la aviación civil y la administración portuaria. Se podría encargar la realización de estudios a empresas consultoras. Todas estas actividades deberán formar parte del programa de racionalización.

82. Además de realizar estudios sobre eficiencia y economía en este terreno, convendría que el ISAP iniciara un estudio general sobre el papel y las relaciones de las empresas estatales. Este es un tema de actualidad en muchos países latinoamericanos. Recientemente Venezuela ha procedido a analizar el problema de las empresas estatales.

Presentación de informes periódicos.

83. Los informes periódicos, mensuales o trimestrales, son el símbolo y el índice del éxito de la racionalización. El programa está pasando a una etapa en que el éxito dependerá del estímulo y la continuidad de las actividades y de la regularidad en la presentación de informes, y no de la promulgación de nuevos decretos. Sin informes regulares no se puede saber si se ha tenido éxito o se ha fracasado. No hay nada que informar al público. Los informes deberán centralizarse en la Secretaría de Racionalización.

Línea gerencial

84. El Secretario Técnico de la Presidencia ha insistido con todo acierto en la gran importancia del grupo de altos funcionarios administrativos que ocupan los cargos de gran responsabilidad. El grupo debería identificarse con mayor precisión para saber cuántos son los que lo componen. Sus miembros deberían tener una formación especial, y asumir responsabilidades especiales en la labor de racionalización. La Oficina Central de Personal debería llevar un registro especial sobre sus calificaciones y desempeño.

Intercambio internacional

85. Sin duda, otros países se interesarán por los resultados del programa de racionalización en la Argentina, pues muchos de sus problemas les son comunes. Del mismo modo, la Argentina estará interesada en la evolución de la administración pública en otros países.

86. La Argentina podría patrocinar o crear un centro de intercambio internacional en materia de racionalización y mejora de la administración pública. El ISAP podría encargarse de la organización necesaria o colaborar en ella. Podría convertirse en un centro regional para América del Sur. En su institución podrían prestar ayuda técnica las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos.

87. Por lo que a la Argentina se refiere, el programa de intercambio de expertos y becarios por conducto de la asistencia técnica es una parte esencial del programa general de intercambios internacionales.

88. Concretamente, en relación con la asistencia técnica de las Naciones Unidas al importante programa de racionalización de la Argentina y con la

prestación de ayuda al Instituto Superior de Administración Pública, se consideran necesarios cuatro puestos de expertos internacionales en las siguientes esferas:

Administración de personal (puesto existente);

Formación profesional en materia de administración pública (puesto existente);

Administración presupuestaria (nuevo puesto);

Administración pública general (nuevo puesto).

La descripción de las funciones respectivas ha sido preparada y remitida a la Sede de las Naciones Unidas.

EXPRESION DE RECONOCIMIENTO

89. En conclusión, he de manifestar que la oportunidad de observar de cerca la tentativa de racionalización realizada por el Gobierno de la Argentina ha sido para mí un privilegio y una experiencia interesantísima e inolvidable. En este año en que celebra el 150º aniversario de su independencia, la Argentina está a las puertas de un gran renacimiento en materia de administración pública.

ANTECEDENTES DEL AUTOR

- Oct. 1958-Abril 1959 — Experto de alto nivel en Organización de Gobierno, en Caracas- Venezuela.
- 1957/58 — Misión en Irán en la Dirección y Aprovechamiento del River Valley, en carácter de miembro de la *Development and Resource Corporation* (Corporación de Desarrollo y Explotación).
- 1954/55 — Jefe de la Misión de Estudios e Información sobre "Administración Pública en América Latina", patrocinada por la Unión Panamericana, Washington D. C. y por la *Public Administration Clearing House*, Chicago, III.
- 1953 — *Puerto Rico Development Bank*. Miembro de la comisión de tres personas para el estudio de la estructura interna del Banco, por invitación del Gobierno.
- 1951/53 — Director de la Oficina de Obras y Asistencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina.
- 1948/50 — Embajador y Representante de los Estados Unidos, en la Comisión Asesora de la Oficina de Obras y Asistencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina.
- 1942/50 — Subjefe de la Misión Económica de los Estados Unidos en Grecia.
- 1947/48 — Consultor en Relaciones de Gobierno.
- 1946/47 — Asesor del Gobierno de China.
- 1942/46 — Director de la Oficina Nacional de Vivienda (también miembro de la Comisión de Potencial Humano para tiempo de Guerra y de la Comisión Presidencial de zonas superpobladas).
- 1939/42 — Vicedirector de la Oficina de Presupuesto de los Estados Unidos.
- 1937/39 — Gerente General del T. V. A. (Tennessee Valley Authority).
- 1947 — Coordinador y Secretario de la Junta de Directores de la T. V. A.
- 1933/34 — Ayudante del Presidente de T. V. A.
- 1931/33 — Director de Salud Pública de la ciudad de Cincinnati, Ohio.
- 1926/31 — Director de la Oficina de Investigaciones y Estudios Gubernamentales, de Cincinnati, Ohio.
- 1924/26 — Director de Investigaciones y Estudios de la Cámara de Comercio de Newark, N. J.
- 1923/22 — Miembro del Instituto de Administración Pública (Nueva York).

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

por JAMES W. FESLER,
profesor de la Universidad de Yale

SUMARIO

Introducción. Complementación de la teoría y la práctica. La necesidad de recoger y clasificar las experiencias administrativas como base para la evolución y desarrollo de la teoría de la administración. Cuatro métodos de interpretación y puntos de vista en el examen de la organización administrativa. — *Estructura formal.* División del trabajo; definición de jurisdicciones y jerarquías. Este método contribuye a reducir la duplicación; determina formalmente la autoridad y la responsabilidad de cada órgano, y aclara las relaciones entre superiores y subalternos. — *Mundo de la burocracia.* La burocracia como cultura: interés por el rango y los símbolos de la jerarquía; solución de la inseguridad derivada de una constante competencia por las jerarquías mediante un sistema de aplicación (total o parcial) de rígidas normas de organización jerárquica y afirmación del rango. La burocracia como institución: la sobrevivencia y conservación de la institución como un objetivo; los servicios internos de conservación y mantenimiento. La burocracia como una red de controles: papelería y negativismo. — *La capacidad de decisión.* Designación de funcionarios con autoridad para decidir; la racionalización como objetivo; atención y simpatía por las necesidades e intereses públicos; oportunidad. Proceso dinámico de iniciativas de subalterno a jefe y vinculación de autoridades políticas y administrativas sobre la base de un sistema de comunicación múltiple, de línea jerárquica y asesorada. — *El cumplimiento de los fines de interés general.* Determinación de las áreas de acción administrativa. Concentración de los recursos. Consecuencias: énfasis en el programa; unificación departamental; el presupuesto como instrumento de planificación y control. Realización de los objetivos: base para la identificación de las áreas y énfasis en el programa de gobierno; papel de las jerarquías en la movilización de los recursos y en la ejecución del programa. — *Conclusión.*

Introducción

Para apreciar con ventaja las cuestiones de organización administrativa, debemos tratar de relacionar y comprender en esta materia conjuntamente los puntos de vista de la teoría y de la práctica.

Ninguno de estos puntos de vista tiene, por sí solo, completa validez.

El "teórico" corre el peligro de olvidar la realidad de las cosas si se limita a agregar abstracción sobre abstracción sin verificar su mérito en relación con los datos que la experiencia le ofrece de continuo. El "práctico" puede caer a su vez en el error de dar valor permanente a circunstancias o hechos que no significan nada por sí mismos entretanto no son inteligible y racionalmente clasificados y explicados en una norma o noción general. Además el hombre práctico puede fácilmente dejarse engañar por el natural espejismo de las cosas que existen u ocurren, tomando lo que es por lo que "debe" ser.

Todos en esta aula tenemos individualmente alguna experiencia en asuntos de organización administrativa. Si pudiéramos registrar y reunir esta experiencia en forma colectiva, tendríamos un cuerpo de informaciones del cual podríamos extraer y construir algunas generalizaciones válidas. En los Estados Unidos

(*) Estas notas forman parte de un curso originalmente dictado por el autor a funcionarios del Gobierno en Vietnam (Saigón) en 16 agosto de 1956. Traducción al castellano de J. C. Rodríguez Arias, con la autorización del profesor Fesler.

hemos estado tratando de recoger y clasificar, siquiera parcialmente, nuestra experiencia más significativa en esta materia. El resultado de esta operación en nuestro caso ha puesto en evidencia que muchos aspectos de nuestra teoría sobre organización administrativa deben ser hoy profundamente revisados. Imagino que un esfuerzo similar aquí en Vietnam sería igualmente útil.

En mi país una de las conclusiones derivadas de esta confrontación de la teoría y la experiencia ha sido la de revelar que cada uno de nosotros ha estado demasiado inclinado a abordar la administración desde un solo punto de vista. Hemos actuado como un grupo de ciegos que no se ponen de acuerdo sobre la naturaleza del elefante. Si me recuerdo bien del cuento, un ciego le tanteó una pata y concluyó que el elefante era como un árbol; otro le examinó la trompa y dijo que el elefante era como una serpiente; otro en fin le tocó los colmillos de marfil y manifestó que el elefante no podía ser ni un árbol ni una serpiente, ya que era en realidad como vidrio, duro y liso.

Si deseamos tomar disposiciones *administrativas* adecuadas, debemos pues examinar la organización en su conjunto y como un todo. Quizás podamos hacer esto de la mejor manera considerando cada uno de los posibles ángulos de análisis de lo que la organización administrativa es y de sus funciones propias. Dado el tiempo disponible hoy sólo podemos considerar cuatro de estos puntos de vista: (1) la organización administrativa como una estructura formal de autoridad; (2) como un armazón y sostén de la burocracia; (3) como una red de comunicaciones destinada a facilitar la realización de las decisiones, y finalmente, (4) como un resultado de la selección de funciones o programas de interés público que se considera requieren la mayor atención.

Estructura formal

Algunos textos, la mayor parte de los gráficos de organización y aun algunos funcionarios, consideran la administración simplemente como una pirámide de compartimientos estancos cada uno de los cuales contiene un número determinado de tareas y corresponde a un grupo de gente llamada "funcionarios públicos". Los fines son pulcritud y orden; una arquitectura de simetrías. Hasta he visto algunos organizadores de este tipo vacilar ante la propuesta de cinco unidades coordinadas dentro de un departamento, sobre la base de que la creación de cuatro daría al gráfico un aspecto mejor y más equilibrado. De esta manera la substancia se sacrifica por supuesto en haras de la forma.

Los méritos de estos formalismos tienen sin embargo su importancia, que no debemos perder de vista aún a pesar de esta caricatura.

Lo que quiero decir al describir esta estructura formalista es que en cierto modo es deseable tener una clara definición de jurisdicciones a través de una división de trabajo que permita clasificar e incluir las jurisdicciones menores dentro de las grandes, de modo que, a medida que este sistema se perfecciona, la duplicación de las unidades administrativas disminuye más y más, la autoridad y responsabilidad de cada uno es más exactamente determinada y las relaciones entre superiores y subalternos son mejor conocidas. Sin embargo, deseable como es el sistema, los invito a analizar su valor intrínseco como método o punto de vista para definir y conocer la organización administrativa.

Aparentemente, tres son los elementos básicos de este método. En primer lugar, la organización administrativa es considerada como algo que concierne enteramente a la ejecución —esto es, la realización de disposiciones y normas

generales adoptadas por personas ajenas al proceso administrativo. Segundo, los partidarios de este método consideran el problema de la organización administrativa como una cuestión de división, de arriba a abajo, de grandes partes de autoridad, las que a su vez se subdividen en pequeñas fracciones. Es la autoridad para ordenar y mandar a otros la que se distribuye. Tercero, este método tiene gran fe en el valor de las prescripciones formales sobre cómo deben comportarse las personas en la administración; ello es naturalmente una consecuencia del segundo elemento, pues ambos corresponden al concepto principal de autoridad. Todos se basan en la eficacia de los poderes de la autoridad, en lugar de analizar las fuentes e incentivos de las motivaciones humanas en punto a obediencia y desobediencia.

En suma, el primer punto de vista sobre organización administrativa considera la administración más bien de manera formal, mecánica, legalista, para destacar la limitación y misión de la autoridad en la ejecución de la ley. No me detendré a discutir este método con mayor detalle, pues supongo que ustedes están familiarizados con él y lo conocen suficientemente.

El mundo de la burocracia

El segundo punto de vista sobre organización administrativa considera la administración como un fenómeno burocrático substancialmente distinto de la vida de la sociedad en general. Quizás esto equivale a considerar la burocracia vista del revés. Es el mundo en que viven algunos de nuestros colegas del gobierno; para ellos ésa es toda la administración.

El mundo de la burocracia tiene tres principales aspectos. Primero, es un fenómeno cultural independiente en el cual las jerarquías y los símbolos de la jerarquía tienen extraordinaria importancia. Segundo, es una organización en la cual la sobrevivencia de una agencia y la eficiencia de sus trabajos cobran importancia como objetivos de orden institucional. Tercero, dado que una organización en gran escala requiere una amplia distribución de autoridad, la burocracia cuenta con un sistema de controles muy acentuados sobre el ejercicio de la autoridad. Consideraré cada uno de estos caracteres por separado.

La peculiar cultura burocrática comienza con la organización prescriptiva y formal a que nos hemos ya referido brevemente en el punto anterior. En esta organización jerárquica la idea del rango se desarrolla grandemente en las mentes y aspiraciones de los miembros de la burocracia, ya que la substancia de la jerarquía es el poder y la autoridad.

Pero el burócrata se interesa no sólo en la substancia del poder como consecuencia de su jerarquía; también tiene pasión por los meros símbolos de la jerarquía. El *status* es relativo y por lo tanto competitivo. El burócrata consumado debe por lo tanto preocuparse mucho de los símbolos de la jerarquía, como el tamaño de su oficina, la calidad de su escritorio y su distancia de las ventanas, la existencia o falta de una alfombra en el piso, su cercanía física al despacho del Ministro, el número de sus subordinados, la cantidad de teléfonos en su escritorio, la belleza de su secretaria, el privilegio de usar un automóvil oficial y aun el color de la cinta de la máquina que se usa para su correspondencia. Estos, por lo menos, son los símbolos por los cuales yo he visto luchar a muchos burócratas en mi país. Quizás las cosas son diferentes en Vietnam; pero entre nosotros el amor propio parece alcanzar su máxima

floración en el clima de la burocracia, así sea en el gobierno como en las grandes empresas privadas.

En este mundo al revés de la burocracia los valores parecen corresponder a los de una cultura completamente cerrada. Los burócratas parecen una tribu marginalmente establecida por sus propios *taboos*, conjuros y motivaciones. Mucha energía se derrocha en batallas internas por símbolos de autoridad y jerarquía que en verdad tienen muy poca importancia en relación con las necesidades e intereses del pueblo y de la Nación.

A menudo esta lucha de competencias se aquieta, de igual modo que en muchas tribus primitivas, mediante un determinado y rígido sistema de jerarquías. En nuestro caso este sistema estaría formalmente prescrito en la ley u estatuto del "servicio civil", que será defendida hasta la muerte por el gran cuerpo de los empleados del Estado. Tal sistema regula rigurosamente la admisión de nuevos miembros en la tribu burocrática; protege cuidadosamente sus miembros de la expulsión y les asegura un progreso automático en jerarquía sobre la simple base de la antigüedad en lugar de una competencia basada en el mérito. Lo que he comenzado a describir como cultura burocrática se caracteriza por una activa competencia por las jerarquías y sus símbolos y puede por lo tanto desembocar en un inflexible código de derechos y privilegios en cuya presencia el dinámico arte de la administración parece bajo el peso de un régimen de premios a la haraganería y la mediocridad.

La segunda característica del mundo burocrático es la tendencia a considerar la administración como un problema de sobrevivencia y eficiencia institucional (interna).

Uso aquí el término "institución" en un sentido especial. Podemos pensar en un hospital, un hotel o en una fábrica como una institución. Cada uno de ellos tiene una función que cumplir suministrando servicios o productos para gente de fuera de la propia organización. Esa es de hecho la principal tarea —cuidar los enfermos, alojar los pasajeros, fabricar productos para la clientela. Además, quisiera destacar otros puntos característicos de estas instituciones, los que, como verán son igualmente aplicables a las burocracias oficiales.

Primero, que cada una de estas instituciones tiene dos objetivos o motivaciones importantes. Una es la de cumplir su misión principal de servir a personas no pertenecientes a la organización. Pero la otra es la de sobrevivir y perpetuarse a sí misma como institución. Esta combinación por la sobrevivencia de la especie depende hasta cierto punto de su habilidad para adaptarse al mundo circundante. La indecisión del herrero y del fabricante de carros de cerrar sus negocios aun cuando era evidente en nuestro país que la bicicleta y el automóvil iban pronto a reemplazar el caballo y el coche; la persistencia de muchos en mantener abiertos sus negocios en pueblos destinados a desaparecer en el "salvaje Oeste" de los Estados Unidos, y la resistencia de muchos administradores públicos a suprimir o a reducir sus oficinas cuando había ya desaparecido el objeto para que fueron creadas, o disminuido su urgencia, ilustran sobre el significado de la perpetuación institucional como idea dominante en el mundo de la burocracia pública y privada.

La segunda característica de este tipo, propia de grandes instituciones, es que una cantidad de su personal no se destina a servir su principal objetivo en relación con el interés público o la clientela exterior, sino a atender las

necesidades o intereses internos de la propia institución. El barrido de los pisos y la limpieza de las ventanas, el suministro de lápices y papel, el reemplazo de las lamparillas quemadas, la registración de gastos, los trabajos de mecanografía y mimeógrafo, el pago a los empleados, la distribución de la correspondencia, el archivo de los documentos y otras tantas actividades, constituyen lo que llamamos trabajos internos y de "conservación" de la institución. Los ítems de esta lista varían mucho en cuanto a su complejidad y nivel de prestigio, pero su carácter común es que estas tareas se cumplen en servicio exclusivo de la institución. En otras palabras, existen para facilitar el cumplimiento de los objetivos de la institución, su tarea principal: el cuidado de los enfermos, el alojamiento de los pasajeros o la manufactura de mercancías. En el caso de una agencia de gobierno, esta tarea principal puede consistir en fomentar el mejoramiento de la producción agrícola, reducir y controlar las epidemias, construir caminos, crear y mantener escuelas, etc.; pero de todas maneras los trabajos internos de sostenimiento y conservación de la institución son en verdad servicios auxiliares de esos objetivos públicos.

¿Por qué deben preocuparnos estas actividades internas si lo que estamos tratando de ilustrar es cómo la burocracia constituye una manera de ver la organización administrativa? Permítanme indicar algunos ejemplos para ver cómo una cosa tan elemental como la "conservación institucional" afecta la organización administrativa. Primero estas tareas internas de conservación y mantenimiento frecuentemente dificultan más que facilitan el cumplimiento de la misión principal de la institución. Conozco grandes hospitales de los Estados Unidos donde los complejos procedimientos de admisión —incluyendo la preparación de los respectivos formularios— son tan dilatados que la diagnosis y el tratamiento del paciente son a veces retrasados hasta la agonía. Conozco universidades donde el ruido de las máquinas de cortar césped y de los trabajos de reparación del edificio parecen diabólicamente coincidir con las horas en que la mayoría de los profesores están tratando de hacerse escuchar por los estudiantes en las últimas filas del aula. He pertenecido a un departamento de estudios del Gobierno donde los diccionarios provistos por la oficina de compras eran tan simples que nuestras secretarías pensaban que nosotros estábamos inventando palabras nuevas. Todo esto sucede, en parte al menos, porque en una gran organización cada uno de los servicios "institucionales" está organizado como unidad independiente —una oficina de admisión y registro en el hospital, una oficina de reparaciones y mantenimiento en la universidad, una oficina de compras y provisiones en el departamento de estudios, etc. El personal de estas oficinas está tan divorciado de los objetivos de la organización (atender los enfermos, educar e investigar) que sus actividades particulares se transforman en un fin en sí mismas.

Segundo, la conservación interna de la institución se hace a veces tan complicada e importante que consume y disminuye los fondos destinados al cumplimiento del verdadero objeto de la organización. Los departamentos de policía tienen a veces demasiados agentes ocupados en los trabajos de oficina y muy pocos vigilantes en las calles o persiguiendo a los delincuentes. Una universidad puede gastar mucho en dormitorios, aulas, bibliotecas y jardines y muy poco en asegurar la alta calidad de la enseñanza y de la investigación. Una agencia gubernamental puede dedicar demasiadas energías mimeografiando

informativos de prensa para destacar los méritos del trabajo que está cumpliendo o que proyecta realizar en el futuro, y prestar al propio tiempo muy poca atención a su verdadera tarea en beneficio público. De igual modo, esta agencia puede tener demasiada gente en sus oficinas centrales de personal, de contabilidad, archivo y demás servicios auxiliares internos, y relativamente muy poco personal dedicado a los trabajos de operación, substantivos y de campo, en la realización de los servicios destinados a la satisfacción del interés público para el que la agencia fue creada.

Tercero, los servicios internos frecuentemente se transforman en controladores y mentores de las divisiones ejecutivas y substantivas. De esta manera el jefe de la oficina central en mimeógrafos o del *pool* de mecanógrafos es el que determina las prioridades con respecto a los trabajos que le encomiendan los funcionarios de la organización en su conjunto; su juicio y su favor personal son así un asunto de importancia a tener en cuenta por las divisiones substantivas, ya que este hombre está en condiciones de controlar la realización y el progreso del trabajo. Una crisis de este tipo se produce por ejemplo en las Naciones Unidas cuando la División de Publicaciones, a pesar de ser un servicio auxiliar de menor jerarquía, se encuentra en posición de decidir prioridades con respecto a las necesidades de la División de Tutela, el Consejo Económico y Social o la División Política. También puede establecer y aplicar normas sobre tamaños, tipos y calidades del papel y la clase de encuadernación que corresponde usar en las publicaciones. Debo agregar a este respecto que por muchos años la Oficina de Publicaciones del Gobierno de los Estados Unidos ha impreso la mayoría de las publicaciones oficiales en un tipo de imprenta que requería una lupa para su lectura, además de usar una calidad de papel que era seguro se volvería amarillo en corto tiempo.

Lo que quiero decir es que el mundo burocrático es un fenómeno peculiar de las grandes organizaciones como los gobiernos, y que en la flora y fauna propia en este mundo existen esos servicios internos de "conservación y mantenimiento" institucional organizados en unidades independientes y francamente divorciados del objetivo principal de la institución, a menudo para obstruir más que para facilitar la función del gobierno, establecidos con una importancia desproporcionada en relación con el fin principal y frecuentemente con un poder de control, de carácter negativo, capaz de frustrar más que de estimular el cumplimiento de las responsabilidades ejecutivas de los administradores públicos.

Este mundo burocrático puede entenderse mejor si tenemos en cuenta su afán de control. Los controles son a menudo acentuados en las grandes organizaciones y particularmente en instituciones, como las de gobierno, que están sujetas a un examen público. El control con propósitos de documentación e información pública adquiere frecuentemente la forma de minuciosa registración —preferiblemente en quintuplicado— de todos los detalles de las actividades o transacciones realizadas. A menudo toma además la forma de un elaborado trámite de iniciales y medias firmas por el cual diez, cincuenta y hasta cien personas deben estar de acuerdo sobre una decisión antes de que ésta pueda ejecutarse. Controles de esta clase tienden a alcanzar una máxima expresión en cuanto al manejo o decisiones de orden financiero, aunque también pueden ser igualmente complejas las decisiones relativas al movimiento del personal.

Sin negar la necesidad de alguna forma de control y documentación de la responsabilidad, todos sabemos por nuestra experiencia individual cómo esta superestimación del control, que llega a considerarlo como el corazón de la administración, puede en el hecho desnaturalizar las funciones de gobierno. El gobierno no existe por y para el control, como tampoco para desarrollar oficinas y tareas internas de orden doméstico o de autoservicio institucional. El control, si se extiende más allá de lo razonable, impide la administración de los servicios principales en tal manera que de tanto en tanto se hace necesario revisar cada una de sus formas y etapas para suprimirlas o limitarlas si no se justifican verdaderamente.

En las calles de Saigón puedo cambiar un billete de diez piastras por una revista, sin otra demora que el proceso de entregar el dinero y recibir la publicación; sin embargo este proceso no puedo realizarlo en una librería sin tener que tratar necesariamente con tres o cuatro empleados. Esto me elimina como cliente futuro, derrocha mi tiempo y cuesta a la empresa más en gastos de personal que lo que puede ganar en la venta de la revista.

Organizar una administración sobre la base principal del control es organizar algo que no puede funcionar. Esto sobre todo cuando el control por el control mismo se transforma en el objetivo del gobierno, aun a expensas de no poder realizar sus tareas de interés general y cumplir los mandatos del pueblo. Esta selva de papel es capaz, por sí sola, de enredar el proceso administrativo en tal forma que pueden transcurrir seis meses desde el momento en que el funcionario principalmente responsable en la materia ordena la reparación del techo de una escuela, o la compra de una máquina de escribir, o la contratación de un profesor, hasta el momento en que la orden esté en condiciones de ser cumplida. El papelero no es el único problema. A ello podemos agregar el espíritu negativo que es inherente al control exagerado. El personal de las oficinas de control parece con frecuencia estar psicológicamente dispuesto y encontrar satisfacción en decir "NO" en base a su sola sospecha de la integridad o del buen juicio de los funcionarios de la organización entera, la imaginación, energía, coraje y dedicación del funcionario al servicio del pueblo corre el peligro de desaparecer ante la gris y tímida mediocridad que caracteriza a los que nunca cometen errores porque jamás se atreven a apartarse de los conocidos senderos de la rutina.

Resumiendo lo dicho en los últimos minutos de esta conferencia debo destacar que los métodos burocráticos son una manera de ver y entender la organización administrativa. Relacionado como está con la estructura formal de la autoridad, el mundo burocrático se distingue de ésta en que él es una forma de cultura en la cual las jerarquías y especialmente los símbolos de la jerarquía parecen más importantes que lo que ellos significan en realidad para el resto de las gentes y el país en su conjunto. Esta cultura se destaca también por su preocupación constante en los aspectos internos relativos a su propia sobrevivencia institucional, y finalmente por su enredo en una telaraña de controles tendientes a retardar la acción, negar los recursos necesarios y matar toda iniciativa.

La capacidad de decisión

Hemos examinado hasta ahora los modos de ver la organización administrativa primero como una cuestión de forma en la estructura de la autoridad y segundo como un problema relativo a la organización y funcionamiento del mundo burocrático. Veamos en seguida la tercera proposición.

Sin negar la necesidad de alguna forma de control y documentación de la responsabilidad, todos sabemos por nuestra experiencia individual cómo esta superestimación del control, que llega a considerarlo como el corazón de la administración, puede en el hecho desnaturalizar las funciones de gobierno. El gobierno no existe por y para el control, como tampoco para desarrollar oficinas y tareas internas de orden doméstico o de autoservicio institucional. El control, si se extiende más allá de lo razonable, impide la administración de los servicios principales en tal manera que de tanto en tanto se hace necesario revisar cada una de sus formas y etapas para suprimirlas o limitarlas si no se justifican verdaderamente.

En las calles de Saigón puedo cambiar un billete de diez piastras por una revista, sin otra demora que el proceso de entregar el dinero y recibir la publicación; sin embargo este proceso no puedo realizarlo en una librería sin tener que tratar necesariamente con tres o cuatro empleados. Esto me elimina como cliente futuro, derrocha mi tiempo y cuesta a la empresa más en gastos de personal que lo que puede ganar en la venta de la revista.

Organizar una administración sobre la base principal del control es organizar algo que no puede funcionar. Esto sobre todo cuando el control por el control mismo se transforma en el objetivo del gobierno, aun a expensas de no poder realizar sus tareas de interés general y cumplir los mandatos del pueblo. Esta selva de papel es capaz, por sí sola, de enredar el proceso administrativo en tal forma que pueden transcurrir seis meses desde el momento en que el funcionario principalmente responsable en la materia ordena la reparación del techo de una escuela, o la compra de una máquina de escribir, o la contratación de un profesor, hasta el momento en que la orden esté en condiciones de ser cumplida. El papeleo no es el único problema. A ello podemos agregar el espíritu negativo que es inherente al control exagerado. El personal de las oficinas de control parece con frecuencia estar psicológicamente dispuesto y encontrar satisfacción en decir "NO" en base a su sola sospecha de la integridad o del buen juicio de los funcionarios de la organización entera, la imaginación, energía, coraje y dedicación del funcionario al servicio del pueblo corre el peligro de desaparecer ante la gris y tímida mediocridad que caracteriza a los que nunca cometen errores porque jamás se atreven a apartarse de los conocidos senderos de la rutina.

Resumiendo lo dicho en los últimos minutos de esta conferencia debo destacar que los métodos burocráticos son una manera de ver y entender la organización administrativa. Relacionado como está con la estructura formal de la autoridad, el mundo burocrático se distingue de ésta en que él es una forma de cultura en la cual las jerarquías y especialmente los símbolos de la jerarquía parecen más importantes que lo que ellos significan en realidad para el resto de las gentes y el país en su conjunto. Esta cultura se destaca también por su preocupación constante en los aspectos internos relativos a su propia sobrevivencia institucional, y finalmente por su enredo en una telaraña de controles tendientes a retardar la acción, negar los recursos necesarios y matar toda iniciativa.

La capacidad de decisión

Hemos examinado hasta ahora los modos de ver la organización administrativa primero como una cuestión de forma en la estructura de la autoridad y segundo como un problema relativo a la organización y funcionamiento del mundo burocrático. Veamos en seguida la tercera proposición.

Por este método se considera que el corazón del proceso administrativo es la capacidad para decidir o el mecanismo de la decisión. El objetivo de la organización administrativa es pues según esto no simplemente preparar o diseñar la estructura de la autoridad de modo que las órdenes sean eficazmente ejecutadas, o establecer las cosas en forma que los burócratas estén contentos y conformes con su curioso sistema de vida, sino más bien definir el proceso por el cual las decisiones llegan a cristalizarse y determinar qué funcionarios estarán autorizados a tomar decisiones, en los distintos casos, y el trámite según el cual las cuestiones a decidir llegarán a manos de la autoridad apropiada. Se busca poner a los más altos funcionarios en condiciones de considerar y decidir sobre las cuestiones más complejas y amplias, liberándolos, por delegación a los funcionarios subalternos, de ocuparse de asuntos menos difíciles o más detallados y pequeños. Tratamos así de diseñar organizaciones y procedimientos que permitan hacer las decisiones de gobierno lo más racionalmente que se pueda, lo que equivale a encontrar una fórmula adecuada para que el que decide esté en condiciones de aplicar a cada caso tanto conocimiento y buen juicio como sea posible. Para ello incluimos en este proceso, al menos en una organización de tipo democrático, la máxima atención a las necesidades e intereses públicos, en particular y en general, y a las necesidades de los individuos a los cuales puede afectar directamente una decisión en especial. Por supuesto, además de todos estos esfuerzos para lograr la racionalización, responsabilidad y rapidez en las funciones de decisión, tenemos presente que la oportunidad de las decisiones es tan importante como su misma corrección y propiedad.

¿A dónde nos conduce la consideración de estos principios en la preparación o diseño de una organización administrativa capaz de resolver de la mejor manera los problemas inherentes al proceso de decisión? En primer lugar, adviértase que vinculamos la organización a un proceso dinámico y la sujetamos a éste. La organización no es estática, como una fotografía de algo sin vida. Es más bien un fondo sobre el cual seres humanos ejercitan su inteligencia para resolver los problemas de la sociedad mediante una dinámica conjunción de intereses generales y particulares, conocimiento, devoción y lealtad en relación con el amplio cuadro de normas y fines previstos por la Constitución y leyes de un país.

Adviértase igualmente, en segundo lugar, que el proceso de decisión tiende a ser una corriente ascendente de iniciativas hacia los más altos grados de la escala jerárquica, más bien que un proceso descendente de órdenes superiores a ejecutarse por los grados subalternos. El funcionario investido de autoridad para decidir debe descansar en los recursos técnicos de las unidades de la organización a su cargo para obtener de ellas el asesoramiento necesario y el análisis metódico de las distintas alternativas que debe tener en cuenta, así como el estudio de las probables consecuencias de cada una de ellas, y finalmente el proyecto de resolución a adoptar como evidencia formal de la decisión en cuanto sea necesario para su ejecución en todos sus detalles.

En tercer término téngase en cuenta que este método de interpretación de la organización administrativa vincula al burócrata con el ministro o funcionario político y sus asistentes políticos, con el presidente y el poder legislativo, en un proceso que, según el caso, puede aconsejar la delegación de autoridad del funcionario político en el burócrata, o reservar o dejar la decisión enteramente en manos del político sobre la base del asesoramiento del funcionario técnico.

En cuarto lugar, finalmente, quiero destacar que desde el punto de vista de la capacidad de decisión la organización administrativa requiere esencialmente un efectivo sistema de comunicaciones. En verdad, el jefe de cada unidad de la administración es un eslabón en una red de comunicaciones cuyas líneas corren hacia arriba y abajo, horizontalmente y aun diagonalmente. Muchas importantes cuestiones de política y reglamentación a menudo no pueden ser tratadas aisladamente con adecuada competencia por ninguna de las unidades que figuran en el gráfico de la organización; para resolverlas, estas cuestiones deben ser objeto de asesoramiento en la línea horizontal, conferencias, negociaciones, identificación de diferencias, acuerdos, etc. Esto es verdad tanto en el caso de que la decisión deba ser lograda mediante un acuerdo interdepartamental como en el caso de que deba ser adoptada por el presidente o la legislatura, ya que de cualquier modo en esta última situación tanto el presidente como la legislatura necesitarán saber los puntos de vista de los respectivos departamentos si es que desean tomar una decisión bien fundamentada.

El cumplimiento de los fines de interés general

Hay tantas formas posibles de interpretar y discutir la organización administrativa que uno se siente tentado de enumerarlas en su totalidad. Me limitaré sin embargo a examinar un último método de apreciación, que considera la administración, al menos en el gobierno de un país como el de ustedes y el mío, como un instrumento destinado a satisfacer el interés público, y cuya actividad se justifica únicamente por su éxito en el cumplimiento de ese propósito, de manera que los principios democráticos resulten más y más sólidos.

Es una ilusión el pensar que cada una de las múltiples cuestiones de gobierno que requieren coordinación puedan constituir el título de una unidad en el gráfico de la organización y que por este sólo hecho los problemas serán debidamente atendidos y resueltos. La verdad es que los grandes cuadros del gráfico, que representan los departamentos (ministerios), deben ser muy pocos, los menos posible, lo cual significa que se debe elegir de entre los diferentes objetivos de gobierno aquellos diez o quince que en el momento son de mayor interés público. Los objetivos secundarios deberán subordinarse de alguna manera a estos pocos principales, y orgánicamente los más importantes deberán concentrarse en los departamentos mayores. En tal forma los recursos administrativos del país deberán movilizarse y contribuir en apoyo de los planes de acción de gobierno considerados más urgentes e importantes. La jerarquía, que es uno de los principios organizativos más efectivos en materia de coordinación, puede utilizarse de este modo igualmente para contribuir al fortalecimiento de los programas de gobierno.

Este énfasis en relación con las principales áreas de acción administrativa envuelve varias importantes cuestiones. La conducción objetiva, que es inherente a la idea de organización por grandes sectores, sólo puede cumplirse si el concepto organizativo se refleja en otras fases de la administración. Por ejemplo, cada uno de los grandes departamentos con una responsabilidad específica sobre un área de acción necesitará establecer una efectiva organización y procedimiento de planificación. El departamento no es más un mero ejecutor de órdenes, sino un instrumento de análisis técnico al servicio del gobierno. El presidente y la legislatura dependen ahora de los ministerios para la elaboración y provisión de las ideas y los programas de desarrollo. El departamento es así además una parte

significativa de un conjunto con un propósito común, más que un mero arreglo y agregación de oficinas separadas, independientes unas de otras y contrarias a toda idea de coordinación superior. En este punto, por lo tanto, el concepto de administración como un proceso y mecanismo de adopción de decisiones se confunde con el concepto de gobierno como movilización y organización de los recursos disponibles en apoyo de los grandes objetivos propuestos.

Pensando en estos términos uno llega a reconocer que las disposiciones de carácter presupuestario (financiero) deben corresponder a los planes administrativos, ya que la elaboración del Presupuesto es en si misma una forma de programación. Es también un método para indicar formalmente a cada administrador de área, es decir, ministro y subordinados, la responsabilidad por el cumplimiento de sus objetivos propios en relación con los fondos acordados, aunque queda por supuesto bien entendido que, una vez votados estos fondos, es el departamento (ministerio) y no los funcionarios de Presupuesto, quien debe tomar la mayoría de las decisiones correspondientes a estos gastos, con la única limitación que se deriva del control necesario para evitar un déficit por sobregiro de las respectivas partidas.

Conclusión

Hemos pasado revista a cuatro métodos o puntos de vista seguidos por distintas tendencias en la identificación e interpretación de lo que es la organización administrativa. Cada uno de estos puntos de vista es a menudo considerado, por sí sólo y separadamente, como una explicación completa del asunto.

Por nuestra parte, creo que está claro que, aisladamente considerados, estos métodos no sólo son inadecuados para proveer por si mismos una descripción completa, sino que presentan ciertos peligros si se siguen literalmente en todos sus extremos. Considerar la organización administrativa como una estructura formal de la autoridad puede entregarnos a un excesivo formalismo completamente alejado de la realidad, estimulando, en cuanto a las funciones de mando, la formación de un "clima" capaz de ahogar toda iniciativa, imaginación y energía creadas en los niveles inferiores de la línea jerárquica. El punto de vista burocrático, a su vez sugiere un énfasis organizativo que muy fácilmente se presta a ignorar las funciones del gobierno en su conjunto, es decir, las relativas al servicio del interés público, que son más importantes que las conveniencias privadas de los empleados. La interpretación que se limita a considerar el proceso y mecanismo de la decisión ejecutiva es un método que ha contribuido mucho a nuestro conocimiento de la administración; sin embargo, aun este punto de vista puede llevarnos por mal camino y confundirnos, como por ejemplo si los abogados tratan de convertir todo el proceso de la decisión administrativa en algo similar al que correspondería a una Corte de Justicia. La movilización y arreglo de todas las energías administrativas en favor de los objetivos públicos considerados en un momento como más importantes, tiene a su vez un gran mérito; pero no debemos olvidar la necesidad de hacer arreglos para el cumplimiento por parte del gobierno de una serie continua de responsabilidades, aun cuando éstas sean de carácter rutinario y carezcan de la importancia y fascinación de los asuntos de interés público considerados como principales y más urgentes.

La administración, en otras palabras, es un proceso mucho más complejo que lo que parece a primera vista. Para organizar este proceso debemos tener

pues en cuenta la existencia de esas complicaciones y evitar soluciones simples o unilaterales.

De todos modos, estos cuatro puntos de vista que hemos considerado, aunque insuficientes por sí solos, tienen la virtud de atacar de alguna manera la complejidad del problema. Así, la designación de los programas y funciones más importantes para la satisfacción del interés público; el papel del gobierno como ente planificador, en la concepción y decisión de las directivas y de los procesos de la acción social conjunta; la moral, energía y capacidad de los empleados civiles de la Nación, y, finalmente, la asignación sistemática de las responsabilidades y de la autoridad, pueden citarse en efecto como las consideraciones básicas principales alrededor de las cuales debemos desarrollar la organización administrativa de un gobierno democrático.

LA APERTURA A PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

por AGUSTÍN GORDILLO (*)

I

La eficacia administrativa en la tramitación del procedimiento no consiste en que el expediente esté poco tiempo en cada oficina por que pase, sino en que el total del mismo haya pasado sólo por las oficinas indispensables, y que no haya habido actuaciones injustificadas o superpuestas, y que se haya cometido la menor cantidad de errores posible. Sobre este principio evidente tiene incidencia fundamental la apertura a prueba, cuando hay hechos controvertidos.

La apertura a prueba dentro del procedimiento administrativo, además de ser una medida de buena administración cuando la situación fáctica es dudosa, es un principio de derecho de inevitable aplicación.

La garantía constitucional de la defensa en juicio, en efecto, se aplica no sólo a las causas judiciales sino también a los procedimientos seguidos ante la Administración, como lo ha declarado la Corte Suprema de Justicia (Fallos, t. 237, p. 193). Dicha garantía comprende dos derechos:

1º) derecho a ser oído, "con ataque y defensa, y a conocer lo que alega la parte contraria" (Dyoff);

2º) derecho a que se le dé alguna oportunidad para producir la prueba de descargo de que quiera valerse (Corte Suprema de Justicia, La Ley, t. 96, p. 448, año 1959).

(*) Profesor de Derecho Administrativo en el Proyecto 102 de la Organización de los Estados Americanos (OEA); Profesor Adjunto Interino de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Respecto al derecho a ser oído, la jurisprudencia administrativa de los dictámenes de la Procuración del Tesoro considera que la omisión de su reconocimiento en la primera instancia del procedimiento no acarrea la nulidad del mismo, siempre y cuando el particular tenga luego y dentro del mismo procedimiento, oportunidad de hacer las alegaciones que hacen a su derecho, verbigracia en la tramitación de un recurso administrativo (Dictámenes, t. 73, p. 30 y ss., p. 31 vta.).

En lo que hace al derecho a producir la prueba de descargo de que el interesado quiera valerse, si bien no hay antecedentes, la jurisprudencia podría muy bien llegar a una conclusión similar, lo que no quita que sea perfectamente jurídico abrir a prueba al comienzo del procedimiento, si la Administración así lo desea.

En concreto, respecto a la apertura a prueba dentro del procedimiento administrativo, el único principio jurídico efectivo es el de que *debe realizarse en alguna etapa del mismo*, cuando el particular controvierte los hechos reconocidos por la Administración; nada parece obstar, por lo que al *jus constitutum* se refiere (1), a que se efectúe en una etapa final (cuando se tramita el recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo), intermedia (cuando se tramita el recurso de reconsideración o revocatoria) o inicial (antes de tomarse decisión alguna sobre el problema planteado, por parte de la autoridad que entiende originariamente del asunto).

II

Piénsese en un expediente común: el particular pide un permiso, una autorización, etc., porque se considera encuadrado en tal o cual artículo de una ley o decreto; o inversamente, la Administración piensa aplicar una sanción al particular, por considerarlo incurso en la violación o incumplimiento de alguna disposición legal o reglamentaria.

La Administración pide informes a una oficina determinada, tal vez luego a otra; realiza si acaso una pericia y, previa presentación ocasional de algún escrito del interesado rebatiendo o intentando rebatir lo que resulta de los informes y peritajes, se pasa el expediente al asesor letrado. Este considera lo afirmado en los informes y peritajes y, sopesando su carácter público y oficial frente a las simples manifestaciones de un particular, considera que las primeras contienen la verdad de los hechos y dictamina en consecuencia. En base a su dictamen se toma una decisión administrativa y se dicta el correspondiente acto.

El particular presenta un recurso de reconsideración, insistiendo en puntos de hecho y de derecho. Salvo que sea patente el derecho del particular, se lo rechaza, de plano o tal vez previo informe del asesor letrado que aconseje su rechazo; el particular interpone ahora recurso jerárquico —si es que la práctica de la oficina no le exige plantear otro recurso previo ante el órgano inmediatamente superior (2). El recurso jerárquico llega por fin al Ministerio, donde

(1) Es decir, por lo que se refiere al derecho tal como está interpretado y constituido actualmente. No creemos que la solución sea exacta, pero nos parece más positivo hacer ver el error práctico que la misma encierra, antes que adentrarnos en la discusión algo sutil del problema teórico.

(2) El significado del recurso de revocatoria es en efecto todavía muy discutido, y no hay un criterio unánime al respecto en los diferentes departamentos de la Administración nacional.

la Asesoría Letrada, no pudiendo establecer los hechos con más exactitud que quienes la han precedido, y a menos que por lo endeble de las afirmaciones y decisiones administrativas y lo convincente de los argumentos del peticionante pueda resolverse favorablemente su pedido, seguramente habrá de aconsejar el rechazo del mismo. Si a pesar de ello hay dudas acerca de la exactitud de la solución, es posible que se pase el expediente a la Procuración del Tesoro, donde ha de ocurrir exactamente lo mismo: que a menos que lo actuado administrativamente sea claramente inexacto, o resulte contradictorio, no puede en rigor hacerse prevalecer los simples escritos del particular.

Y el caso curioso es que el particular puede tener en realidad razón, y simplemente no ha podido hacérsela ver a la Administración porque ésta no le ha dado oportunidad de producir la prueba que la podía demostrar.

Y ahora, en el más alto grado de la jerarquía administrativa, ¿puede realmente esperarse que a tal altura del expediente, cuando se han acumulado por lo menos un centenar de páginas con informes, pases, notas, constancias, dictámenes de asesorías letradas, decisiones fundadas, escritos del particular, recursos, y más dictámenes letrados y decisiones fundadas, se mande racionalmente abrir a prueba el expediente? ¿No parece incomprensible e injustificable, que después que toda la Administración ha actuado, después que se han tomado decisiones, emitido dictámenes, realizado actuaciones, *venga ahora a averiguarse cuáles son los hechos sobre los que versa el expediente?*

Y si efectivamente se abre a prueba el expediente, ¿no es otra cosa que irrazonable y estéril haber llevado todo un expediente para averiguar *recién al finalizar el mismo, qué era lo que debía considerarse en él, qué era aquello sobre lo que las decisiones y dictámenes precedentes debían haber versado?*

Y si al terminar el expediente en la última instancia administrativa resulta que los hechos del caso no eran como lo decían los informes o el peritaje inicial, resultará pues que todos los informes, decisiones, pases, dictámenes, recursos, nuevas decisiones y recursos y dictámenes, etc., que todo, en una palabra, fue vano, todo un esfuerzo absurdo para desembocar en la nada. Así, todo lo anterior fue inútil, y el estudio del caso planteado en el expediente comienza recién en la última instancia administrativa, *a la que precisamente no correspondía hacerlo;* y no hay ya ahora oportunidad de que analicen el caso las instancias inferiores, *que eran precisamente las que debían haberlo hecho.*

III

En concreto, si las actuaciones del expediente, tanto en su faz inicial como en las sucesivas etapas que puedan presentarse, han de versar sobre una situación de hecho que el particular afirma es inexacta, lo lógico es que esa controversia sobre los hechos sea concreta y definitivamente aclarada *antes de proseguir con trámite alguno* en el expediente.

La forma de aclararla es abrir a prueba la cuestión por un período de 10 o 15 días, notificando al particular de la iniciación del término durante el cual puede ofrecer las pruebas que considere atinentes a su derecho, y proceder inmediatamente después al diligenciamiento de la prueba ofrecida —siempre que la misma fuere razonable— y de la que la Administración por su parte considere oportuna. Terminado el diligenciamiento de la prueba, y habiendo tenido el particular una oportunidad de alegar sobre la prueba producida, la Administración puede seguir adelante con el procedimiento, sin que exista ya

razonablemente temor alguno de estar trabajando en falso. El particular ha ofrecido su prueba, la misma se ha diligenciado, y el particular también ha argumentado sobre la misma: ahora la Administración puede decidir, con todos los elementos de juicio necesarios, cuál es la verdad de los hechos sobre los cuales va a tomar su decisión.

Es muy posible incluso que el particular, ante una decisión inicial que desecha razonada y ordenadamente sus argumentos, mostrando en base a la prueba producida cómo las mismas carecen de asidero, desista de seguir con el fatigoso expediente hasta llevarlo al Poder Ejecutivo; al fin y al cabo una cosa similar sucede en la justicia, donde más de un letrado o litigante advierte ya al terminar el juicio en la primera instancia que no le asiste razón, o por lo menos no tanta como creía al principio, y desiste de llegar hasta la Corte Suprema.

Y si ello sucede así, esta oportuna apertura, ofrecimiento, producción y consideración de la prueba, hace innecesario recargar luego las etapas posteriores con cuestiones de hecho dudosas o controversias que dificultan, cuando no inutilizan, los dictámenes y decisiones siguientes. En efecto, cuando el particular plantea el recurso de reconsideración o revocatoria, y cuando más tarde se decide el recurso jerárquico, ya estará clarificada la situación de hecho y solamente habrá de discurrirse sobre el derecho aplicable o las conveniencias de interés público; habrá pues una decisión rápida y sencilla.

Por excepción podría plantearse una cuestión probatoria en la segunda o tercera instancia administrativa, cuando el órgano inferior hubiese denegado arbitrariamente la producción de pruebas ofrecidas por el particular, o cuando se hubieran producido hechos nuevos o descubiertos pruebas desconocidas al momento de realizarse la oportuna producción de las mismas: pero todas estas posibilidades son evidentemente muy poco frecuentes cuando se ha diligenciado ya a conciencia toda la prueba pertinente a los hechos controvertidos.

Así, en lugar de plantearse y posponerse en cada instancia la controversia sobre los hechos; en lugar de dictarse decisiones administrativas sobre hechos que a lo mejor se prueba luego que no son exactos; en lugar de emitirse dictámenes letrados sobre asuntos que no están claramente especificados o que están mal planteados en lo que a los hechos se refiere; en lugar, en definitiva, de hacer correr el expediente inútilmente, debe abrírselo a prueba en la primera oportunidad en que surjan los hechos controvertidos, y *antes de dictar decisión alguna que esté motivada sobre esa situación de hecho*. De esa forma se tendrá una decisión inicial que descansará sobre base firme, y que habrá podido apreciar correctamente el juego de los intereses públicos y privados en el caso; se tendrá luego un *recurso claro y expeditivo*, por la mayor sencillez y mejor planteamiento de las cuestiones a resolver; se tendrán finalmente dictámenes letrados y Resoluciones o Decretos finales que podrán dictarse sin necesidad de laboriosos estudios del expediente, SIN NECESIDAD DE ESFUERZOS IMAGINATIVOS ACERCA DE QUE ES LO QUE EFECTIVAMENTE HA OCURRIDO ALLI, y sin necesidad, en suma, de derrochar tiempo y esfuerzos en encarar problemas que podrían venir solucionados desde su iniciación.

IV

Cuando en un procedimiento administrativo, pues, hay hechos que la Administración aprecia de una forma y el particular de otra, corresponde por apli-

cación del principio de la defensa en juicio que se dé al particular oportunidad de ofrecer y producir la prueba de descargo de que quiera valerse; y esta apertura a prueba, por un criterio de eficacia administrativa y de racionalización de trámites concordante con una mayor plenitud del derecho del administrado, debe hacerse en la primera instancia administrativa.

ADMINISTRACION DEL PERSONAL ACTITUDES HUMANAS HACIA EL TRABAJO

por HUMBERTO CÉSAR CORVALÁN

I

Su concepto e importancia. El conocimiento de las actitudes humanas, que pertenece a los últimos aportes de la moderna psicología social⁽¹⁾, es de particular importancia para quienes estudian capacitación y administración de personal. Todavía en nuestro país, todo lo referente a las relaciones con el personal, y en particular con la dirección del mismo, y a la solución de los problemas humanos que se presentan, tanto en la Administración pública como privada, se deja librado al sentido común, reforzado algunas veces por una sólida experiencia o por una habilidad personal en el manejo de los hombres.

Se olvida que el conocimiento de la personalidad humana es por la naturaleza de su objeto muy difícil⁽²⁾, y que debe ser motivo de reflexiones rigurosas. Los resultados de las investigaciones de la moderna psicología y del psicoanálisis, que ya no se limitan al estudio del hombre aislado, sino que se "ocupan del individuo como capaz de vivir una situación social en un grupo dado, de responder a otros individuos, de utilizar objetos sociales, de asumir ciertas exigencias o reaccionar a ciertas sujeciones"⁽³⁾, han demostrado la necesidad de capacitar a quienes tengan por tarea específica el manejo de otros hombres, el supervisor en particular, haciéndoles conocer y aplicar los nuevos conocimientos aportados por esas disciplinas⁽⁴⁾.

Los problemas con el personal, en cuanto son problemas que se refieren al comportamiento de los individuos en determinado ambiente social, pertenecen

(1) GIROD, ROGER, *Attitudes collectives et Relations Humaines* (París, 1953).

(2) KLINEBERG, OTTO, *Psychologie Social* (París, 1957).

(3) M. DUFRENNE, *La Personalidad Básica* (Buenos Aires, 1959), cap. III; HERNEY, KAREN, *La Personalidad Neurótica de nuestro tiempo* (Buenos Aires, 1945); FROMM, ERICH, *El Miedo a la Libertad* (Buenos Aires, 1959).

(4) KRECH, DAVID y CRUTHFIELD, RICHARD, *Théorie et problèmes de psychologie sociale*, París, 1952).

a una psicología social específica que se denomina psicología laboral⁽⁵⁾. La misma ha sido definida como "la ciencia psicológica que tiene por objeto el estudio del comportamiento humano en el trabajo y por fin el mejorar este comportamiento haciéndolo más satisfactorio para el individuo y útil para la sociedad" (6).

La idea corriente de que el futuro de toda organización está íntimamente relacionado con su capacidad de integrar un conjunto de hombres en una finalidad común, es sin duda alguna el aporte más significativo de la moderna psicología social. Además, este problema de integración del grupo en un objetivo común es su tema más actual. Las investigaciones han demostrado que el grupo que recibe cierta participación en la responsabilidad alcanza una mayor integración, posee una mayor autodisciplina y está más capacitado para la colaboración, a diferencia del grupo autoritariamente dirigido, que, si en presencia del jefe puede desarrollar un mayor rendimiento, es incapaz de autodisciplinarse, trabaja con mayores fricciones internas y no ofrece más que una colaboración pasiva. El grupo para integrarse necesita básicamente participación en la responsabilidad y un jefe que lo dirija hacia un fin y a cuyo alrededor se integre (7).

Pero éste es el último capítulo de una evolución de la preocupación por el hombre en la industria y la empresa. Ella comenzó por la adaptación del hombre al trabajo, estudiando sus aptitudes, seleccionándolos y capacitándolos, para pasar luego a la adaptación de la tarea al hombre, estudiando métodos de trabajo, y de su integración personal en el trabajo. El sujeto de estudio es ahora el trabajador como personalidad total. Pero el hombre no trabaja sólo, sino en un grupo humano, en compañía de otros y subordinado a otros. Y este es el tema actual de la psico-sociología laboral, el estudio de la personalidad total del trabajador en el plano colectivo (8).

Ubicado en esta temática, el intensivo programa de investigación llevado a cabo por la Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago, y los trabajos de Elten Mayo y la Escuela de Harvard, demostraron la extraordinaria importancia de las actitudes humanas en el proceso laboral. Para conseguir una mayor colaboración, y con ella una mayor satisfacción individual y un mayor rendimiento colectivo, era preciso mejorar las actitudes. En general, las actitudes de los trabajadores y empleados se valoran como buenas cuando coinciden con las de la dirección, y las de ésta se consideran buenas por principio, pues están determinadas por los fines de la organización. Así, existe en toda organización, un doble sistema de actitudes: las de la dirección y línea jerárquica, determinadas por la eficacia en la materialización de los fines de la organización, y las de los trabajadores, determinadas por sentimientos individuales y colectivos, que normalmente se traducen en resistencia a los primeros. Generalmente la culpa no es de ellos sino de los directivos, que no han sabido elevarlos a un punto de vista más alto dándoles una información suficiente, explicándoles los motivos de las decisiones y los objetivos del trabajo y de la organización, omi-

(5) MAIER, NORMAN R. F., *Psicología Industrial* (Madrid, 1960); SIGUÁN, MIGUEL, *Problemas humanos del trabajo industrial* (Madrid, 1959).

(6) SIGUÁN, MIGUEL, en el prólogo a la obra de Maier.

(7) MAIER, NORMAN, *op. cit.*

(8) SIGUÁN, MIGUEL, *Problemas humanos del trabajo industrial* (Madrid, 1959).

tiendo además darles alguna participación en la responsabilidad colectiva, que es la única manera de integrar el grupo en un objetivo común⁽⁹⁾.

II

Actitudes, hechos y opiniones. G. W. Allport subraya que "el concepto de actitud es probablemente el más característico y el más indispensable de la psicología social norteamericana contemporánea. Ningún vocablo ha aparecido con tanta frecuencia en la literatura experimental y teórica"⁽¹⁰⁾.

Con el concepto de actitud los psicólogos se refieren a una cierta tendencia mental de los individuos que los predisponen a formar ciertas opiniones. La psicología de las actitudes ha sido estudiada con especial interés en los últimos 15 años. Se piensa a menudo que nuestras opiniones se basan en nuestro pensamiento o raciocinio. El estudio de las actitudes exige una alteración de esta creencia. El hombre no es un ser racional simplemente, sino que mantiene opiniones que están muy influidas por la actitud, y entonces utiliza su razón para defender sus opiniones. Esta racionalización es una forma de actividad mental. Un hombre puede no dejar de cambiar de opinión, incluso cuando refutemos cada uno de sus puntos sobre los que ha basado su posición, sino cambia de actitud.

Maier nos da este claro ejemplo: "A un empleado se le pide que diga lo que piensa de su salario. Lo que responde es su opinión. La actitud es más general e influye sobre su opinión. Una actitud desfavorable hacia la empresa hará que un trabajador exprese una serie de opiniones desfavorables. Se pueden pronosticar sus opiniones sobre materias no cubiertas por cuestiones directas, una vez obtenido un conocimiento de su actitud. Si ocurre alguna cosa que cambie la actitud, sus opiniones sobre ciertos asuntos mostrarán una marcada modificación"⁽¹¹⁾.

Las actitudes dentro del pensamiento de este autor vienen a ser como marcos de referencia que constituyen el conjunto o el punto de vista desde el que una persona dada observa a alguien o a alguna cosa⁽¹²⁾.

(9) ROETHLISBERGER, F. J. y DICKSON, W. J., *Management and the Worker* (Cambridge, 1946); MAIER, N., *op. cit.*

(10) GIROD, ROGER, *Attitudes collectives et Relations Humaines*. Allport define a la actitud como "una disposición mental y nerviosa, organizada por la experiencia, que ejerce una fuerza directriz o dinámica sobre la conducta del individuo en relación con los objetos y todas las situaciones con las cuales está ligado". v. también G. W. ALLPORT, *La Naturaleza del Prejuicio*. YOUNG KIMBALL define la actitud como "una tendencia o predisposición afectiva adquirida, más o menos generalizada, que inclina a reaccionar de una forma bastante persistente y característica, generalmente positiva o negativa en relación con tal situación, tal idea, tal valor, tal objeto material, o en relación con las categorías de estas cualidades, lo mismo que en relación a tal persona o a tal grupo de personas", v. GIROD, R., *op. cit.* ALBIG, WILLIAM, distingue entre actitudes culturales y colectivas: "las actitudes culturales son aquellas que están incorporadas a la actitud del individuo por vía de aceptación de valores culturales; las colectivas son aquellas que se desarrollan en el individuo por vía de experiencias hechas en los grupos, las muchedumbres y los públicos". v. GIROD, R., *op. cit.*

(11) MAIER, NORMAN, *op. cit.*, pág. 66.

(12) *Ibidem*, pág. 68.

Los psicólogos acosumbran clasificar las actitudes en favorables o desfavorables⁽¹³⁾.

Las opiniones, a diferencia de las actitudes, son específicas, se refieren a una interpretación de algún acontecimiento específico, conducta u objeto. Las afirmaciones como "mi salario es bajo", o "el escalafón de la administración pública es técnicamente defectuoso", o "se debería pagar más a los hombres que a las mujeres", expresan opiniones. Ellas son interpretaciones de lo que un observador vé, y por ende, la opinión está influida en parte por lo que ha ocurrido (los hechos) y en parte por la actitud del observador. Es decir entonces, que las opiniones no conducen a las actitudes, sino que reflejan las actitudes y éstas se pueden detectar por las opiniones expresadas⁽¹⁴⁾.

Maier esquematiza su pensamiento con el siguiente esquema⁽¹⁵⁾:

ACTITUD

OPINION

JUSTIFICACION

HECHO

Las justificaciones para él son producto de las opiniones. Son nada más que la defensa individual de una opinión. Cuando cambia la opinión, cambia la justificación, pero la destrucción de la justificación no destruye la opinión. Sin embargo, cuando se le pregunta a una persona por qué tiene una particular opinión, da fácilmente una justificación, que no describe para nada la causa de su opinión, sino que precisamente encuentra su origen en la opinión⁽¹⁶⁾.

Habíamos dicho que para Maier las opiniones están integradas por hechos y actitudes⁽¹⁷⁾. La influencia relativa de un factor u otro sobre las opiniones suele variar de un extremo a otro. Un supervisor que tenga una actitud de recelo hacia los empleados en general, interpreta la actividad de uno de ellos como de holgazanería. Esta opinión se basa principalmente en la actitud y necesita un pequeño soporte en la realidad. En el otro extremo, una opinión tal como "el aumento de iluminación hará que nuestros errores disminuyan",

(13) GIROD, ROGER, *op. cit.* Ejemplos muy claros de actitudes son los prejuicios raciales, v. al respecto los trabajos de PERSON, DONALD, *The Brazilian Racial Situation*, Scientific Monthly, vol. LVIII, y *Negroes in Brazil. A study of race contact at Bahia*, 1942, de KRECH, D. y CRUTCHFIELD, R., *Theory and Problems of Social Psychology*, *op. cit.*, cap. XII, de NEWCOMB, T. M. (London, 1950), *Social Psychology*, cap. XVI, y de VELLPORT, GORDON W., *Social Psychology* (Cambridge, 1929).

(14) Cinco criterios permiten distinguir, según Sherif y Cantril, las actitudes de otros tipos de inclinación a la acción: 1) Las actitudes implican siempre una relación de sujeto a objeto; 2) Esto significa que las actitudes se forman en relación con los objetos, las personas o los valores; 3) las actitudes tienen propiedades afectivas de diversos grados; 4) las actitudes son disposiciones más o menos durables; 5) La amplitud o el número de estímulos a los cuales el individuo lleva una actitud variará según la naturaleza del origen de la actitud y en función de la relación que el individuo establezca entre una actitud y la situación en que él se encuentra. Para esos autores, "disposiciones", "prejuicios", "clichés" y "opiniones", son categorías particulares de actitudes. Una "disposición" es una inclinación más bien limitada y pasajera. Un "cliché" es una actitud marcadamente rígida. Un "prejuicio" es una actitud aún más rígida y fundada además sobre una concepción errónea. Una "opinión" es una actitud expresada. v. GIROD, ROGER, *op. cit.*, y SHERIF, M. y SHERIF, C., *An Outline of Social Psychology* (New York, 1956).

(15) MAIER, NORMAN, *op. cit.*, pág. 69.

(16) *Ibidem*, pág. 68.

(17) También para SHERIF y CANTRIL la opinión es expresión de una actitud.

representa una opinión influida casi totalmente por los hechos. Estas últimas no causan problemas, pues varían fácilmente cuando se alteran las condiciones o los hechos. Pero en cambio, cuando se basan principalmente en las actitudes, constituyen un verdadero problema, porque las actitudes desfavorables pueden continuar incluso después de haberse corregido los hechos⁽¹⁸⁾.

III

Cómo influyen las actitudes. Lo hacen de variadas maneras: a) Determinan los significados de los hechos. Maier nos dice que ante los mismos hechos —por ejemplo: la rotación del personal se ha incrementado el 30 % en los dos últimos años; los retrasos y ausentismos son mayores en las mujeres de menos de veinte años que en las mujeres de treinta o más; las chicas se ofenden porque se les dice que no pueden utilizar los teléfonos de la empresa para llamadas personales; cerca del 50 % de los empleados se retrasan de uno a cinco minutos cuando vuelven de sus pausas de descanso— dos directores pueden reaccionar de manera totalmente diferente si el uno creyese que las empresas proporcionan trabajo a las personas y que éstas deben apreciar esto y trabajar sin descanso toda la jornada a cambio de la paga, y el otro director creyese, en cambio, que son las empresas las que necesitan del trabajo de los empleados, y que es tarea suya formar un buen equipo⁽¹⁹⁾.

b) Explican las contradicciones en los hombres. Una actitud de superioridad hace posible mantener opiniones en conflicto sobre el mismo conjunto de hechos objetivos. Por ejemplo, en todas las organizaciones existen diferentes niveles de posición social, y ciertos privilegios se dan por rangos. Un hombre en un puesto superior, puede disfrutar de unas vacaciones pagadas y tener la oportunidad de escoger su propio tiempo para las pausas de descanso, pero cree que el trabajador normal no debe tener estos privilegios. Este último, por otra parte, puede criticar a su supervisor por llegar tarde al trabajo, sintiéndose agraviado por la estricta supervisión a la que él mismo está expuesto, e insiste en que él también tiene derecho a vacaciones pagadas⁽²⁰⁾.

c) Organizan los hechos. Debido a que tienen esta función, los políticos pueden utilizar los mismos hechos y probar que una administración es un éxito o un fracaso, siendo la actitud el factor determinante de la interpretación.

Un empleado nuevo que haga una producción de 60 unidades por hora, puede parecer bastante malo si comparamos su producción con empleados más antiguos que producen 80, 95, 105, 110, 130 y 150 unidades. Sin embargo, si consideramos el hecho de que su producción se eleva diariamente, que los demás empleados no muestran mejoras, y que el trabajo es complejo por naturaleza, su rendimiento tiene un significado distinto. Las interpretaciones o agrupaciones de hechos tienden a ser tales que mantienen la actitud existente antes que se haga la interpretación científica. Si el empleado es de una familia respetada, inconscientemente damos una interpretación favorable del grupo de hechos mencionados anteriormente⁽²¹⁾.

(18) MAIER, NORMAN, *op. cit.*, pág. 69.

(19) *Ibidem*, pág. 70.

(20) *Ibidem*, pág. 71.

(21) *Ibidem*, pág. 73.

d) Seleccionan los hechos. No sólo los organizan, sino que además las actitudes los seleccionan.

Un director de empresa, hostil a los sindicatos, probablemente no tomaría en serio una nueva norma que estableciera que un enlace (delegado) sindical alentase a los empleados a unirse al sindicato⁽²²⁾.

IV

Factores que influyen sobre las actitudes. Las actitudes están muy determinadas por los gustos, las preferencias y antipatías, y tienen, por ende, un contenido marcadamente emocional. Los cambios emocionales llevan a cambios en las actitudes. Con determinado humor, por ejemplo, un supervisor montará en cólera con la falta de un empleado, mientras que con un humor distinto, puede considerarla como algo que le podría pasar a cualquiera. Si el supervisor ha oído opiniones desfavorables sobre un grupo racial, y si el empleado pertenece a ese grupo, la experiencia emocional del supervisor ayudará a la formación de una actitud racial desfavorable⁽²³⁾.

También las diferencias de personalidad son muy importantes para determinar el tipo de actitud formada. Algunos individuos se inclinan hacia el radicalismo, otros hacia el conservatismo y otros evitan los extremismos.

Es imposible determinar todos los factores que influyen en la formación de las actitudes. Si se analizan los datos recogidos en las encuestas de la opinión pública, se encuentra que las opiniones varían con una diversidad de factores. Se puede obtener una notable diferencia en opiniones políticas y económicas cuando los que responden se agrupan de acuerdo a los ingresos, la edad, la educación, el hogar, el partido político, la religión. "La influencia de la familia es evidente, afirma Maier, cuando se observa que la mayoría pertenecemos a la iglesia de nuestros padres y mantenemos afiliaciones políticas similares a las de ellos"⁽²⁴⁾.

(22) *Ibidem*, pág. 74.

(23) *Ibidem*, pág. 75.

(24) *Ibidem*, pág. 78. YOUNG KIMBALL ha propuesto un esquema enteramente simple para representar las distintas fases de la formación de las conductas. Dicho esquema es el siguiente:

S - O - R

La S simboliza la situación (medio en un momento dado). La O el organismo (la persona) y la R, "reacción", es decir, la conducta y la actitud de la persona en determinadas circunstancias. El problema de la personalidad es el que pone la existencia del término central O, del cual el mismo es la singularidad y la facultad de inventar de manera más o menos imprevisible la actitud que adoptará en reacción a la impulsión que viene de la situación S. En estas perspectivas, el estudio y la transformación de las actitudes aparece como un esfuerzo para comprender en qué circunstancias el término O de la relación S - O - R es anulado, y en qué circunstancias manda la actitud R. En la medida en que la importancia del término O cree en la formación de la actitud R, la importancia de la conciencia humana en la creación de la historia cree igualmente, y a la inversa. La relación S - O - R es, en el fondo, una transcripción en términos de psicología social de la relación filosófica naturaleza - conciencia - existencia. Sin embargo, las relaciones entre el medio sociocultural, la situación, la persona y las actitudes se complican desde el instante en que se toma en consideración el hecho de que la persona, comprendida su conciencia, está formada por materiales que provienen del medio y que la situación actúa sobre ella a través de una concepción de las cosas que debe mucho a la estructura de la sociedad, al contenido de la cultura ambiente y al medio general del momento. v. GIROD, *Roger, passim*.

ADMINISTRACION Y DESARROLLO (*)

por MICHAEL H. H. LOUW

I. Aspectos sociales del desarrollo económico

"Suponer, como suele hacerse, que partiendo del análisis estrictamente económico de un problema de desarrollo pueda establecerse un programa de desarrollo, sin prestar cuidadosa atención al ambiente socio-cultural dentro del cual deberá cumplirse, es ir ciegamente hacia una desilusión casi segura y posiblemente hacia el desastre total". *Approaches to Economic Development*, por Buchanan y Ellis (1955), pág. 86.

a) Factores sociales que influyen sobre la actividad económica

Aunque es frecuente que el estudio del desarrollo económico se encare únicamente desde el punto de vista de los factores de producción (tierra, mano de obra y capital), aquél tiene sus raíces y abarca, en su efecto final, todo el sistema social. En fecha reciente, y especialmente en lo que se refiere al desarrollo económico, se ha prestado mayor atención a los efectos económicos y a la importancia económica de los factores sociales. Después de todo, el desarrollo económico consiste en tomar inicialmente una sociedad humana (urbana, regional, nacional o internacional) con sus recursos, y manejar inteligentemente los factores causales de esencial importancia, a fin de aumentar el bienestar de todos sus miembros.

La definición económica más común del bienestar es aquella que considera a la vida como "producto final", es decir, que la cúspide de una pirámide de relaciones fines-medios debería consistir en la seguridad y profusión de la vida como un fin en sí mismo. En este sentido, el "bienestar", que sería el resultado de numerosas causas, y contendría muchos elementos no cuantitativos, no podría ser nunca definido en términos cuantitativos u objetivos. Por esta razón se utilizan habitualmente dos grupos de índices o indicadores, uno de los cuales expresa algún aspecto de la vida que es bueno o malo en sí mismo (por ejemplo, la mortalidad infantil), y el otro las realizaciones económicas, que, sin ser buenas ni malas en sí mismas, tienen relación directa con el bienestar, como, por ejemplo, la productividad agraria per capita o la renta per capita.

En el primero de los grupos puede citarse la esperanza de vida (que es el resultado de muchas causas, tales como las enfermedades, la dieta, los servicios de sanidad, los siniestros, etc.), la mortalidad (tasas brutas de muertes y tasas de mortalidad infantil), la salud general (tasas de mortalidad en relación con las principales enfermedades), la alimentación, la vestimenta y la vivienda. En cambio, si supusiéramos que el bienestar material es la base de los elementos cualitativos de la vida como producto final (tal como se hace generalmente), el único índice que podría emplearse con provecho sería el del ingreso real per capita. En ese caso, el desarrollo significaría efectuar, por medio de inversiones, cambios a la estructura total de una sociedad humana, para que el potencial real de ingresos (recursos, métodos, etc.), se explotara hasta elevar la renta real

(*) Traducción del inglés de J. A. Caillet-Bois de Villalobos, con la autorización del profesor Louw, de la Universidad de Pretoria, experto de las Naciones Unidas actualmente en la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa en Venezuela.

per capita de la población.

El desarrollo económico es un proceso por cuyo intermedio se elevan los estándares de bienestar de una sociedad humana durante cierto tiempo. Esos estándares incluyen elementos *cuantitativos* susceptibles de medición (como la renta real per capita, la tasa de natalidad, la tasa de alfabetismo), y elementos *cualitativos* que, aunque no son susceptibles de medición, pueden ser evaluados, hasta cierto punto, por medio del empleo de patrones abstractos especialmente determinados. Estas dos series de elementos, cuantitativos y cualitativos, están íntimamente vinculados en la premisa de que las satisfacciones no materiales del hombre se basan, en gran parte, en sus satisfacciones materiales.

Se han hecho numerosas tentativas para definir el "bienestar"; pero cuanto más se analiza este concepto, más complejo parece. Una publicación reciente de las Naciones Unidas: *Report on International Definitions and the Measurement of Standards and Levels of Living* (Informe sobre definiciones internacionales y sobre la medición de los estándares y niveles de vida) enumera 12 de los principales componentes del nivel de vida:

1. Salud, que incluye la situación demográfica.
2. Los alimentos y la nutrición.
3. Educación, que incluye el alfabetismo y la especialización.
4. Las condiciones de trabajo.
5. La situación del empleo (pleno, desempleo, etc.).
6. Conjunto consumo-ahorro; renta.
7. Transporte.
8. Vivienda.
9. Vestimenta.
10. Distracciones y diversiones.
11. Seguridad social.
12. Libertades humanas.

Cada uno de estos componentes se subdivide a su vez en *indicadores*; para la salud, por ejemplo, ellos serían:

1. Esperanza de vida al nacer.
2. Tasa de mortalidad infantil (cantidad de muertes por cada 1.000 nacimientos, de menos de 1 año de edad).
3. Tasa bruta anual de muertes (por cada 1.000 personas por año).
4. Cantidad de camas de hospital con relación a la población.
5. Cantidad de médicos con relación a la población. Etc.

Existen tres determinantes principales del ingreso real: los recursos de que puede disponer una sociedad humana; la eficaz utilización de esos recursos, y el marco cultural, político y social en que se desenvuelve la actividad económica. Naturalmente, los recursos constituyen una cantidad determinada, y sólo se volverán productivos a través de su eficiente utilización (habilidad directiva y organizadora en la administración pública y privada), y dentro de un marco institucional en el cual las costumbres y cualidades del pueblo se presten o se adapten a los cambios que acompañan a la mayor productividad.

Por otra parte, las personas son al mismo tiempo receptoras del producto final y factor de producción. Como "mano de obra", son productoras (con la tierra y el capital), en relación directa con su destreza, energía, iniciativa, y sus tasas de mortalidad y fertilidad. Por lo tanto, la inversión productiva sólo

podrá ser más eficiente si la inversión social misma es efectiva, por ejemplo, si logra evitar una elevada tasa de mortalidad (ya que ésta, al destruir la inversión familiar en la crianza de los hijos y al reducir el período de trabajo productivo que restan al individuo y a la sociedad cuando aquél ha llegado a una edad productiva de alrededor de 15 años, significa una disminución en la inversión). La calidad y la eficiencia de la mano de obra misma depende del alfabetismo (capacidad de adquirir nuevas habilidades), de la dieta (capacidad de efectuar trabajo prolongado, físico y mental) y de las enfermedades (hasta qué punto disminuyen la productividad, la falta de energía y el ausentismo). La actitud hacia el trabajo es también muy importante en el proceso económico, ya que, en muchos casos, puede obstaculizar el desarrollo. El desdén demostrado por una clase dirigente por el trabajo manual, por ejemplo, es generalmente imitado por los obreros, con lo cual se crea el hábito de delegar los trabajos manuales en otras personas, de modo que sólo quedan dos grupos en el proceso económico: el grupo dirigente superior, que maneja los asuntos por medio de documentos, y el grupo muy numeroso de los obreros no especializados, que realizan las tareas más bajas.

En muchas de las regiones subdesarrolladas ésta es la situación existente, que da como resultado que el elemento más importante del personal ocupado en las funciones de una empresa (capataces, supervisores, gerentes menores, técnicos subalternos) es sumamente escaso o falta por completo. De este grupo, que controla el proceso de producción en el nivel operativo (interpretando las órdenes de los superiores para los obreros, adiestrándolos y agrupándolos en equipos eficientes, o asignándolos a series de producción) depende en gran medida la productividad. El personal directivo superior, que proviene generalmente de las clases superiores, y que social y psicológicamente está condicionado para asumir el mando, será probablemente fácil de hallar, lo mismo que los obreros no especializados. Pero en cambio, estructurar el grupo de dirección media llevará muchos años de capacitación y demandará una cuidadosa organización.

Además de las inversiones sociales necesarias para contar con un caudal eficiente de mano de obra, una sociedad humana posee también recursos productivos en edificios y equipo, tales como construcciones, instalaciones para transporte y comunicaciones, escuelas, etc., que han sido creados a través de muchas generaciones. Estos recursos contribuyen en gran parte a la productividad total de una sociedad humana, y si se acrecientan por medio de una ininterrumpida acumulación de capital, aparte de representar el resultado de un continuo aumento de la productividad, garantizarán su continuo crecimiento.

Los recursos de una sociedad humana o de una región seguirán siendo, por lo tanto, pasivos, es decir, improductivos, hasta tanto el ambiente social y los métodos empleados para utilizarlos los conviertan en productivos. La inversión como principal instrumento de cambio, a fin de elevar la productividad, deberá aplicarse, pues, en dos esferas: el sector social y el sector de recursos productores de capital.

Las inversiones, a su vez, dependen de la disponibilidad de capital, y de la proporción en que se produce la acumulación de capital productivo y su continuidad, a fin de mantener la corriente de las inversiones. El problema del capital tiene dos aspectos:

a) la acumulación de capital, limitando el consumo, dando otro destino a los recursos, logrando economías por el aumento de la producción o solicitando préstamos en el exterior, por ejemplo.

b) la asignación del capital, es decir, decidir dónde se le invierte, utilizando técnicas de planeamiento económico y criterios tales como la magnitud del trabajo emprendido, la abundancia de la mano de obra, los riesgos y la posible complementación de las obras emprendidas.

Volviendo ahora a la base social del sistema económico, no estará fuera de lugar citar a Malthus:

"Los poderes de producción, cualesquiera sea la proporción en que existan, no son suficientes por sí solos para asegurar la creación de un grado armónico de riqueza. Aparentemente es necesario algo más para aprovechar al máximo esos poderes... A menos de que la estima en que se tenga un objeto, o el valor que un individuo o la sociedad le asignen, una vez obtenido, compensen adecuadamente el sacrificio hecho para obtenerlo, ese bien de consumo no se producirá en el futuro".

Si el ambiente socio-cultural condiciona el funcionamiento económico, el desarrollo económico de una sociedad económicamente estática debe empezar cambiando (a) los esquemas estáticos de la demanda y de la utilización de los recursos, y (b) las relaciones económicas estructuradas sobre dichos esquemas —pasando, por ejemplo, de una relación personal o paternal a otra impersonal o contractual. Este cambio puede lograrse por dos métodos: propagando el sistema de precios de mercado, o por el planeamiento económico central. Ambos requieren, como es natural, la educación correspondiente.

A fin de poder comparar el resultado de las inversiones en servicios sociales y en equipo básico con las inversiones productivas, podríamos citar algunos de los modernos criterios de inversión para el desarrollo económico. Partiendo del supuesto de que la mayor productividad agrícola es un requisito primordial para la industrialización, podría decirse que primero debe invertirse en industrias de transformación o procesamiento, y después en industrias básicas. Concretamente, el criterio que se acepta por lo general para determinarlas es el siguiente: productividad, acrecentamiento del capital, magnitud, tiempo y complementaridad (mutua estimulación de las empresas). Pero, aunque generalmente se comprende (quizás en forma vaga) la necesidad de invertir en educación y sanidad, no puede calcularse su productividad directa (ya que sus efectos se hacen sentir a largo plazo), y por esa razón no figuran entre las primeras prioridades. Esta insistencia en la industrialización ha hecho que Wilcox exclamara: "Se ha perdido de vista la importancia fundamental de los recursos naturales, de la agricultura y de otras industrias extractivas; de la energía eléctrica, los transportes y las comunicaciones: se ha concentrado la atención en la manufactura. Se ha olvidado que la manufactura depende de las materias primas, de la mano de obra especializada, de las cualidades de mando de los dirigentes, de contar con amplios mercados y facilidades para la comercialización: se desea tener fábricas, puedan o no éstas hacer frente a la competencia en base a costos comparativos. Jamás se tiene en cuenta que algunos hábitos sociales y religiosos, la falta de educación o de salud de la población, la inestabilidad o la corrupción política significan obstáculos a la industrialización: se olvida deliberadamente que el aumento de la población puede anular el aumento de la producción".

Será útil examinar algunos de los factores sociales no económicos que inciden sobre el desarrollo económico. La lista es, naturalmente, infinita, pero podemos analizar algunos:

1. *Gobierno.*

El papel que desempeña el gobierno, incluida su reputación, es quizás el factor más importante, ya que el gobierno goza legalmente del poder soberano que le permite crear el ambiente favorable al desarrollo económico, o bien destruirlo con una mala administración. A esto se suma el problema de la actitud del público respecto al gobierno: ¿lo considera como algo abstracto y sobrenatural, o como creación propia?; ¿es el gobierno un simple recaudador de impuestos y un poder de policía, o un servidor del pueblo? En términos sociales, ambas cuestiones se traducen finalmente en esta pregunta fundamental: ¿Quiénes son los jefes de gobierno? Si pertenecen a una clase diferenciada por su riqueza, nacimiento o educación (sólo estamos considerando las clases de los nuevos mundos, en que predomina la "democracia"), es evidente que debemos distinguir entre una clase conductora (clase dirigente), que toma seriamente sus obligaciones de gobierno, y una clase adinerada (clase indolente) que cree en un mínimo de dirección y de gobierno, y sólo trata de mantener el statu quo.

En Alemania y el Japón, por ejemplo, las nuevas clases administradoras tenían elevados estándares profesionales y morales, e influyeron mucho para crear una fuerte corriente de interés gubernativo por el desarrollo económico, que se manifestó en numerosos campos de acción.

El más importante de los requisitos políticos para el desarrollo económico es la estabilidad, porque las inversiones, y especialmente las inversiones privadas, son sumamente sensibles a los cambios políticos. Lo esencial, para el orden y la estabilidad políticos no consiste tanto en que desaparezcan los conflictos políticos, que en una democracia deben continuar para determinar las mayorías, sino en diferenciar lo político de lo administrativo. La continua interferencia política en el proceso administrativo, ya se manifieste en cambios de personal, o en la concesión de privilegios a parte de él, socava los cimientos mismos de la estabilidad y continuidad administrativa, y resulta sumamente onerosa para la sociedad.

La existencia de un grupo "empresario" se vincula estrechamente a la dirección del gobierno. Este grupo no pertenece generalmente a ningún estrato social determinado: sus miembros pueden provenir de todas las clases. En la Europa de comienzos del siglo XIX, por ejemplo, se había desarrollado ya una clase gerente o empresaria, gestada en los anteriores movimientos sociales y políticos, que pudo aprovechar las oportunidades brindadas por la nueva tecnología, y asimilar y manipular sus formas institucionales, como la sociedad anónima. En los países subdesarrollados generalmente falta este grupo "empresario" efectivo, que deben crear por medio de procesos socio-culturales, extra-yéndolo de su propia población. Aunque en muchos casos los extranjeros tienen todavía importante papel como empresarios, su cantidad y sus actividades van restringiéndose gradualmente; sus funciones son asumidas por una nueva clase de empresarios nativos.

2. *Sistema jurídico.*

La actividad económica se basa en obligaciones contractuales libres, y el

sistema jurídico proporciona la base para el desarrollo de las numerosas y complicadas inter-relaciones originadas por la actividad económica. Si el sistema es excesivamente complicado, los comerciantes recurrirán a la evasión y tratarán de orillar los trámites; esto, a su vez, hará que el gobierno deba gastar más en la represión y el control, o sea que elevará los gastos improductivos. Cuando los procedimientos jurídicos son costosos, la gente de pocos recursos no puede recurrir a los juicios, para lo referente a títulos o registro de la propiedad, por ejemplo (la ley suele ser confusa al respecto): ésto repercute adversamente sobre la utilización de la tierra, y por consiguiente sobre las inversiones y la productividad.

3. Salud pública.

La relación existente entre el desarrollo económico y la salud del pueblo que debe ponerlo en práctica es tan evidente que no nos ocuparemos de ella en detalle. Será útil recordar al respecto algunas de las recomendaciones de la Misión que el Banco Mundial envió a Ceilán en 1951. Consideró que la salud "es uno de los aspectos del ambiente social que repercuten directamente sobre la eficiencia. La buena o mala salud influirán siempre sobre la calidad de los recursos humanos y sobre lo que éstos pueden hacer" (pág. 64), y recomendó que se hiciera propaganda para el planeamiento de las familias, para mejorar el medio ambiente y las condiciones sanitarias (dando mayor importancia a la medicina preventiva que a la curativa) y se capacitara a numerosos médicos y enfermeras. El plan Colombo, para Ceilán, preveía que alrededor del 32 % del total de 3.200 millones de rupias dedicados al desarrollo se destinara a educación, salud pública, vivienda, desarrollo rural e investigación. La Misión misma recomendó que el 21 % de los fondos del programa de desarrollo para 1953-59 se dedicara a salud pública y educación.

La salud de un pueblo, y por consiguiente de sus individuos, depende en gran parte de los factores del medio ambiente, como por ejemplo, las condiciones sanitarias, y de las medidas de prevención en gran escala. Estos gastos, por razones técnicas y financieras, no pueden ser afrontados por personas aisladas o pequeños grupos; sólo el gobierno cuenta con los fondos, la organización y, en caso necesario, los poderes disciplinarios que le permiten mejorar la salud pública mediante medidas preventivas y de mejoramiento del ambiente.

Desde el punto de vista del costo para la sociedad, tales medidas preventivas son mucho más económicas, a la larga, que las medidas curativas tomadas posteriormente. Aunque las instituciones de asistencia social ayuden a los obreros a obtener tratamiento médico gratuito, los costos sociales y económicos del ausentismo y la baja productividad resultantes de los bajos niveles de energía tienden a aumentar en vez de disminuir.

Es frecuente que la baja productividad se deba a:

i) *enfermedades debilitantes*, que, en la mayoría de los casos, se extienden por falta de adecuadas medidas de prevención; tales la fiebre tifoidea, la amebiasis, la malaria, etc. Estas medidas deben ser tomadas y mantenidas por las autoridades, es decir, por el gobierno federal, estadual y municipal.

ii) *desnutrición*. Es absolutamente esencial que el trabajador reciba un mínimo de calorías que le sostengan durante cierto número de horas. La cantidad de calorías ingerida depende de la cantidad y calidad de los alimentos,

que deben contener raciones equilibradas de ingredientes básicos, tales como proteínas, vitaminas y minerales.

La salud tiene también relación con los hábitos, que a su vez son formados por la educación. La dieta, por ejemplo, depende tanto de la cultura como de la economía, y por eso la educación puede desempeñar importante papel en el mejoramiento de los estándares de alimentación y salud. El desarrollo económico requiere trabajadores sanos, cuya producción sea elevada y constante.

4. Educación.

Citaremos nuevamente las recomendaciones de la Misión enviada por el Banco Mundial a Ceilán:

"Es necesario mejorar la salud y la educación pública, no solamente porque ello contribuye directamente al bienestar de la población, sino por razones puramente económicas, ya que además permitirá contar con trabajadores más sanos y competentes" (pág. 110).

La educación influye de dos maneras distintas sobre el desarrollo económico:

a) la educación general, al reducir el analfabetismo y la ignorancia, crea en la población aspiraciones hacia estándares de vida más elevados, y

b) la educación técnica crea grandes cantidades de trabajadores capacitados, que pueden ser absorbidos directamente por la industria y el comercio.

El desarrollo económico, ya sea llevado a cabo de acuerdo a planes del gobierno o de empresas privadas, requiere cantidades cada vez mayores de trabajadores especializados, tales como técnicos, gerentes y administradores. Cada uno de estos grupos necesita, para su capacitación, instrucción e instalaciones diferentes, pero todos ellos requieren como base un mínimo de cultura general o cultural-literaria, que crea la base sobre la cual podrán después estructurarse la especialización y la capacitación técnica.

En el Japón, por ejemplo, la administración pública samurai advirtió con presteza la necesidad de proporcionar educación en gran escala, para apoyar el proceso de desarrollo económico. Lockwood expresa que "este sistema de educación general y técnica fue fundamental para el adelanto industrial del Japón. Ninguna de las demás obras emprendidas por el Estado proporcionó a la nación mayores dividendos".

En Rusia, cuando el censo de 1929 demostró que el 42 % de los obreros industriales carecía de experiencia industrial, y que el 43 % de los "técnicos" no tenía adiestramiento técnico de ninguna clase, se estableció inmediatamente un programa urgente de educación. Durante el segundo plan quinquenal soviético las universidades produjeron 369.000 especialistas, mientras que en el primero habían producido 170.000, y las escuelas técnicas 623.000 y 291.000, respectivamente.

5. Transporte y comunicaciones

Según Adam Smith "las buenas carreteras, canales y ríos navegables, al disminuir los gastos de transporte, colocan a las partes más remotas de un país casi en el mismo nivel de aquellas cercanas a una ciudad; por esa razón constituyen el más importante de todos los adelantos". Pero un sistema de transporte sólo es eficiente en función de su amplitud, eficiencia operativa, se-

guridad y grado de confianza, integración de diversos métodos de transporte y costo.

Los efectos principales del mejoramiento del transporte y las comunicaciones son: a) aumentar la zona en la cual pueden aprovecharse los recursos para la producción (posibilidades de especialización); b) cambiar los mercados de la región, que de numerosos centros aislados de comercio e intercambio pasarán a ser pocos mercados centrales muy completos, y c) divulgar y estimular el conocimiento y aplicación de nuevas ideas y métodos de producción, y la mayor movilidad de los factores de producción.

La inversión inicial para mejoramiento de las instalaciones para transporte y comunicaciones es generalmente muy elevada, y puede acarrear pérdidas durante varios años, por no aprovecharse adecuadamente sus servicios; pero a la larga su efecto es de incalculable trascendencia. Buchanan y Ellis observan que: "De todos los perfeccionamientos que facilitan el desarrollo económico, quizás los del transporte y las comunicaciones —porque fomentan el comercio, la especialización y las innovaciones— sean al mismo tiempo los que dan resultados más seguros y más generales".

Estas observaciones se aplican solamente al transporte en general, y no a la economía política del transporte de una región, que evidentemente depende de factores muy especiales de ubicación y especialización de la actividad económica, así como de factores geográficos y demográficos. Nos referimos a la inversión en transporte como uno de los elementos del dinero gastado, en la relación dinero gastado-producción del desarrollo económico.

b) *Relación entre inversiones públicas y privadas para el desarrollo económico*

En la breve presentación anterior de algunos de los factores del ambiente social que influyen sobre la actividad económica, sólo se trató el desarrollo económico en su función de proceso social. Pero cuando el desarrollo económico se convierte en objetivo consciente; cuando se subrayan los aspectos positivos del logro de un nivel más alto de vida y de productividad, así como mayor velocidad para alcanzarlos, se hace necesario reflexionar en forma positiva acerca de los factores sociales, y en las inversiones que, efectuadas en tales procesos sociales, contribuirán al desarrollo económico. El concepto infraestructura-superestructura ha contribuido a tal estudio.

Tal como lo señaláramos anteriormente, la actividad económica tiene una base socio-cultural, política y jurídica, y por consiguiente es afectada por los cambios de esa base. Las inversiones efectuadas en esta base social o infraestructura afectarán por lo tanto, directa e indirectamente, las tendencias de la empresa privada o superestructura. Daremos un ejemplo extremadamente simplificado: las inversiones que el gobierno efectúa en transportes y comunicaciones, en determinada región, estimularán la actividad económica, la cual, a su vez, creará en esa región una mayor producción de bienes y servicios, produciendo mayores niveles de ingresos y de estándares de vida para numerosas personas; esto, a su vez, representa para el gobierno nuevas fuentes impositivas que le permitirán efectuar futuras inversiones.

El Diagrama I ha sido simplificado para mostrar esta inter-relación. Señala tres niveles de inversión en:

- a) Las funciones tradicionalmente ejercidas por el Estado: justicia, orden, impuestos y defensa (juzgados, policía, fuerzas armadas, servicio civil y cuerpo diplomático) que han ido evolucionando a través de los siglos;
- b) Las funciones estatales de desarrollo, y
- c) La inversión privada, que se basa en las dos anteriores.

Dejando de lado las inversiones en las funciones tradicionalmente ejercidas por el Estado: justicia, orden y defensa, que se dan por supuestas, se presume que la empresa privada necesita para su expansión, ciertas condiciones: equipo básico, como transporte, comunicaciones y energía, y aquellas condiciones sociales que le proporcionarán un potencial humano de trabajo hábil y capaz. En la época moderna, la creación de tales condiciones básicas para la empresa privada requiere tan grandes inversiones de capitales y operaciones en tan gran escala, así como la aplicación de determinadas medidas coercitivas (instrucción obligatoria, utilización de la tierra en determinada forma, por ejemplo), que solamente el Estado puede llevarlas a cabo. Por lo tanto, si el gobierno decide acelerar el desarrollo de un país o una región, el mismo gobierno (federal, estadual o municipal) debe asumir la responsabilidad de proporcionar la base ambiental, mejorando las cualidades, la productividad y la seguridad de sus pobladores, y el equipo básico necesario para transportar y manufacturar los bienes y las materias primas.

La infraestructura de la inversión pública debe cubrir todas estas clases de inversiones, sin entrar en el problema de las prioridades o de su oportunidad. La determinación de si la inversión para el perfeccionamiento de la productividad agrícola debe preceder a la industrialización, o viceversa; de si el transporte está antes que la energía, y la educación antes que la salud pública, son temas muy especializados que sólo pueden resolverse dentro de sus propias esferas técnicas y de acuerdo a sus relaciones de causa y efecto, o a un plan estudiado.

Pero las inversiones no pueden efectuarse sin tomar en consideración la capacidad de la región o sector para absorber tal inversión; la tasa de la inversión, es decir, la suma invertida en un período determinado, está directamente limitada por esta capacidad, la cual, a su vez, está determinada por las condiciones sociales de la población afectada por la inversión: su salud, educación, habilidades, iniciativa, etc. El Diagrama 2 ilustra este concepto en términos teóricos. La línea XY representa la capacidad o tasa de absorción óptima (o máxima) de la inversión. Debe presumirse que esta capacidad es limitada, ya que la absorción de la educación, los nuevos métodos, y las nuevas actitudes, así como la reacción ante las nuevas oportunidades e incentivos económicos demanda tiempo. Esta línea sólo podrá acercarse más a la vertical si un país es capaz de generar su propio impulso acumulativo, en el nivel humano: extendiendo la educación en forma acumulativa, por ejemplo.

La línea CD representa la inversión privada real, y será siempre más baja que la tasa de absorción (línea XY). La línea AB, que representa la inversión

gubernativa, afecta tanto a XY como a CD, acercándolas entre sí, pero con un intervalo de tiempo. Esta línea AB toma también otra dirección: al comienzo se eleva lentamente (limitada por factores tecnológicos y humanos), y después con mayor rapidez, hasta llegar a una meseta que representa un período de máxima inversión gubernamental (y el estado final de cebadura de la bomba); entonces la alcanzan las inversiones privadas, y a partir de ese punto desciende hasta alcanzar un nivel que representa el costo de mantenimiento de todas las inversiones gubernamentales previamente efectuadas.

El problema del desarrollo económico está en influir, por medio de las inversiones gubernamentales AB, sobre las inversiones privadas CD en tal forma que éstas se aproximen lo más posible a la tasa óptima de absorción XY, sin que ello demante un tiempo excesivo.

Los Cuadros 1 a 3 ilustran la importancia de la inversión en equipo básico y servicios sociales. El Cuadro 1 muestra la distribución de la inversión en la URSS, la mayor de las potencias con desarrollo económico muy reciente. El Cuadro 2 muestra la relación entre los gastos ordinarios y los de desarrollo de determinados países. El Cuadro 3 señala los principales elementos de los gastos públicos para diversos servicios proporcionados por el Estado en determinados países.

En todo programa de desarrollo económico nacional o regional es entonces esencial advertir claramente la relación entre la inversión en el basamento social y el equipo básico físico, por una parte, y la inversión privada por la otra, a fin de poder determinar, a grandes rasgos, las responsabilidades fundamentales que incumben al gobierno, a las dependencias que se ocupan del desarrollo, y a la empresa privada. Por ejemplo, si el gobierno no provee los servicios básicos de educación y salud pública, los costos finales de dichos servicios, esenciales para aumentar la productividad, serán soportados por las empresas privadas en forma de servicios médicos y programas de capacitación, lo cual hará que aumenten sus costos de producción.

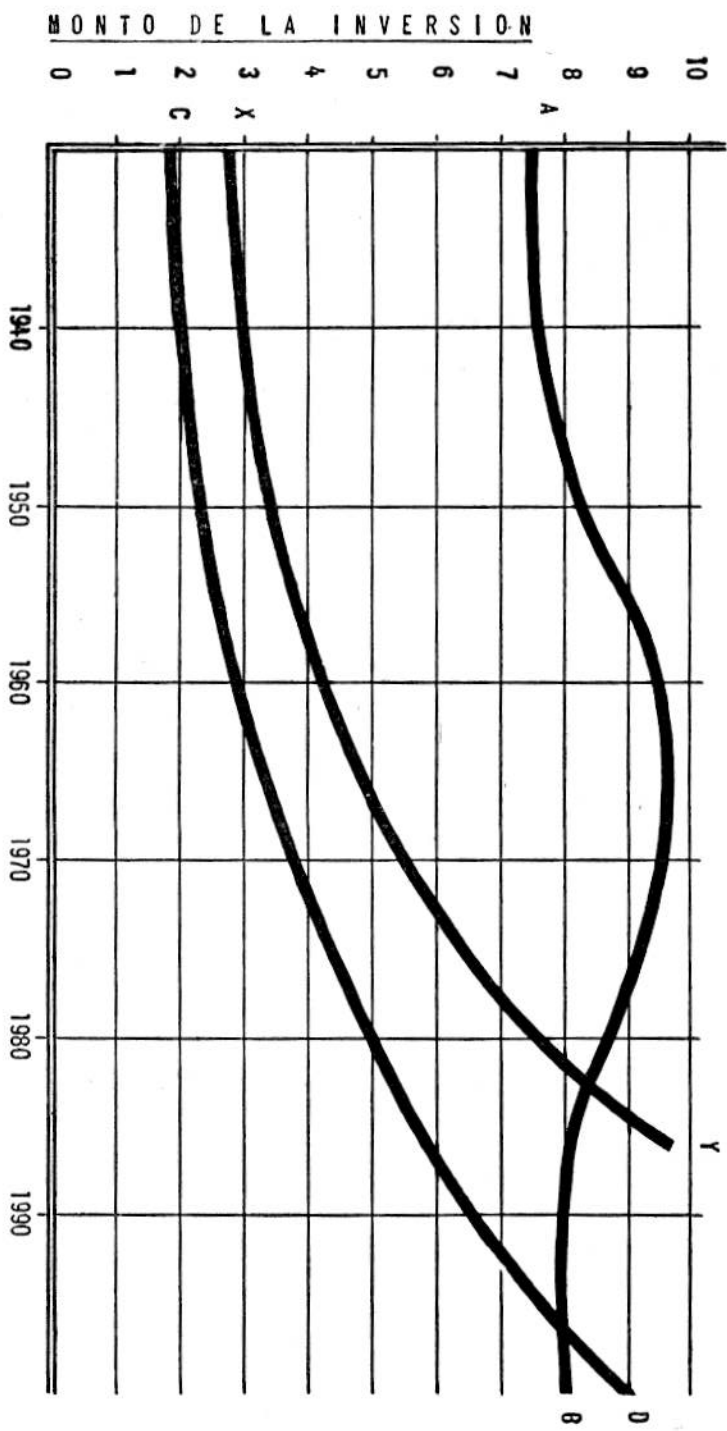
Conclusión

El desarrollo económico de un país o una región puede efectuarse al paso que le fija su propio mecanismo de causa y efecto, o puede acelerarse. Esta aceleración se basa en el supuesto de que las inversiones efectuadas en ciertas zonas, factores o sectores clave tendrán mayor efecto multiplicador que en otras, y el problema del desarrollo económico está entonces en elegir aquellos sectores-clave e invertir en ellos aquellas sumas que, de acuerdo a una prioridad en el tiempo, correspondan con la mayor exactitud posible a un ordenamiento óptimo de efectos acumulativos en dichos sectores-clave. Los servicios sociales y el equipo básico son de la mayor importancia, porque, de acuerdo a nuestros conocimientos actuales, influyen directamente sobre el crecimiento, la naturaleza y la amplitud de las empresas privadas. La investigación destinada a planear el desarrollo económico, deberá incluir, por lo tanto, estudios acerca de los factores sociales involucrados y del papel que desempeña el equipo físico básico, así como acerca de sus efectos sobre la actividad económica, para que sea posible determinar la inversión necesaria para asegurar la consecución de aquellas mejoras, que acrecerán la productividad de la inversión privada.

DIAGRAMA I. RELACION ENTRE LA SUPERESTRUCTURA
Y LA INFRAESTRUCTURA



DIAGRAMA 2 - RELACION ENTRE LA INVERSION Y LA ABSORCION DE LA INVERSION



Cuadro 1

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS INVERSIONES EN LA URSS,
 POR PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONOMICAS,
 DE ACUERDO A LOS PLANES QUINQUENALES

Actividad Económica	1928-1932	1933-1937	1938-1942
Industria	41	37,1	41,9
Agricultura	19,1	19,1	19,5
Transporte	17,3	15,6	15,6
Comunicaciones	1,1	0,8	0,8
Comercio	1,8	2	1,1
Servicios socio-culturales y administración	10,5	16,3	13
Vivienda	9,2	9,1	8,1
	100	100	100

En el primer plan quinquenal, lo invertido en transporte, comunicaciones, servicios socio-culturales y vivienda, llegó al 38,1%; en el segundo, al 41,8%, y en el tercero, al 37,6%.

Cuadro 2

**GASTOS GUBERNAMENTALES TOTALES Y PER CAPITA,
EN DETERMINADOS PAISES, 1949-1950**

(Tomados de diversas publicaciones de las N. U.)

País	Gastos totales del presupuesto en millones de dls.	Total de gastos para desarrollo	Total de gastos per capita	Gastos de desarrollo per capita
India	692	41	2	0,12
Filipinas	243	37	12	2,2
R.A.U. (Egipto)	538	170	28	9
Irán	342	51	19	3
Italia	2.674	504	58	11
Venezuela	478	164	96	33
Perú	231	39	28	5
EE. UU.			282	

Obsérvese la relación entre el total de gastos per capita y los gastos de desarrollo per capita: ambos extremos están representados por la India (17 a 1) y Egipto (3 a 1).

Cuadro 3

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LOS GASTOS GUBERNAMENTALES
(PORCENTAJES DEL TOTAL) EN DETERMINADOS PAISES.
AÑO FISCAL 1950

País	1 Defensa	2 Servicios Sociales	3 Deptos. Públicos	4 Otros actuales	5 Inversión	6 Préstamos y adelantos	7 Total de 2, 5 y 6
<i>Asia</i>							
Birmania	26	5	1	41	22	5	32
Ceilán	1	37	5	38	19	—	56
India	38	1	8	27	13	13	27
Pakistán	57	1	3	14	10	15	26
Malaya	4	10	5	65	16	—	26
Filipinas	14	34	2	29	20	1	56
<i>Oriente Medio</i>							
Egipto	27	17	3	38	15	—	32
Irán	22	11	4	49	14	—	25
Irak	22	13	—	56	9	—	22
Jordania	32	4	—	53	11		15
<i>Europa</i>							
Italia	26	14	6	28		25	39
<i>América Latina</i>							
Cuba	17	40	3	28		12	52
Perú	23	26	8	26	13	4	43

II. Aspectos administrativos de la organización y ejecución de los programas de desarrollo

Se ha definido a la administración como "el arte de lograr que las cosas se hagan". Pero las cosas que es necesario hacer varían con el tiempo, el lugar y la moda. Antaño el Estado sólo debía tomar a su cargo determinadas funciones: el mantenimiento del orden interno y la defensa exterior, las relaciones diplomáticas y los impuestos; pero hogaño no sólo debe preocuparse por cuidar del bienestar corporal del ciudadano sino también de su bolsillo; no sólo de su religión sino también de su libertad religiosa; no sólo de su presente sino también de su futuro. Si el desarrollo económico requiere la creación de mejores condiciones de vida para el futuro, el arte de la administración enfrenta ahora su prueba más dura, porque se ha convertido en el principal promotor y el primero de los instrumentos de todo el proceso social del perfeccionamiento de la economía.

El desarrollo económico de la Europa del siglo XIX se produjo casi sin ayuda del Estado (exceptuando algunas medidas destinadas a proteger a los trabajadores e instruir al pueblo); se insistió, incluso, en que se deseaba que la interferencia del Estado fuera mínima, mientras que el desarrollo económico de los países subdesarrollados del siglo XX es primordialmente una función y una obligación del Estado. Hacia cualquier parte que dirijamos nuestra mirada —ya sea hacia América Latina, Asia, Africa, y aun hacia algunas partes de Europa— descubriremos que el Estado ha asumido el papel rector del empresario.

Esto se debe a dos factores principales: primero, el advenimiento de nuevas filosofías sociales y su insistencia en que el bienestar económico es condición esencial de la libertad y la justicia; y segundo, el mayor conocimiento y empleo de los métodos de organización en gran escala, y de los procedimientos que utiliza. Los perfeccionamientos técnicos de las comunicaciones, tanto en el sentido oral como en el físico, han contribuido también a aumentar la influencia de estos dos factores, divulgando entre numerosas personas no sólo las ideas y condiciones en que se basa la justicia social, sino además el conocimiento y los métodos de la organización.

En base a estos dos factores se han desarrollado los siguientes argumentos a favor de que el gobierno tome la iniciativa del desarrollo económico: primero, que solamente el Estado democrático, con sus inherentes resguardos contra la corrupción, como ser elecciones libres, mayorías legislativas y derechos legales, tiene el poder real y moral de redistribuir la riqueza entre sus ciudadanos, de acuerdo a una fórmula aceptada de justicia social, ya que todas las demás organizaciones, dentro de la sociedad, giran alrededor de intereses determinados y por consiguiente partidarios, y no pueden promover el interés público o general; segundo, que solamente el Estado cuenta con los recursos —o con el poder para obtenerlos—, requeridos para iniciar y financiar medidas de desarrollo económico en gran escala; y tercero, que el Estado, con sus poderes soberanos, determina el medio ambiente legal y económico en el cual operan todas las formas de la empresa privada.

El Estado, por lo tanto, tiene infinitas posibilidades de seleccionar los métodos destinados a lograr el desarrollo económico: si desea crear, por ejemplo, nuevas fuentes de ingresos o cambiar la tendencia demostrada por un

consumo, ahorro o inversión, puede utilizar sus poderes impositivos; si desea apoyar a determinadas industrias, puede decidir protegerlas por medio de un gravamen a la importación. El Estado determina el funcionamiento de las empresas privadas mediante numerosas medidas, como por ejemplo la legislación del trabajo, el otorgamiento de permisos, control de la calidad, cantidad y precio, descuentos o reembolsos especiales, subsidios y préstamos.

Problemas generales de la administración

Un programa de desarrollo económico es generalmente un conglomerado de muchas medidas de gobierno —referentes a préstamos, obras públicas, comercialización, asistencia técnica, capacitación, inversiones, servicios sociales, etcétera—. De estas medidas se encarga generalmente a diferentes reparticiones administrativas: los préstamos podrían ser administrados por un Banco, la asistencia técnica por un Ministerio, la capacitación por el gobierno de un Estado, los servicios sociales por una agencia de previsión social semi-privada o subvencionada por el gobierno. En algunos casos podría crearse una repartición a la cual se asignarían varias funciones, semejantes a las destinadas al aprovechamiento de la cuenca de un río —la Tennessee Valley Authority en los EEUU, o la Superintendencia do Plano de Valorização Económica da Amazônia en Brasil, o la Corporación Venezolana de Guayana— pero su autoridad está circunscripta a una región, y existen siempre funciones de fomento que escapan a la esfera de sus atribuciones —aquellas, por ejemplo, que quedan fuera de su órbita de desarrollo, como ser la exportación de productos regionales, y la importación de capital y de artesanías y profesiones.

Desde el punto de vista administrativo todos los programas de desarrollo económico, sean ellos nacionales, regionales, urbanos, rurales o funcionales, no incumben a una, sino a varias reparticiones administrativas. Esto es inevitable, a causa de la especialización funcional de las dependencias del gobierno, especialización que se ha convertido en una de las piedras angulares de la moderna administración pública.

Este hecho da origen a tres problemas fundamentales, para cada uno de los cuales será menester hallar solución.

- a) ¿A cuál de las reparticiones existentes habrá que confiar cada parte del programa de desarrollo, qué nuevas reparticiones —de qué clase— deberán crearse para administrar las funciones que no fueron asignadas a las demás, y qué autoridad y funciones deberán tener? Esta pregunta incluye también la distribución de los fondos para desarrollo entre todas las reparticiones existentes y las que se crearán.

La elección depende de muchas circunstancias: por ejemplo, de la capacidad de los departamentos existentes para asumir nuevas funciones, de sus hábitos más o menos rutinarios y de las tradiciones ya arraigadas en algunas reparticiones (especialmente los Departamentos del Gobierno central), completamente distintos de la actitud progresiva de las reparticiones recién creadas: de la interferencia política a que se verán sometidas algunas, mientras que otras se verán libres de ella. Si se considera que el desarrollo es tanto socio-político como técnico, y que muy frecuentemente depende de la buena voluntad y el interés legislativos, será inevitable que algunos de los factores polí-

tivos graviten en la decisión que finalmente se adopte, a pesar de lo nocivo que sería el partidismo.

Sólo debe recurrirse a la creación de nuevos organismos en caso de que las funciones que habrán de cumplir puedan ser clara y racionalmente diferenciadas de las que cumplen las reparticiones existentes, y susceptibles de ser definidas con relación a aquéllas. Debe recordarse además, cuando se contemple su creación, que si proliferan incontroladamente dificultarán la unificación, o la harán imposible.

- b) ¿Qué clase de organismo será el que deba asumir la responsabilidad principal del programa de desarrollo? Es decir ¿debe confiarse a comisiones plurifuncionales, a Departamentos del gobierno federal que cumplen una única función, a empresas mixtas, institutos autónomos o comisiones nacionales y estatales de planeamiento?

Una de las reglas básicas de la administración es que la clase está determinada por la función. Un juzgado tiene distinta organización y utiliza procedimientos distintos de los del ejército; una oficina de investigación será diferente de un instituto autónomo. Por consiguiente, una vez que se hayan clasificado las diferentes funciones que constituyen el programa de desarrollo, se seleccionará, y en caso necesario, se creará la clase de organismo más apropiado. Posiblemente, por su organización, un banco de fomento esté mejor equipado para financiar los programas, y un Departamento técnico para construir diques. Pero siempre habrá discrepancia respecto a algunas de las funciones —investigación, capacitación, asistencia técnica, etc.— y sólo será posible resolverlas sobre la base práctica de la mutua comprensión y armonía.

El tipo de organización elegido determinará también las relaciones del organismo de desarrollo con los demás, es decir, si será una relación jefe-comisionado, o una relación de cooperación entre iguales: o sus vinculaciones con otros grupos e intereses —por ejemplo, con los tenedores de acciones en una sociedad mixta.

Si la clase está determinada por la función, y si la especialización (en lo que respecta a conocimientos y organización) es esencial para la ejecución de ciertos elementos-clave del programa de desarrollo, es probable que, en la práctica, el funcionamiento de ese conjunto de reparticiones revele, tarde o temprano, puntos débiles, que será necesario observar sistemáticamente, por medio del análisis administrativo, a fin de efectuar al sistema los ajustes que requiera.

- c) Si se descubre la necesidad de distribuir partes del programa de desarrollo entre varias reparticiones, ¿cómo y quién coordinará eficazmente el programa?

Aquí puede aplicarse otra máxima administrativa: la mejor de las coordinaciones es la coordinación voluntaria. Ninguna reglamentación legal o super-jerarquía será capaz de reemplazar a la coordinación o cooperación voluntaria entre personas o reparticiones, en todos los nive-

les de organización. Y esto es aún más valedero y más palpable en el nuevo campo del desarrollo económico, respecto a los planes y actividades de las reparticiones que participan en el plan de fomento. Por lo tanto, estos hábitos voluntarios de coordinación deben ser activamente estimulados y aprovechados al máximo.

Según la Constitución, como es natural, la función coordinadora corresponde al gobierno central o federal, pero esa coordinación sólo será efectiva si el gobierno central cuenta con un conjunto de normas globales que le permitan evaluar el trabajo cumplido por las diversas reparticiones participantes (e, incidentalmente, verificar si concuerda o no con el plan general de desarrollo). Por lo tanto es de importancia fundamental que esos patrones sean elaborados por el gobierno central o por un organismo nacional de planeamiento, y que el interés se mantenga ininterrumpidamente.

Sería ingenuo esperar soluciones fáciles para todos estos problemas, ya que el acuerdo y la armonía administrativa se alcanzan, usualmente, a través del conocimiento empírico. La experiencia lograda por empresas privadas no sirve de mucho, en primer lugar porque las empresas privadas se especializan voluntariamente, según las condiciones del mercado y el posible beneficio marginal sobre el capital; en segundo lugar porque sus formas legales son todas iguales (por lo general, son sociedades anónimas); en tercer lugar, porque tienen absoluta libertad para hacer experiencias con su organización administrativa interna y sus procedimientos, y en cuarto lugar porque todas ellas están automáticamente coordinadas por el mecanismo del mercado.

El organismo general de desarrollo no existe como tipo, y las exigencias de la moderna especialización administrativa, y las condiciones, únicas en su género, de cada país, no permiten crear ni siquiera un modelo teórico. La única solución posible es una solución práctica: es decir, establecer una neta diferenciación entre las funciones de desarrollo, asignarlas a las reparticiones especializadas mejor equipadas para ponerlas en práctica, y crear nuevos y eficaces métodos de coordinación administrativa.

En un programa de desarrollo regional se requiere además, y especialmente, unidad de acción, ya que si ésta es inconexa se corre el peligro de que algunas zonas o sectores se desarrollen con mayor rapidez que otros, provocando así el desequilibrio del plan regional total. Existe un diagrama básico de interrelaciones entre los sectores regionales mismos, en cuanto a tiempo y función, y es necesario que el de la unificación se ajuste estrictamente a él.

Algunos problemas administrativos peculiares a los organismos de desarrollo

Tal como lo señaláramos anteriormente, el organismo de desarrollo puede adoptar diversas formas; comisión plurifuncional, Departamento del Gobierno, empresa mixta, etc. Sus funciones y su organización pueden estar minuciosamente determinadas, o puede estar en libertad de establecer su forma orgánica e interpretar sus funciones. Cualquiera sea su forma, es posible evaluar su eficacia. La eficiencia de un organismo de desarrollo puede medirse en dos esferas de acción: interna y externa.

Interna: Las normas que generalmente se utilizan para evaluarla son:

- a) *Política general.* El organismo de desarrollo debe comprender claramente cuáles son sus principales objetivos, su filosofía básica y las normas que regulan su acción; debe hacerlas conocer, afirmarlas o enmendarlas en forma continua.
- b) *Procedimientos.* El organismo de desarrollo debe determinar claramente el curso que seguirá el trabajo; las relaciones de trabajo entre diversas unidades, y especialmente las relaciones entre las actividades ejecutivas, asesoras, auxiliares y técnicas; el control y la supervisión de los procesos y del personal, y los procesos de formulación de la política general, de consultas, dirección e investigación.
- d) *Finanzas.* Como todas estas actividades, de uno u otro modo, deben ser pagadas, el organismo debe contar con métodos efectivos para regular sus ingresos y sus gastos, es decir, con controles financieros, como auditoría y contabilidad de costos; así como también control de lo invertido en equipo y elementos, edificios y medios de transporte.
- e) *Personal.* La eficiencia del organismo depende fundamentalmente de las personas que cumplen sus numerosas y variadas tareas; por eso el organismo necesita contar con un plan sistemático y aplicarlo eficazmente al reclutamiento, la capacitación, los ascensos, los períodos de prueba, las jubilaciones, las medidas disciplinarias, los sueldos, los procedimientos con que se atenderán las reclamaciones, los servicios sociales, las actividades gremiales, la evaluación de las condiciones de mando, etc.

Externa: Las relaciones externas pueden agruparse bajo dos títulos:

- a) *Con otros organismos del gobierno.* Debe establecer relaciones y hábitos de coordinación con los organismos tradicionales del gobierno y con los demás organismos de desarrollo situados en la misma zona o en zonas vinculadas a aquélla, así como con las organizaciones que lo representan. Esta coordinación debe incluir la demarcación y aclaración de sus respectivas esferas de acción y las relaciones del organismo de desarrollo con el Gobierno central y los de los Estados y Municipios.
- b) *Con el público en general.* El organismo de desarrollo, especialmente si su tarea es de desarrollo regional, debe establecer estrechos vínculos con la población cuyo nivel de vida trata de elevar. Puede acercarse a ella por medio del intercambio de ideas, llevado a cabo en ambos sentidos: proporcionando, por una parte, publicidad y educación, y recibiendo y analizando, por la otra, las ideas y reacciones de la población. El organismo, además, deberá estructurar un sistema de cooperación y consulta con las organizaciones privadas interesadas en su zona de acción: asociaciones comerciales, industriales y profesionales, cooperativas y grupos de interés y de presión, muchos de los cuales, apoyando u oponiéndose a sus programas de desarrollo, pueden desempeñar un papel de vital importancia.

El organismo de desarrollo es el más reciente de los modernos mecanismos administrativos, y en cierto sentido es *sui generis*, porque sus funciones de desarrollo consciente, positivas y planeadas, son singularmente distintas de las funciones ejecutivas que han desempeñado siempre los organismos gubernamentales. Como es todavía nuevo, goza de relativa independencia en la elección de métodos para sus tareas de desarrollo, y en la formulación de sus propias normas. Pero en cambio debe hacer frente a numerosos factores desconocidos, y por lo tanto debe recurrir a muchas fuentes de información, a fin de llegar a la adopción de medidas correctas. Esta situación se refleja generalmente en su organización de las dos maneras siguientes:

- a) la determinación de la política general está por lo común a cargo de un grupo de personas (directorio o comisión) y no de una sola. Esta estructura de grupo permite (i) contar con la presentación y la evaluación de conocimientos especializados, opiniones y experiencia diversos de sus distintos miembros, y (ii) que en ella se encuentren representantes de los principales grupos de interés a quienes concierne el plan de desarrollo —ministerios, institutos autónomos, estados, municipalidades, etc.
- b) se utilizan ampliamente la investigación, como fuente independiente de informaciones, y los servicios y opiniones de especialistas, mas bien que de funcionarios ejecutivos, para la formulación de la política general. Este hecho crea el problema singular de la amalgamación de los estudios técnicos especializados en procedimientos eficaces de planeamiento, ya que es de todos conocida la unilateralidad profesional de los especialistas. Sin embargo, la experiencia parece señalar que los debates llevados a cabo por especialistas, con el fin de formar un plan orgánico en el nivel técnico, serán de gran ayuda para el Directorio, que debe determinar un programa en el nivel de la política general.

En último análisis, la eficacia total de un organismo de desarrollo dependerá principalmente de la medida en que logre conservar una unidad esencial de propósito y acción, y esto depende de su eficiencia institucional o administrativa. Por lo tanto, deberá ser capaz de resolver los principales problemas administrativos, tales como escasez de personal capacitado, falta de técnicos o asesores, confusión en los procedimientos y administración personalizada.

Ya que el gobierno ha asumido la responsabilidad de desarrollar la economía, debe asumir también la responsabilidad de establecer una administración eficiente, capaz de llevar a cabo esa tarea. Si el gobierno fracasa, en mayor o menor medida, en su intento, el desarrollo económico retrocederá, en la misma medida, hasta volver al paso mesurado de desarrollo del mecanismo de mercado, que en estos tiempos podría resultar demasiado lento para evitar que se produzcan importantes cataclismos sociales.

Caracas, enero de 1961.

A PROPOSITO DEL INFORME BLANDFORD

Sugerencias valiosas de aplicación inmediata

por J. C. RODRÍGUEZ ARIAS

Luego de un resumen certero, aunque incompleto, de la experiencia argentina en el campo de la racionalización, el experto bosqueja una serie de proposiciones que es oportuno tener en cuenta para el desarrollo metódico de las medidas adoptadas por el Gobierno con el fin de mejorar los índices de eficiencia de la maquinaria administrativa.

Para ello, enfoca el fondo del problema indicando la conveniencia de consolidar los esfuerzos ya hechos creando las bases que todavía no existen, o que son insuficientes, para el planeamiento y la ejecución de medidas permanentes e imprescindibles. Esas bases son: (a) la investigación, (b) la formación de una conciencia que prestigie la función pública, (c) la definición y afirmación de los atributos del servicio civil, y (d) el ordenamiento adecuado de la maquinaria y de sus métodos de trabajo.

En la Administración hay dos clases de problemas principales: *problemas de estructura*, que se resuelven por la vía de la reforma administrativa, y *problemas de gerencia*, de orden moral y educativo, referidos esencialmente a la capacidad de decisión de los funcionarios.

El señor Blandford no desdeña la consideración de los primeros, por ser a veces necesaria cierta labor de cirugía, pero estima fundamental y de primera prioridad, en el caso argentino, la adopción de medidas que fortalezcan la actitud moral del funcionario en relación con el Servicio, y den al personal la capacidad necesaria para resolver pronto y resolver bien.

Los párrafos 29/30 de su informe son altamente ilustrativos: trabajar teniendo en vista primero la estabilidad y permanencia de las instituciones, y construir para un futuro de orden y progreso. En tal sentido es una gran verdad que "la *calidad* de la Administración es el símbolo y la medida del éxito logrado por la Nación" en sus esfuerzos de desarrollo cívico, el más valioso de todos los desarrollos.

* * *

Las sugerencias del informe pueden enumerarse, mirando a su aplicación, conforme al siguiente ordenamiento:

1. *Investigación sistemática de los problemas de la Administración.* Determinación de prioridades y de métodos. Crítica de los resultados. Elaboración de las bases y adecuación de los principios de las ciencias administrativas a las necesidades del país, para dar contenido al programa nacional. Información periódica al P. E. "El programa está llegando a una etapa en la cual el éxito dependerá más de los estímulos ofrecidos, del estudio de los resultados obtenidos y de la disciplina en cuanto a la presentación de los informes, que de nuevos

(*) El texto del informe Blandford se publica íntegramente en este mismo número de la Revista.

decretos" (prg. 83). Lo importante de esta labor será evitar que en el apresuramiento o la necesidad de hacer algo se ponga el carro delante de los caballos. El informe aconseja integrar la acción del ISAP con una labor especializada de alto nivel.

2. *Planeamiento y coordinación.* La proposición anterior sugiere la necesidad de determinar también los métodos de ejecución de la política de saneamiento administrativo. Debe haber un programa, y éste debe fundamentarse en principios de reconocido mérito, pero su validez sólo será efectiva si se aplica orgánicamente, con autoridad.

Se aconseja agrupar las etapas del proceso de racionalización en la Presidencia. En verdad ya lo están, y si el ISAP desarrolla sus labores de investigación y elaboración de normas, como queda indicado en el punto anterior, puede ayudar eficazmente al Secretario Técnico de la Presidencia, como titular de la "Secretaría de Racionalización" (funcionalmente hablando), en la coordinación y supervisión de las medidas ya dispuestas o de otras que se considere oportuno poner en ejecución.

El ISAP tiene prevista una coordinación de nivel técnico/consultivo. El señor Blandford aconseja llevar esta coordinación a niveles superiores, bajo la dirección personal del Secretario Técnico, a fin de poner en relación funcional los resortes principales del Gobierno y facilitar en este campo el necesario cumplimiento de las directivas del Presidente.

La Secretaría de Racionalización estaría idealmente integrada por el ISAP, la Oficina Central del Personal (nueva: prgs. 41 y 59/65), la Oficina Central de Planeamiento y Programas (nueva: prgs. 41 y 57/58), con relaciones directas con el Departamento de Presupuesto y la Dirección General de Suministros, esto último en cuanto concierne al plan de austeridad y economía. Al respecto se sugiere transferir igualmente al Secretario Técnico las atribuciones del CEPRA, para agilizar el cumplimiento de las medidas de emergencia dictadas por el P.E. y el Congreso.

3. *Fortalecer al ISAP como "servicio de estudios y asesoramiento técnico",* e intensificar su acción para apresurar la elaboración de las bases y los métodos de racionalización. "El ISAP deberá dar el ejemplo de administración pública eficiente. Deberá contar con un programa de trabajo para su investigación, sus planes de sistemas y su capacitación" (prg. 55).

El Gobierno cuenta con el organismo adecuado para poner en marcha su labor de mejoramiento sistemático de la Administración: la Secretaría Técnica de la Presidencia y el ISAP, su instrumento de elaboración y ejecución.

El ISAP ha sido concebido originariamente como servicio de asesoramiento y estudios. Es esencialmente un centro de elaboración y de irradiación de normas y de técnicas aplicables a toda la Administración del país.

Si se le dan los medios necesarios —que no son muchos— puede proveer por sí mismo las condiciones básicas para llevar a la práctica un programa permanente de mejoras cuya realización es de vital importancia para el desarrollo de la economía nacional.

4. *La línea gerencial.* La importancia dada al "grupo frontal de línea constituido por el alto personal administrativo" (prg. 84) debería aprovecharse

para estudiar a fondo el problema de la ineficiencia que se origina en la falta de condiciones para la organización y la jefatura.

El ISAP tiene en este punto una labor específica que cumplir en el terreno de la investigación y la capacitación.

5. *El problema del exceso de personal.* Se aconseja examinar las medidas que conviene mantener para reducir el personal excesivo, y estudiar "la adopción de nuevas formas de encarar el problema" (pág. 66). La realización de *evaluaciones cuantitativas* (estudios de dotación) pareciera ser el primer paso que debe darse en tal sentido, aunque sería aún más orgánico empezar por una radiografía o inventario de lo existente.

El control del ingreso, la selección y los concursos, ésto particularmente en el caso de los cargos técnicos, son medidas que todavía convendría intensificar.

6. *Intercambio con otras naciones.* Además de constituirse por la ley con el carácter de "servicio común" de todas las organizaciones y entidades administrativas del país (en el orden nacional, provincial y municipal), el ISAP ha sido también concebido como futuro centro regional de asistencia técnica para el extremo Sur (Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay). El informe Blandford patrocina la misma idea, que sería posible con la colaboración de Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos u otros organismos con fines similares. Por supuesto, el ISAP no cuenta todavía con el equipo y la preparación necesarios para cumplir una función rectora que prestigie al país en ese terreno.

• • •

Como puede verse, la mayor parte de las sugerencias de este informe están destinadas a la Presidencia, para ser ejecutadas por la Secretaría Técnica y por el ISAP.

Las ampliaciones y reformas de orden estructural y/o funcional que se aconsejan son mínimas.

Lo más importante ya ha sido previsto, o está en vías de ejecución por las actuales autoridades, pero sería muy conveniente y altamente oportuno acentuar y consolidar esa acción a la luz de las proposiciones arriba indicadas.

Cabe destacar que el informe no considera dos importantes deficiencias de nuestro sistema administrativo: (1) el exceso de centralización ejecutiva, por enervamiento de las facultades de decisión de los funcionarios y por fallas en los métodos de delegación de autoridad, y (2) la falta de un plan de relaciones públicas, el que incidentalmente sería en este campo otra de las funciones a desarrollar por la Secretaría Técnica de la Presidencia y por el ISAP.

PROBLEMAS DE ESTRUCTURA Y PROBLEMAS DE GERENCIA

Presentamos en este número, como resultado de los trabajos que realiza el Servicio de Organización y Métodos del ISAP, dos casos suficientemente elocuentes, por sí mismos, para destacar la necesidad y conveniencia de mejorar los sistemas de organización y procedimiento administrativos.

Las propuestas aquí comentadas no pueden considerarse ni definitivas, ni perfectas, pero constituyen un adelanto digno de difusión.

El ISAP cumple con ello una tarea de asesoramiento y capacitación que ha de rendir valiosos frutos a corto plazo, no solamente en relación con la economía del Presupuesto —considerando la reducción de los gastos públicos como un objetivo principal—, sino también, y con especial interés, en todo lo que concierne a la modernización y simplificación de las estructuras administrativas y el dinamismo, prestigio y eficacia de sus elementos directivos.

Estos ejemplos corresponden a situaciones reales, analizadas por el Servicio de O. y M. del ISAP. Sin embargo, el editor de la Revista ha resumido deliberadamente los esquemas, y modificado las denominaciones de los organismos, para poner de relieve solamente los conceptos generales que puedan ser de interés para el estudio de casos similares.

1. *La racionalización de una Dirección de Personal*

Propósitos: El objetivo fundamental de este estudio, solicitado por el Ministerio respectivo, fué determinar las medidas necesarias para lograr un ajuste racional de la Dirección de Personal, su misión, tareas, dotación y sistemas de trabajo, a fin de reducir o suprimir gastos inútiles y mejorar las funciones que correspondan orgánicamente a esta clase de servicio para obtener una eficiente administración del personal.

El trabajo ha sido realizado en cooperación con la oficina de O. y M. del Ministerio, coordinándose del mejor modo posible todos los aspectos relativos a la ejecución de las recomendaciones finalmente aprobadas por el Ministro.

Un viejo esquema: La organización existente al iniciarse el trabajo de racionalización es la que figura en el organograma nº 1, con exceso de funciones, duplicación de tareas, fallas de coordinación, dispersión e incorrecta utilización del personal, pérdida y confusión de autoridad, movimientos innecesarios y trámites frecuentemente engorrosos.

Soluciones. La organización propuestas El organograma nº 2, corresponde a la solución propuesta. El principio básico de la reforma recomendada es el de la simplificación y reagrupamiento de las funciones conforme a su naturaleza, reduciendo al mínimo el intercambio y pase de documentación y dando a cada unidad o tarea específica la autoridad correspondiente.

El reagrupamiento de funciones obligará además a efectuar un ajuste completo de los procedimientos, trámites típicos (específicos comunes), originando una oportunidad muy favorable para disponer la simplificación y la eliminación de movimientos innecesarios.

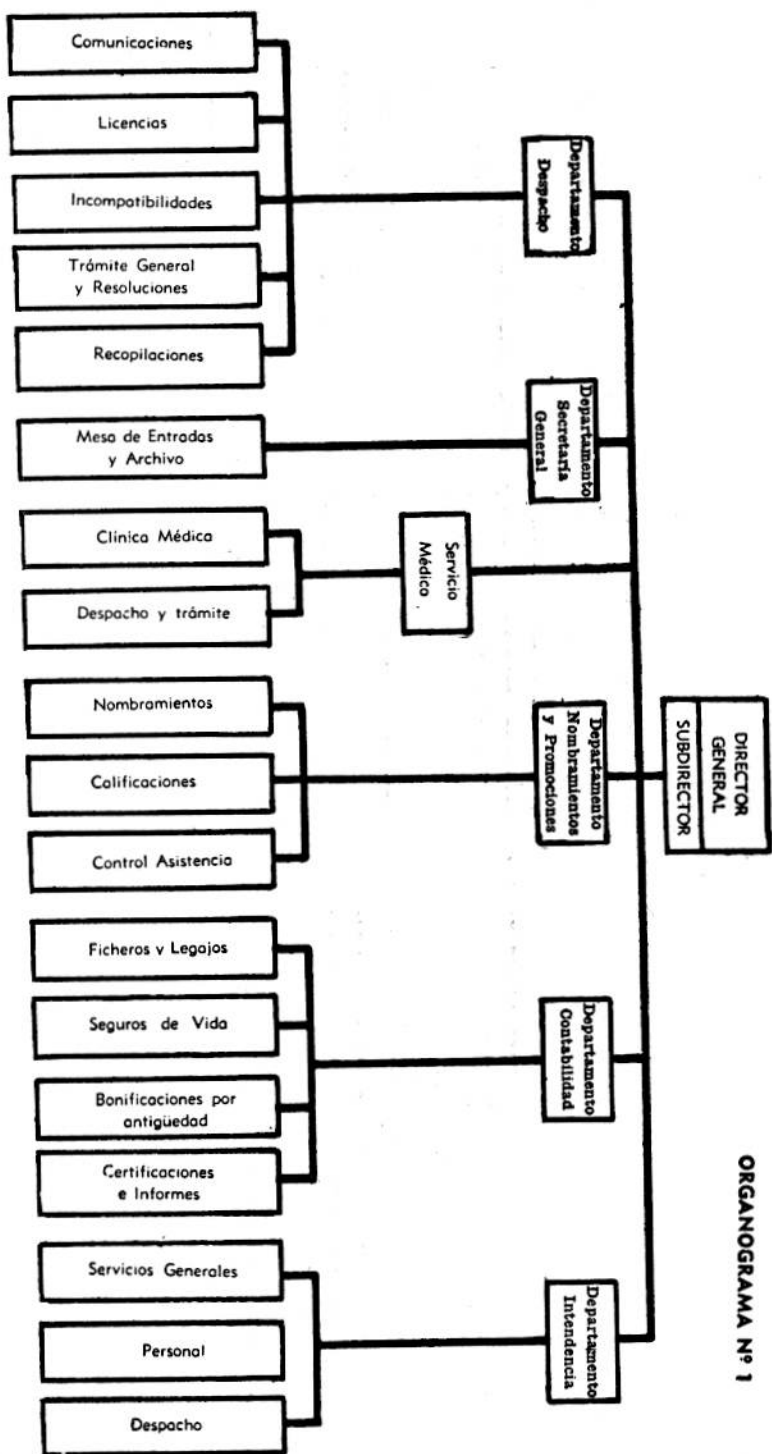
Esta reestructura puede dar lugar a pequeños desajustes en el funcionamiento general de dicha oficina durante un período más o menos breve; pero cualquier dificultad de orden interno será resuelta por el propio Servicio de O. y M. del Ministerio, mediante la elaboración y aplicación de las normas e instrucciones de detalle que sean indispensables. La confección de manuales y la revisión de los sistemas de información pública, así como de los reglamentos y formularios en uso, será muy beneficiosa y oportuna.

El ISAP cuenta al respecto con abundante material de consulta en su Centro documental y mantiene su Servicio de Asesoramiento en O. y M. precisamente con el fin de cooperar en estos estudios y en la solución de los ajustes correspondientes.

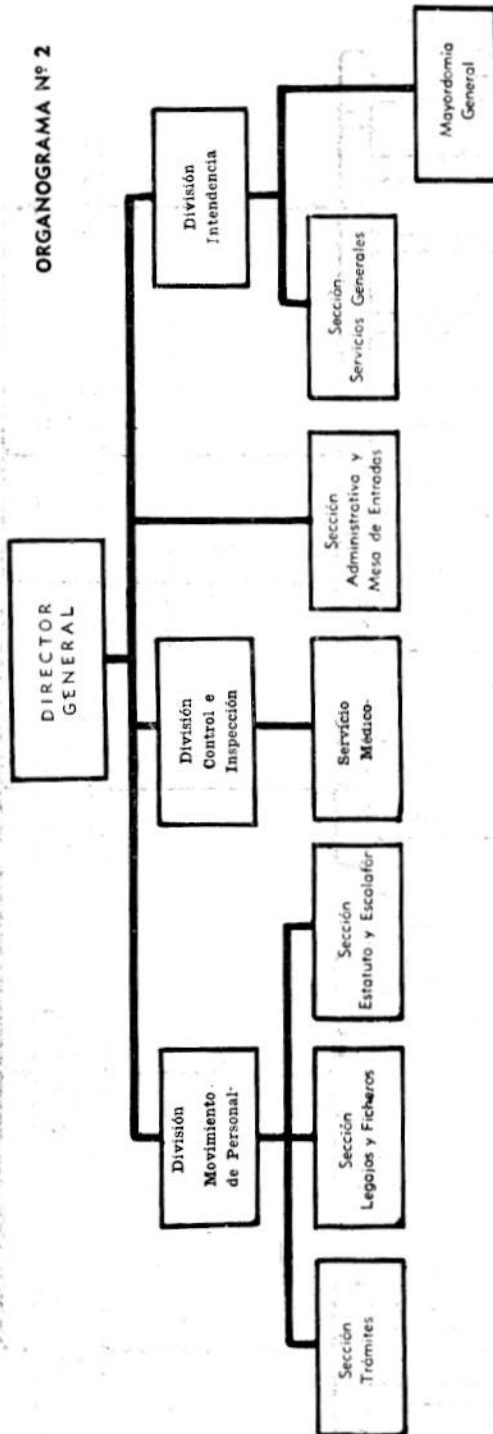
La organización propuesta no es por supuesto el ideal. El esquema todavía puede mejorarse desde el punto de vista técnico, por etapas y en la medida que lo aconseje la experiencia.

La realización de cursos especiales del ISAP en materia de Administración de Personal, y el intercambio de conocimientos en este campo, como en otros, contribuirá a que podamos acercarnos lo más rápidamente posible a un desiderátum desde el punto de vista de la economía y eficiencia de los organismos del Estado.

Bueno es de destacar entretanto que la solución aquí propuesta significa una reducción del 56 % en el total de las oficinas de la organización anterior, con una economía del 40,8% en su personal.

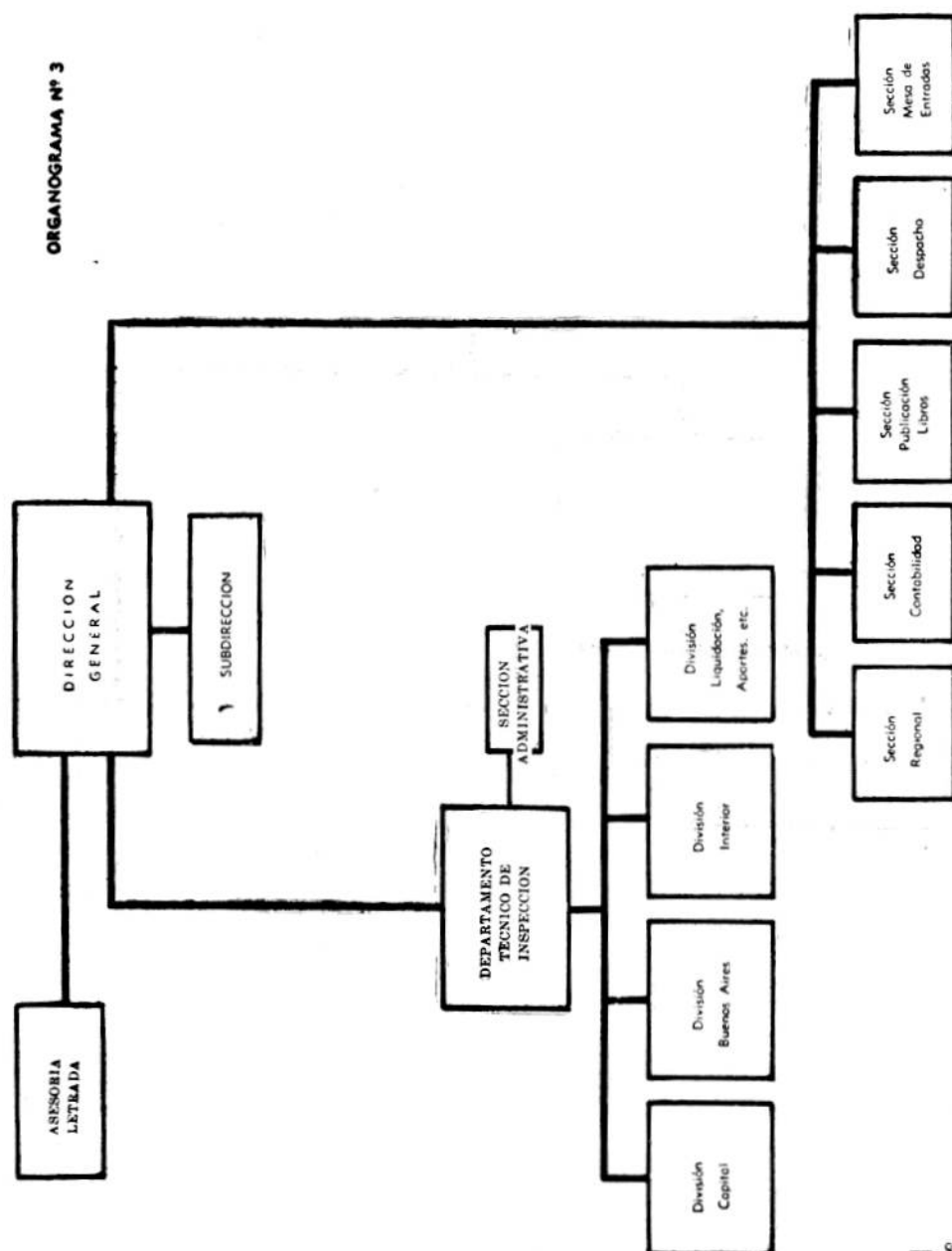


ORGANOGRAMA Nº 2

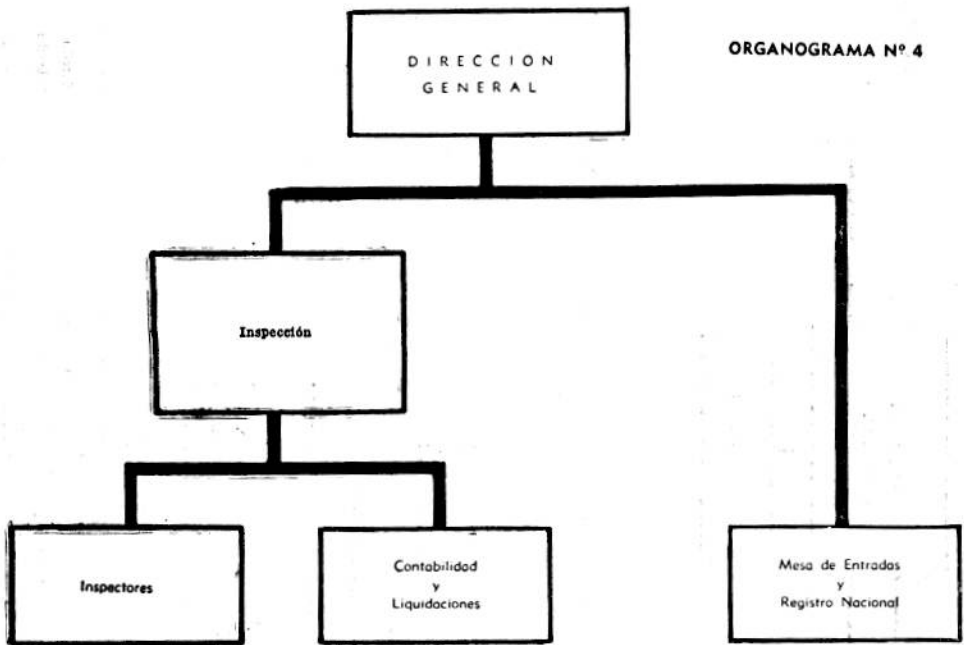


2. Simplificación de la organización y del trámite en un servicio de registro y control de entidades de interés general

Un caso típico de racionalización: Los organogramas y fluxogramas que corresponden a este caso, números 3/6, son aún más elocuentes. Sin perjuicio de la misión a cumplir, de acuerdo a la ley, el servicio en cuestión ha ganado en agilidad reduciendo al mínimo su magnitud y dotación.



SOLUCIÓN PROPUESTA:



ETAPAS PRINCIPALES - CADA ETAPA INCLUYE VARIAS OPERACIONES

	Mesa de Entradas	Despacho	Depart. Inspec. Sec. Administr.	Departamento Inspección	División Inspección	Inspector	Registro	Dirección General	
1	●								Recibe nota inscripción - Caratula - Ficha - Hoja de ruta
2		●							Pasa a Inspección con providencia
3			●						Recibe y eleva al Jefe Departamento
4				●					Designa Inspector
5			●						Ficha entrada - Anota destino (Inspector) - Reporte
6						●			Estudia - Informa - Estima si corresponde inscripción, o bien: Solicita se pidan recaudos faltantes
7					●				Controla providencia a D. G.
8			●						Anota salida - Hoja de ruta - Pasa a D. G.
9								●	Ordena pedir recaudos faltantes
10	●								Solicita recaudos faltantes y acuerda plazo - Providencia - Reserva 30 días por M. E.
11		●							Reserva 30 días - Agrega recaudos faltantes
12			●						Controla recaudos faltantes
13									Recibe y eleva a Jefe Departamento
14				●					Designa Inspector
15			●						Anota destino (Inspector) - Reporte
16						●			Aconseja inscripción - Jefe informa que debe ajustar Estatuto a la Ley
17					●				Controla información de inspector (no sería improbable pasara por Sec. Adm.)
18								●	Ordena inscripción y ajuste de estatutos
19		●							Providencia a registro que informa nº de inscripción
20								●	Da nº de inscripción
21		●							Proyecta resolución inscripción y Nota citación para firmar acta
22								●	Firma resolución inscripción y Nota citación
23	●								Copia en libro copiator Resolución y Nota - Envía Nota y duplicado Resolución - Reserva expediente hasta que vengan a firmar
24		●							Firman acta - Remite certificado con esa constancia
25								●	Toma conocimiento que firmaron Acta inscripción - Reserva 60 días hasta remisión de Estatutos ajustados a la Ley
26		●							Recibe Estatutos (¿por M. E.?) y pasa a Inspección
27			●						Recibe y eleva a Jefe Departamento
28									Designa Inspector
29			●						Anota y reporte
30								●	Aconseja aprobar Estatutos
31									Controla
32			●						Anota salida
33								●	Ordena aprobación Estatutos
34		●							Proyecta Resolución aprobando Estatutos
35								●	Firma Resolución o firma Providencia en la que se informa a la entidad solicitante como debe gestionar la Pensión Judicial en los casos de estatutos con Pensión Judicial
36	●								Copia Resolución en Libro Copiator - Remite duplicado autenticado de Resolución
37								●	Toma nota en sus Registros y Archiva

SOLUCIÓN PROPUESTA:

INSCRIPCIÓN DE ENTIDADES Y APROBACIÓN DE SUS ESTATUTOS
(PROCEDIMIENTO SUGERIDO)

	Mesa de Entradas	Dpto. Inspección	Inspector	Dirección General
1	●			Recibe pedido inscripción - Caratula - Ficha - Envía con hoja de ruta o remito simple.
2	●	●		Recibe - Designa y entrega expediente al Inspector que actuará.
3	●	●	●	Estudia expediente - Prepara por duplicado y firma pedido recaudos faltantes - Entrega a Mesa de Entradas.
4	●			Envía pedido recaudos - Agrega duplicado al expediente - Reserva automáticamente - Recibe y agrega recaudos faltantes. Entrega directamente al inspector actuante.
5	●		●	Estudia expediente - Prepara por duplicado comunicación de inscripción provisional y ajuste de Estatutos.
6	●	●		Informa a la entidad su inscripción provisional Nº y pide ajuste de Estatutos.
7	●			Inscribe provisionalmente - Agrega número de inscripción y envía comunicación - Agrega duplicado a expediente - Reserva automáticamente - Recibe y agrega Estatutos - Entrega a Inspector actuante.
8	●		●	Estudia Estatutos - Prepara por triplicado resolución de inscripción y aprobación.
9	●	●		Controla expediente (recaudos y estatutos) - Visa prestando conformidad.
10	●		●	Firma Resolución de inscripción y aprobación de Estatutos - por triplicado - Se archiva original.
11	●			Remite duplicado de Resolución a la Entidad - Constata inscripción definitiva - Agrega triplicado de resolución en expediente - Archiva.

La solución propuesta es el resultado de un esfuerzo de cooperación entre el Servicio de Organización y Métodos del ISAP y el propio organismo analizado. Esta cooperación permitió un estudio a fondo de las tareas a cumplir y de los sistemas que podrían arbitrarse para lograr máxima eficiencia con una estructura sencilla y más adecuada a las necesidades del servicio, con enorme ventaja para las personas que deban recurrir al mismo conforme a la reglamentación vigente.

También aquí, la técnica adoptada ha sido la de reagrupar, simplificar y depurar, previo estudio de las funciones específicas del organismo, dando a cada unidad la dotación suficiente.

Este resumen informativo no refleja sino a medias la índole e importancia de trabajo que debe cumplir el Servicio de Organización y Métodos para lograr una solución conveniente, que armonice las necesidades de los organismos (sus medios de acción) con los principios de racionalización que aconseja la técnica administrativa. En algunos casos este trabajo importa meses de estudio para un equipo de personas (dos o tres analistas), que deben producir un amplio informe y preparar el terreno para la aplicación de las conclusiones que apruebe la autoridad superior del organismo.

No es necesario sin embargo entrar en el detalle de la labor cumplida para advertir, de inmediato, la multiplicidad de los aspectos a tener en cuenta en una tarea de reforma. Esto sobre todo si lo que se busca es, además de la economía de Presupuesto, la justeza y rapidez de los procedimientos de dependencias en contacto con el público, para facilitar a éste, en toda forma, su actividad productora y su bienestar.

Porcentajes de economía: La reducción en oficinas es del 69,2 %; en personal del 42,9 %; en operaciones de trámite del 70,3 %; en intervenciones y firmas del 80 %, y en espacio y elementos materiales del 40 %, aproximadamente.

INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEPARTAMENTO PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA

INDIVIDUALIDAD OPERATIVA A LOS ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA

El decreto 11.825/60 delega una mayor autoridad al nivel de la Escuela, tanto en el orden administrativo, como en el técnico pedagógico. Basado en el principio de descentralización ejecutiva dentro de una centralización normativa, este decreto da principio de ejecución a un plan de reforma integral de la estructura del Ministerio de Educación y Justicia. Desde el frío punto de vista de la técnica de organización pareciera tratarse solamente de un intento serio de encauzar racionalmente los recursos que el Estado Nacional destina a educación.

La particularidad y el fundamento ético que emanan de la misión acordada por la Ley Orgánica a este Ministerio hacen que este decreto y otras medidas proyectadas en ese sentido adquieran sin embargo una especial trascendencia, ya que los valores humanos que juegan en esas estructuras superan a veces la objetividad de los principios generales de la técnica de organización. Por ello, puede afirmarse que esa búsqueda de una mayor eficiencia —en este caso esta medida concreta, el decreto 11.825/60— inicia una profunda reforma en el campo de la educación, en el que radica uno de los más graves problemas que el Gobierno de la Nación debe enfrentar.

La individualidad operativa

La delegación de autoridad acordada a la Escuela para resolver en los problemas de orden pedagógico y administrativo antes reservado al nivel superior no podría ser considerada como una desconcentración burocrática o de servicios, ateniéndonos a la definición de Bielsa, ni tampoco dentro del concepto jurídico del mismo tratadista como una descentralización administrativa, puesto que el conjunto de facultades o los poderes de decisión que se otorgan al Rector, la participación del Profesorado y de los padres de los alumnos en el gobierno escolar, aunque en forma indirecta, crean una figura especial dentro del derecho administrativo, en la cual a falta de los elementos básicos de la autarquía, están presentes la capacidad económica del medio social,

la fuerza creadora de la vocación docente y el derecho natural de la comunidad a superar los límites presupuestarios o la asistencia técnica del Estado, a quien queda en ese caso la supervisión profesional que asegure el cumplimiento de los preceptos constitucionales.

La "individualidad operativa" constituye entonces el "verdadero querer deber ser" de la Escuela por cuanto dentro de ese poder de policía que corresponde al Estado, ella encuentra la autonomía necesaria para proyectar sus valores éticos y morales sobre los cuales desarrolla su actividad y reside su grandeza, que no está dada en función del número de alumnos o de la capacidad de sus aulas.

Es que la Escuela en su mínima expresión es alguien enseñando entre cuatro paredes o bajo el alero de un rancho, tal como lo hacía el gran Sarmiento cuyo sesquicentenario se cumple este año. Así fue en sus comienzos y podemos decir de entonces que en esa pobreza material nuestra Escuela era rica merced a esos valores morales que la sustentaban. No se quiere significar que se haya perdido en nuestros días la vocación docente ni que no existan ya ansias de saber, sino que nuestra Escuela ha sido ahogada en su libertad por un centralismo ejecutivo y una burocratización excesiva de los niveles superiores que no es siquiera causa de un demasiado intervencionismo estatal, sino de lo que llamaremos vicios administrativos.

En la tendencia continuada de atender desde centenares o miles de kilómetros de distancia las necesidades más elementales de la Escuela; en la cantidad de papeles de todo tipo creados por la burocracia para justificarse, y en un equivocado concepto de que la grandeza o autarquía de los niveles de dirección reside en el número de organismos administrativos subordinados, debe iniciarse la búsqueda del porqué del grave problema de la educación. La falta de libertad académica en el docente y el desarraigo de la escuela al medio social como consecuencia, impiden avanzar en el orden técnico pedagógico y convierten en expresiones de deseos toda innovación que en el terreno se proponga.

La medida adoptada por el P. E. no corregirá de golpe los males señalados ni de inmediato pondrá al docente en posesión de la libertad que necesita. Como complemento será necesario reestructurar el nivel superior creando los servicios que permitan la elaboración de una política general educativa y de normas orientadoras de la acción que la Escuela debe cumplir. El control burocrático debe ser reemplazado por la asistencia técnica, el asesoramiento o la guía didáctica. Debe pensarse que si el Estado delega en el docente la máxima responsabilidad en un país democrático, como es la de formar al futuro ciudadano, la responsabilidad que emana del manejo de los papeles es de orden muy secundario.

Quizá esto último sea suficiente para justificar la delegación de autoridad que prevé el decreto 11825/60, y sí como dice el profesor Mantovani "nada educa a los niños tanto como un maestro capaz de autodeterminarse moralmente", queda fuera de discusión toda medida tendiente a devolver al docente esa libertad académica sin la cual se desvirtuaría su misión.

*La individualidad operativa. Nuestro federalismo.
El planeamiento integral*

Tendríamos que hablar de un federalismo estático frente al cual Leandro N. Alem hace 80 años lanzara su tremenda profecía. Afirmada nuestra organización política e institucional nuestra Capital Federal ha continuado siendo aquella cabeza enorme que pintara el estadista. La necesidad de organizarse o la incapacidad económica que justificara mediante leyes o convenios la intervención del poder central en la atención de problemas o necesidades claramente delegados por la Constitución Nacional a las Provincias, ya superada en el tiempo, se ha mantenido como norma. Tal sucede en lo que se refiere al art. 5º de la Constitución Nacional en cuanto a la atención de la educación primaria.

No es la superposición funcional, ni los mayores gastos, ni la dualidad en la dirección de unidades destinadas al mismo fin lo que nos preocupa en este caso, aunque ello constituye un problema que merece especial atención.

Se trata ahora de definir ese proceso de laboración normativa que debe orientar la acción de la Escuela y que en forma de programas generales corresponde al Congreso de la Nación en el cual están representadas todas las provincias. Entendiendo que la supervisión profesional, el asesoramiento, el fomento, la promoción y el contralor contable que establecen las respectivas leyes, debe estar a cargo de organismos superiores técnico administrativos, es claro que la ejecución de esos planes, es decir, su aplicación particular, debe ser hecha al nivel de la Escuela.

De ser posible que en forma progresiva las funciones acordadas a esos niveles superiores fueran delegadas a los Municipios indudablemente quedaría concretado nuestro federalismo.

Frente a la claridad del planteo cabe preguntarse cuáles son los alcances y la amplitud de esa elaboración y dirección normativa en el nivel superior y si el llamado planeamiento integral de la educación en ese nivel como estructura es compatible con el federalismo que nos caracteriza.

Tampoco aquí es difícil la respuesta. Creemos que la generalidad del plan que dicte el Poder Legislativo o la intervención que técnicamente correspondan al Ejecutivo no desvirtúa el federalismo mientras se deje a la Escuela el margen discrecional necesario para la aplicación en particular, o lo que es lo mismo para realizar un "planeamiento activo" en función de las necesidades locales, sean éstas de carácter social, geográfico, económico, etc.

La individualidad operativa entonces contempla la faz de ejecución del servicio. La evaluación de los resultados, la orientación y la fiscalización están contenidas en el ejercicio de los poderes de policía que el nivel superior no puede delegar y que obedece a la vez a la política general que rige la materia.

El carácter directo o indirecto de esa intervención, su delegación en organismos autárquicos o en manos de las provincias o municipios, no alcanzan a esa individualidad operativa que resulta lógica y racional en cuanto hace a la esencia de la función docente y al papel de la Escuela en la comunidad.

TOMÁS FARÍAS

PRESUPUESTO Y RACIONALIZACION

El artículo 31º de la Ley nº 15.796. "Los organismos civiles del Estado deben ajustar su estructura presupuestaria a la estructura funcional aprobada por el Poder Ejecutivo con intervención de la Secretaría de Hacienda y previo asesoramiento y conformidad del Instituto Superior de Administración Pública (ISAP).

A partir de los ciento veinte días de la promulgación de la presente ley el Poder Ejecutivo no autorizará ningún reajuste presupuestario de esos organismos modificadorio de su planta de personal, excepto para la supresión de vacantes, hasta tanto se haya obtenido la aprobación indicada".

La inclusión del artículo 31º en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional tiene como propósito dotar al Poder Ejecutivo del instrumento legal en función del cual fijará las estructuras orgánicas de los distintos servicios de su dependencia para aquellos organismos que no la tengan aprobada, así como también posibilitará la adecuación de aquéllos que contando con una estructura funcional deben ser motivo de actualización.

Realizado este primer paso, su inmediata consecuencia será la adecuación de los créditos presupuestarios a esa estructura, cuestión ésta de significativa importancia si se tiene en cuenta que el Presupuesto es el reflejo numérico, entre otras, de toda organización funcional. Es más, podría decirse, en este aspecto, que en el Presupuesto debería figurar, en un apéndice, el organograma funcional de todas las reparticiones del Estado.

Por otra parte, si en la actualidad existen estructuras funcionales aprobadas por el Poder Ejecutivo, la aplicación del artículo 31º citado, sólo se limitará a ajustar, en el caso de que así sea necesario, el presupuesto respectivo.

Una vez cumplida esta primera etapa, tendría que completarse el plan a desarrollar con la determinación de los planteles básicos de personal correspondientes a los distintos organismos del Estado, con lo que tendríamos perfectamente definidos:

- a) La organización funcional de las reparticiones del Estado;
- b) el organograma respectivo;
- c) Los planteles básicos de personal, y
- d) El presupuesto de gastos (necesario y suficiente).

Lo prescripto es pues de importancia fundamental para la determinación de las funciones y las tareas de cada entidad y el nivel jerárquico correspondiente, que deberá establecerse en base a la ley, la política administrativa vigente y los principios orgánicos de la buena administración.

Por otra parte, las funciones, las estructuras y las jerarquías deben responder igualmente a las posibilidades financieras, coordinando las tareas necesarias, evitando superposiciones y duplicaciones y fijando en cada caso las magnitudes o dimensiones específicas (legítimas) de cada organismo.

PEDRO SALAZAR.

JERARQUIZACION

Decreto N° 9252/60. El 10 de agosto de 1960 el Poder Ejecutivo aprobó el régimen vigente de compensaciones por "servicios calificados, dedicación funcional, responsabilidad jerárquica y premios de asistencia" para el personal comprendido en el Escalafón General para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional.

La medida se refiere especialmente al personal directivo, y constituye una importante etapa del plan de racionalización dispuesto con el fin de asegurar la necesaria valorización funcional de los cuadros ejecutivos por el aliciente que se crea en relación con la responsabilidad (y autoridad) de cada agente.

El decreto que comentamos es públicamente conocido como de "jerarquización". Este término ha sido usado como una primera aproximación. No es el que exactamente corresponde a la medida tomada, aunque se advierte de su empleo que hay una conciencia formada, en el Gobierno y los funcionarios, sobre el fondo del problema.

Quizás sean oportunas algunas reflexiones sobre el verdadero sentido que debe atribuirse a la jerarquización del funcionario público, ya que, como decimos, esta medida es parte de un plan general de moralización y perfeccionamiento de la Administración Pública en nuestro país.

A veces los gobiernos, en su afán por mejorar las cosas, lo primero que hacen es hablar de reformas administrativas, de profundos cambios salvadores.

Hay hasta quienes afirman que al país hay que organizarlo de nuevo, de arriba a abajo. Esto lo hemos escuchado en diversas ocasiones de muchos reformadores, aunque luego la mayoría se contenta con agregar unas cuantas originales etiquetas, que por ser solamente eso, etiquetas, pronto se las lleva el viento.

Afortunadamente la Administración Pública no es el país. Tampoco es la medida de todas las cosas, como algunos creen.

No puede negarse, sin embargo, que es una importante institución de la sociedad y que entre nosotros su influencia —buena o mala— es enorme, tanto que el Gobierno ha llegado a la conclusión de que es urgente reducirla, ponerla de nuevo en su punto, pues hay cariños que matan y cuidados excesivos, tutorías y fomentos, de mortal efecto para la salud ciudadana.

Nuestro principal problema no es de estructuras o de reorganización, sin embargo.

Por lo menos de esa clase de reforma que termina por agregar al laberinto nuevas piezas, pasillos y entrepisos, para deleite de otras tantas telarañas.

Lo que sentimos como verdadero problema de todos los días es la pesadez y el lastre de una Administración ineficiente. Esto al menos en algunos sectores. A veces también la esterilidad del esfuerzo que importa mantener oficinas y empleados que no cumplen bien sus tareas, personas que a menudo no están preparadas para las funciones que ejercen, o que no tienen autoridad para hacer lo que deben hacer.

El cuadro parece triste, francamente, pero hay una esperanza: la "jerarquización". Si ésta es cabal, nos pondrá con seguridad el buen camino.

Por de pronto, la idea de "jerarquizar" al funcionario importa reconocer la necesidad de definir y destacar las líneas de mando —harto desleídas— y

tener en cuenta que lo esencial a resolver son los problemas de dirección, de gerencia, de autoridad y capacidad de decisión.

Asignar solamente mayores retribuciones a favor de algunos, como premio a la amplitud de sus horarios, la responsabilidad que tienen o la clase de trabajo a que se dedican, etc., no es jerarquizar, propiamente hablando, al funcionario en su calidad de jefe de servicio.

Es cierto que la inflación ha castigado sin clemencia a la típica clase del empleado público, y que urge compensar la pérdida de su poder adquisitivo. Pero lo que aquí se busca no es dar solución a un problema económico —en cuyo caso se hubiera procedido a compensar a todo el mundo—, sino algo más importante y que está primero: construir un andamiaje moral y jurídico sin el cual es imposible “hacer obra”, mantener una disciplina, un ritmo, una orientación, un programa de trabajo.

Ya hemos visto de qué poco sirven los decretos, o las órdenes de los ministros, si detrás de éstos no existe la cantidad justa de hombres con capacidad, unidad de criterio y autoridad para llevar adelante la misión confiada.

Estas no son palabras solamente. El funcionario es útil y digno cuando puede descargar por sí mismo su responsabilidad con la autoridad que legítimamente corresponde a su cargo, alentado por la confianza de sus superiores cuando éstos saben delegar en lugar de centralizar, y se preocupan por fortalecer la natural finalidad y carácter de las instituciones —que son permanentes, y deben ser estables.

La personalidad y la gravitación de los jefes superiores de gobierno es muy importante y necesaria como elemento de orientación y nervio impulsor. Su virtud primera es justamente la de iluminar y dar fuerza a los hombres que por su especialización y tareas deben realizar día por día los fines concretos indicados por la ley, para no coartar las posibilidades de acción de los funcionarios de carrera, ni enervar su capacidad ejecutiva o disminuir su moral profesional.

Así sí puede haber funcionarios jerarquizados: “señores” directores y “señores” jefes. De otro modo, un mejor sueldo puede ayudar a olvidar la impotencia o falta de autoridad de algunos, pero en tales casos esos aumentos, por sí solos, no pueden contribuir a moralizar permanentemente la función pública, y aumentar su eficiencia.

Para que haya jerarquización deben tener general vigencia todos los principios de gerencia y dirección, relativos al manejo de las oficinas y servicios, para que los buenos ejemplos de excelente administración que ya tenemos en el país se difundan, y el nivel de prestigio y dignidad se levante para bien de todos.

Lo esencial es el trabajo en equipo: que las grandes ruedas no giren en el vacío, desconectadas de la maquinaria que deben impulsar y dirigir. Esto supone delegación de autoridad, unidad de acción, y relaciones humanas basadas en la confianza y el respeto mutuo.

No hay jerarquía sin autoridad. Podrá tenerse un bonito título o un excelente sueldo; pero sin capacidad de decisión el funcionario no es funcionario, sino a medias.

La dignidad y el prestigio están en relación directa con lo que puede hacerse y efectivamente se hace en el cumplimiento de la función atribuída.

No hay otro señorío que ése en la Administración Pública, donde, si se tiene jerarquía, por atribución de la ley, se tiene la obligación —y el derecho— de ejercer la autoridad.

El poder jerárquico es así la autoridad que se deduce de la "obligación de servir" a la comunidad. De ahí que la jefatura sea una de las funciones más difíciles, pues hay que saber colocarse "a la altura" del cargo para cumplir y hacer cumplir la misión encomendada.

Por eso cada jefe tiene o debe tener atribuídas, junto con la responsabilidad del cargo, las facultades de mando que le son inherentes. Sin esto no hay "jerarquización" que valga.

La acción del jefe se basa en el "orden jerárquico" y el "poder disciplinario". La "subordinación jerárquica" y el "deber de obediencia" del personal se fundan a su vez en la responsabilidad de todos por la actividad del órgano a que pertenecen. Esto es lo que da unidad y vida a la Administración.

La obligación principal del jefe, lo mismo que la de su personal, es tener en cuenta que esas "líneas de dependencia" no han sido establecidas caprichosamente, sino atendiendo a motivos superiores, en relación con la misión a cumplir por la Administración o la porción de ésta puesta a su cuidado.

La autoridad es un atributo que corresponde al cargo, pero el principio de eficacia administrativa estará siempre vinculado a la "capacidad de decisión" del funcionario que lo ocupa, sin cuyo impulso y virtudes personales la organización no marcharía hacia adelante.

Bien están los aumentos de sueldo, pues no debe negarse su retribución justa al hombre que trabaja. Pero esto es apenas un extremo de la madeja: al hablar de jerarquización debemos pensar que ella no se alcanza solamente por la vía del Presupuesto, y debemos celebrar que las autoridades promuevan además, como lo hacen, la práctica de los principios básicos de la buena administración.

J. C. RODRÍGUEZ ARIAS

ACTIVIDADES DEL ISAP

El Instituto Superior de Administración Pública, órgano natural del Poder Ejecutivo en materia de Racionalización Administrativa, tiene por misión prestar asistencia técnica y realizar y promover cursos de especialización, a fin de mejorar la organización y funcionamiento de la Administración del Estado y elevar el nivel de preparación de sus agentes (Dec. n° 6343, art. 1°, del 29-4-58).

Por ello el organismo ha de analizar con objetividad las imperfecciones de la organización de la Administración Pública, a fin de promover y facilitar la correcta aplicación de las mejores soluciones y asegurar que la acción de la Administración concuerde con los fundamentos de la Constitución y los fines de la sociedad (Dec. Ley n° 4027, de creación del ISAP).

Asimismo, la acción del ISAP, destinada esencialmente a controlar y disminuir los efectos de una burocracia excesiva, ofrece a los funcionarios en servicio la posibilidad de participar en un plan sistemático de capacitación para desempeñarse más eficazmente.

Estos servicios —el asesoramiento técnico para la organización administrativa y la capacitación de los agentes del Estado— se integran y complementan con finalidades prácticas y de aplicación inmediata.

Se resumen a continuación, como información de interés en esta campaña de perfeccionamiento de la administración argentina, las actividades cumplidas por el ISAP en este campo, sea directamente o en colaboración con los ministerios y entidades públicas del país.

SERVICIO DE ORGANIZACIÓN Y METODOS

Secretaría de Comunicaciones: Contando con personal capacitado en los cursos de O. y

M. del ISAP, esta Secretaría creó, en marzo de 1959, el Servicio de Organización y Métodos brindándole el máximo apoyo en la iniciación de un vasto y serio programa de perfeccionamiento de los servicios a su cargo. Practicada una evaluación al cerrar el año 1959, los resultados obtenidos son alentadores y anticipan los beneficios que es posible alcanzar en este difícil campo cuando se brinda amplio apoyo y comprensión. Un cálculo estimativo de las economías logradas con las modificaciones propuestas por el Servicio de O. y M. alcanza un total que excede los 25 millones de pesos, producto de más de 17 trabajos diferentes, que han penetrado en muy diferentes áreas de la Administración de esta Secretaría.

Así por ejemplo, una simplificación en el trámite de las actuaciones por decomiso de encomiendas, diferencias en el balance general de piezas de control, etc., que produjo la supresión de 900 expedientes al año, la eliminación de la intervención de una oficina y del registro de documentos, importó una economía de m\$.n. 465.400.

Otros trabajos de significación conciernen a los trámites de las solicitudes para otorgar y renovar licencias de estaciones radioeléctricas, el traslado de personal a sectores más necesitados, informes sobre domicilios postales, etcétera.

El más importante trabajo que actualmente está en ejecución con carácter experimental y del cual se tienen fundadas esperanzas, consiste en la adopción de una nueva estructura y régimen funcional, claramente definido, para las cabeceras de delegaciones regionales.

Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria: Analistas de O. y M. pertenecientes al Servicio del ISAP realizaron el estudio de la organización y de

algunos procedimientos, concretándose finalmente una nueva estructura, más acorde con las funciones que debe cumplir el organismo.

En cuanto a los procedimientos se empezó estudiando la redacción de los telegramas de respuesta sobre antecedentes, lográndose con la depuración de sus textos —eliminación de palabras innecesarias y saludos— sin alterar el sentido de la comunicación, un ahorro anual que supera la cifra de m\$n. 2.000.000.

Mediante el estudio de los formularios, se logró la fusión de algunos, estableciendo uno solo en lugar de los varios existentes para el mismo objeto, con la consiguiente economía. En un caso se aconsejó que en el mismo formulario de petición del dato se inscribiera la respuesta, eliminando la necesidad de su archivo ordenado, con el consiguiente ahorro de espacio.

Con el mismo personal esta repartición, que tenía en el momento de iniciarse el servicio un atraso de varios meses para las respuestas a los magistrados, puede, ahora que se puso al día, contestar los pedidos dentro de las 48 horas.

Registro Nacional de la Propiedad: Se ha iniciado un estudio con el propósito de simplificar la organización y sobre todo reformar los trámites del Registro haciéndolos más simples y sencillos, modernizándolos, eliminando operaciones innecesarias para llegar por último como meta final a contemplar la posibilidad de una mecanización integral de todos los procedimientos.

Las primeras propuestas de mejoramiento, todas muy simples pero de gran efecto, han dado ya resultados positivos, habiéndose operado con éxito aun en materia de delegación de funciones.

Instituto Nacional de Previsión Social: Además del estudio preliminar de su estructura, el ISAP interviene actualmente en dos importantes asuntos que atañen al funcionamiento eficaz del Instituto Nacional de Previsión Social.

a) **Servicio en común de Medicina Social:** A raíz de la posición adoptada por algunas Cajas de Previsión que han dispuesto la creación de su propio servicio médico, a pesar de la existencia de un servicio general para todas las cajas, el ISAP ha estudiado esta situación y ha aconsejado que se mantenga la situación actual hasta tanto se realice un análisis amplio de todos los factores que configuran el problema, admitiendo que la existencia de un servicio común puede considerarse un perfeccionamiento de la Administración, ya que la creación de varios servicios —uno en cada caja— implicaría un evidente retroceso y un nuevo factor de perturbación en el complejo panorama que presenta el Instituto Nacional de Previsión Social.

b) **Delegaciones Regionales del INPS:** A instancias del ISAP, la Secretaría Técnica de la Presidencia ha designado una comisión de funcionarios que estudiará la posibilidad de la utilización conjunta del personal de las Delegaciones Regionales del Ministerio de Trabajo, de la Comisión de Trabajo Rural y del Instituto Nacional de Previsión Social.

Esta sugerencia de ISAP tiende, en primer lugar, a evitar el nombramiento de personal en las Delegaciones del Instituto Nacional de Previsión Social y luego, a un mejor aprovechamiento de los empleados en actividad.

Al presente se está llevando a cabo un estudio de O. y M. en las Delegaciones Regionales del Ministerio y del Instituto de Previsión Social, con el propósito de encarar la realización de un ensayo piloto de Delegación en común.

Secretaría de Comercio, Industria y Minería, y Energía y Combustibles: La acción desarrollada por el ISAP en esta jurisdicción, ya va llegando a su fin con resultados francamente favorables. Este estudio se inició con el propósito de analizar la organización de las tres Secretarías y determinar una nueva estructura que estuviera de acuerdo con la política económica adoptada por el Gobierno.

Se recopilaron los datos y antecedentes de todos los organismos y se cambiaron las impresiones necesarias con los funcionarios a cargo de cada una, habiéndose aprobado actualmente la mayor parte de las nuevas estructuras.

La reducción de organismos y la simplificación de las estructuras ha sido considerable, permitiendo concretar una nueva forma de organización de líneas simplificadas, adaptada a los objetivos que deben cumplir las Secretarías mencionadas.

Como se ha trabajado en base a las estructuras existentes, la comparación con los nuevos cuadros de organización indica los resultados obtenidos. Las unidades suprimidas, de diferente jerarquía, alcanzan a un total de 276 de acuerdo al siguiente detalle:

Direcciones Nacionales o Generales	6
Direcciones	7
Departamentos	42
Divisiones	65
Secciones	107
Oficinas	40
Delegaciones	7
Comisiones	2

Comisión de O. y M. de la Secretaría de Comercio: Este equipo, constituido en base a personal capacitado en ISAP y que presta servicios para tres secretarías de Estado: Comercio, Industria y Minería y Energía y Combustibles, ha colaborado en el estudio de las estructuras de los diversos organismos de la jurisdicción.

Además de esta tarea ha realizado varios trabajos de sumo interés para el funcionamiento de la administración de las Secretarías. Se empezó por estructurar el Servicio de Mesa de Entradas optando por convertirlas en un servicio funcional, lo que produjo la inmediata eliminación de las diferentes mesas de entradas de las distintas direcciones y dependencias. Esta medida fue acompañada por la eliminación de documentos conocidos como "actuación". Por último se ordenó el trámite, estableciéndose que los papeles entraran y se formarían expedientes en aquellas mesas de entradas más próximas al lugar en que se debía decidir el asunto. De esta forma se eliminarán innumerables pases inútiles, fichas, registros, etcétera.

Esta Comisión ha estudiado, además, una reestructuración de los servicios a cargo de Mayordomía y Automotores y de la Dirección Nacional de Propiedad Industrial en algunos sectores de Marcas, tales como Búsqueda, Trámites, etcétera.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Contando con la colaboración de personal capacitado en O. y M. del Ministerio referido, el ISAP emprendió el estudio de la estructura de organización de cada una de las dependencias del referido Departamento de Estado.

La magnitud del trabajo realizado y la complejidad del mismo han hecho necesario que durante cerca de un año se realice una laboriosa recolección de datos, informaciones, antecedentes, etcétera, destinados a establecer, de un modo preciso e incontrovertible, las tareas y actividades a cargo de tales dependencias y la forma en que ellas se efectúan.

Se prosigue actualmente con el análisis minucioso de toda esta información para llegar a una síntesis y a las conclusiones respectivas que permitan presentar los respectivos proyectos de estructura en base a los cuales se discutirá la futura organización de las dependencias referidas.

Los cuadros de organización propuestos, que abarcan una reducida área del total del Ministerio (tres direcciones), traducen las siguientes reducciones:

Secretaría General	1
Departamento	7
Asesoría	1
División	10
Sección	24
Secretaría Administrativa	1
Oficinas	8

En todos los casos se ha tratado y se tratará que las estructuras resultantes sean técnicamente aptas para llevar a cabo las actividades de cada sector.

Además la Comisión de O. y M., formada por analistas capacitados en los cursos del ISAP, entre otros trabajos, estableció el trámite del diligenciamiento de los oficios judiciales en la esfera del Ministerio, logrando una reducción a 48 horas, de los cuatro o cinco meses que antes demoraba.

Comité de Comercialización de Minerales (Cocomine): En esta dependencia se realizó un trabajo de simplificación del procedimiento de pago de alquileres de agencias de rescate del interior del país.

Un analista egresado de los cursos de ISAP encaró el estudio de este procedimiento, llegando a comprobar que el trámite existente para concretar el pago de tales gastos, implicaba la existencia de 17 intervenciones (recepciones, registros, numeraciones, firmas, etcétera). Efectuado el análisis respectivo, se llegó a programar un trámite de tres operaciones, con la consiguiente economía en personal, tiempo, papel, etcétera. Las autoridades de Cocomine dispusieron la puesta en práctica de tales recomendaciones.

Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria: De todas las Cajas de Jubilaciones existentes, la única que hasta el presente ha constituido un equipo de O. y M. y desarrolla una interesante campaña en pro del mejoramiento de sus servicios, es la Caja del Personal de la Industria.

También en este caso se iniciaron las actividades encarando con preferencia los asuntos de trámite que, por ser los más simples, permiten una mejor actuación del personal recién iniciado.

Se estudió en primer lugar el procedimiento existente para la aplicación de penalidades a los empleadores en infracción, asunto de fundamental importancia para la situación económico-financiera de la caja. Los resultados de la propuesta presentada fueron los siguientes:

Detalle	Actual	Propuesto
Oficinas que intervienen	7	5
Pases	12	9
Documentos confeccionados	12	9
Número de intervenciones	68	33

Los otros estudios realizados tratan sobre la simplificación de los trámites de intervención de la División Planillas y Devoluciones en los casos de beneficiarios por cuenta propia; centralización de la recepción de pedidos y expedición de certificados; eliminación de documentación inútil, resolviendo un problema de espacio, etcétera.

Estudio de estructuras: En forma permanente el ISAP realiza el estudio de las estructuras orgánicas de diferentes organismos de

la Administración Pública, con el propósito de racionalizarlos y tipificar las organizaciones básicas, propendiendo: a la reducción de las mismas por medio de la eliminación de las dependencias innecesarias y la fusión de las afines; a la más racional agrupación de funciones; a la determinación precisa de sus objetivos; a la obtención de cierto grado de uniformidad para el desarrollo de los servicios comunes y procedimientos análogos; a la eliminación de las duplicaciones y superposiciones de actividades, etcétera.

Esta actividad de carácter permanente origina recomendaciones del ISAP, que hasta el presente han dado los siguientes resultados:

Estructuras conformadas por ISAP y aprobadas por Decreto	23
Estructuras conformadas por ISAP ..	7
Estructuras no conformadas por ISAP	10
Estructuras a estudio del ISAP	3

CURSOS DE CAPACITACION

Cursos de Organización y Métodos: El Instituto Superior de Administración Pública (ISAP) encaró la organización de sus primeros cursos de capacitación en la especialidad de "Organización y Métodos" a partir de febrero de 1957, en oportunidad de la llegada al país del Experto en Organización y Métodos de las Naciones Unidas señor John W. Foster.

En julio de 1957 se desarrolló un cursillo intensivo interno para los funcionarios especializados del Instituto, entonces Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos (SAETAP). Luego, con intervención del Servicio de O. y M., se ensayó un primer curso experimental de O. y M. para funcionarios de la Administración Nacional, el que se dictó del 2 de setiembre al 11 de octubre de 1957, siendo inaugurado con palabras del señor Secretario General de la Presidencia de la Nación Coronel don Carlos A. Peralta.

En vista del entusiasmo con que se recibió este curso, se lo repitió de inmediato, desde el 30 de octubre al 12 de diciembre de 1957.

Con intervención del Servicio de O. y M. se dictó un curso de O. y M. durante el año 1958, del 10 de noviembre al 13 de diciembre, y tres cursos en la primera mitad de 1959, uno del 6 de abril al 11 de mayo, el otro del 1º de junio al 3 de julio y del 12 de agosto de 1959 al 19 de setiembre de 1959.

En este período se dictaron asimismo dos cursos intensivos: uno del 11 de febrero al 20 de marzo de 1959, para la Secretaría de Comunicaciones, y otro que fué cubierto por funcionarios del Banco Industrial de la República Argentina y se dictó del 6 de julio hasta el 31 de julio de 1959.

El 3 de agosto de 1959 se cubrió interinamente el cargo de Director de Cursos, con lo

que se dio comienzo a la actividad del Servicio de Capacitación del ISAP, según había sido previsto en el Decreto-Ley Nº 4.627/58, pero sin que fuera posible disponer de presupuesto para este sector del Instituto.

Bajo la responsabilidad de la Dirección de Cursos se continuaron dictando los cursos de O. y M. en número de dos en 1959 y de tres en 1960.

Considerando que de acuerdo con el Decreto Nº 10.976/58, el objeto de este curso de O. y M. era proveer a la formación de racionalizadores o analistas de O. y M. para integrar los Servicios de la especialidad en cada Ministerio, Secretaría de Estado y organismos autárquicos, se cambió la modalidad del curso y se ensayó aumentar el número de clases diarias hasta 5 de 1 hora de duración cada una, con descansos intermedios, obligando así a los inscriptos a encarar el curso con dedicación exclusiva e intensa.

Se buscó en primer término una mayor integración de los cursantes con esta especialidad, completamente nueva para ellos, y en segundo término conseguir, desde la etapa de capacitación, que los interesados queden efectivamente desligados de sus actividades anteriores y sea más probable su posterior adscripción al respectivo Servicio de O. y M.

Es interesante hacer constar que el número de interesados es siempre superior al de plazas disponibles en cada curso. Atendiendo a esto se ha mantenido un número de inscriptos por curso algo superior a lo previsto para lograr las condiciones óptimas de este tipo de capacitación. También han sido muchas las inscripciones negadas a interesados no pertenecientes a la Administración Pública.

Hasta la fecha se han dictado 11 cursos regulares y 2 intensivos especiales con un total de 254 cursantes.

Curso intensivo de medición de trabajo: En el mes de mayo de 1960 se efectuó, a solicitud del señor Secretario de Hacienda, un curso especial intensivo sobre medición del trabajo, inspección de personal y asignación de planteles, para 9 funcionarios de esa Secretaría de Estado, seleccionados por su nivel jerárquico, experiencia administrativa y por sus adecuadas condiciones personales. La Dirección de Cursos siguió de cerca la tarea de ese equipo, prestandole la ayuda necesaria por medio de asesoramiento y directivas.

Curso para instructores: Con la colaboración del Experto de Naciones Unidas, señor Arthur W. J. Scoble, asistido por el Contador Juan C. Barral y el Dr. Rubén C. Izzo, se está desarrollando desde el 1º de setiembre último, el primer curso de Instructores, paso previo para encarar luego la capacitación de todos los funcionarios de la Clase "B" del Personal

Civil de la Nación, dentro de los términos del Art. 5º del Decreto N° 9.252/50. Este primer curso intenso y de 6 meses de duración se desarrolla sobre la base de una directa participación de los 10 cursantes seleccionados, habiéndose obtenido hasta ahora muy interesantes resultados, además de adelantar en la preparación de material didáctico para los cursos sucesivos.

BIBLIOTECA, INVESTIGACIONES Y PUBLICACIONES

Este Departamento tiene a su cargo la documentación especializada, la información y la preparación y difusión del material didáctico y de intercambio, incluyendo la publicación de la "Revista de Administración Pública".

Sus funciones son las siguientes:

- a) Organizar y dirigir un archivo bibliográfico y documental especializado en asuntos de administración pública;
- b) Realizar y estimular investigaciones técnicas y análisis sistemáticos sobre problemas de administración pública, con criterios de aplicación para promover su solución racional;
- c) Preparar el material didáctico necesario para los cursos de capacitación para la función pública;
- d) Preparar el material de información e intercambio necesario para promover entre los funcionarios y entre las entidades públicas la difusión de los conocimientos y de las técnicas y métodos modernos de organización y procedimiento administrativo;
- e) Atender las necesidades del ISAP para el cumplimiento de sus programas de capacitación y asesoramiento técnico y para coordinar su acción con los institutos universitarios, colegios, escuelas y asociaciones científicas del país y del extranjero, en cuanto pueda ser útil a los fines del intercambio y difusión de experiencias y conocimientos en materia de administración pública.

Centro de documentación, difusión e intercambio de conocimientos: La Biblioteca ha logrado incorporar a su acervo documental más de 3.000 volúmenes que han sido catalogados y fichados conforme a tablas temáticas que responden a las necesidades de una biblioteca especializada de esta clase. Contiene una colección de documentos sobre ideas, teorías y conceptos acerca de la administración pública en todo el mundo, estando en condiciones de proporcionar fuentes y criterios de orientación para estudiantes, y de alta especialización para profesores, funcionarios e investigadores.

Parte de lo incorporado hasta la fecha ha sido hecho conocer públicamente a través de un catálogo impreso (multicopiado) de obras y tratados de la especialidad. Cabe destacar en este aspecto la cooperación prestada por la Organización de las Naciones Unidas (Administración de Asistencia Técnica-Oficina de Administración Pública) que, conforme al plan de ayuda oportunamente convenido con este organismo internacional, envió como primer experto para asesorar al Gobierno sobre éste y otros temas de Administración Pública, al Profesor Michael H. H. Louw, que dio las bases para la iniciación de pedidos de ayuda técnica a Naciones Unidas. Este organismo respondió de inmediato, remitiendo desde entonces hasta la fecha, libros y revistas cuidadosamente seleccionados.

Durante el año 1960 se ha contado recién con los fondos suficientes para la compra de libros y publicaciones, habiéndose invertido en tal concepto, hasta marzo de 1961, la suma de \$ 100.000 moneda nacional.

Debe señalarse también la contribución dada desde el extranjero para el acrecentamiento del caudal bibliográfico. Para lograrlo se ha mantenido correspondencia y canjeado publicaciones con 93 entidades (universidades, institutos, escuelas y organismos gubernamentales y privados) de 31 países, que acogieron con grandes muestras de beneplácito la creación y puesta en marcha de este centro documental.

Fondo bibliográfico

Su fondo bibliográfico está constituido fundamentalmente por libros, revistas y folletos, nacionales y extranjeros.

De entre la colección de revistas y otras publicaciones periódicas extranjeras, destacamos, a mero título informativo, las siguientes:

- Alemania: "Die Öffentliche Verwaltung"; "Bayerische Verwaltungsblätter"; "Deutsches Verwaltungsblatt".
- Bélgica: "Revue Internationale de Sciences Administratives".
- Brasil: "Actualidades Administrativas"; "Revista do Serviço Público".
- Canadá: "Canadian Public Administration".
- Costa Rica: "Servicio Público"; "ESAPAC, Boletín de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central".
- El Salvador: "Asuntos Administrativos".
- España: "Revista de Administración Pública"; "Revista de Estudios de la Vida Local"; "Documentación Administrativa".
- Estados Unidos: "Public Administration Review"; "Administrative Science Quarterly".
- Francia: "Promotions, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration".

—Gran Bretaña: "Public Administration"; "O & M Bulletin".

—Italia: "La Scienza e la Tecnica della Organizzazione della Pubblica Amministrazione".

—México: "Revista de Administración Pública".

—Puerto Rico: "Boletín de Gerencia Administrativa".

—Venezuela: "Gestión Pública".

No obstante tratarse de una Biblioteca especializada, cuenta con material suficiente para suministrar una información de carácter general: diccionarios, guías, anuarios, bibliografías, etc.

En lo que toca a la disciplina de la Ciencia Política y su derivada, la Administración Pública, tiene en existencia las obras más representativas de esta última materia y de otras vinculadas estrechamente a la misma. De entre sus secciones mejor dotadas por la calidad de obras nacionales y extranjeras que enriquecen nuestra colección, merecen especial mención, las siguientes:

Ciencias Administrativas: Teoría y sistemas de gobierno, y ciencias políticas (47); Derecho administrativo (30); Ciencias de la administración y administración pública en general (130); Administración internacional y organismos e institutos internacionales (15).

Organización administrativa: Principios de administración y organización (174); Poder Ejecutivo. Estructura gubernamental e instituciones políticas de diferentes países (55); Administración provincial y local (44); Coordinación y control. Contencioso administrativo (23); Racionalización administrativa. Reforma administrativa (85); Organización y métodos. Organización y perfeccionamiento de servicios de oficinas (160); Manuales. Reglamentación del funcionamiento de oficinas y del trabajo administrativo (28); Archivos (20); Relaciones públicas (20).

Economía administrativa: Principios de hacienda pública. Finanzas públicas. Gerencia administrativa (47); Presupuesto. Contabilidad y control financiero (111); Organización económica y planeamiento del desarrollo económico. Asistencia técnica para el desarrollo económico (67); Empresas públicas (29); Procedimiento administrativo, racionalización del trámite, simplificación y control (16).

Función Pública: Función Pública. Administración de personal, capacitación (136); Organización del servicio civil. Carrera administrativa (83); Relaciones humanas (37); Burocracia. Patología administrativa (10).

Temas auxiliares: Sociología (14); Política (18); Economía (39); Derecho constitucional. Constitución de varios países (25).

Traducciones

Para satisfacer exigencias didácticas se han realizado traducciones de folletos, capítulos de libros y artículos de revistas editados en el extranjero. Han sido vertidos al español de los idiomas inglés, francés, italiano y portugués a pedido de los expertos de las Naciones Unidas y funcionarios del ISAP. De muchas de ellas se ha obtenido la pertinente autorización de sus autores o editores responsables para su traducción y publicación para uso oficial, exclusivamente. De entre estas últimas merece especial mención, la titulada: "La Práctica de O y M", del Tesoro Británico, de la que se han editado dos mil ejemplares que han comenzado a ser distribuidos entre los funcionarios que asisten a los cursos de adiestramiento.

Las restantes versiones se encuentran inéditas, salvo aquellas que en corto número de ejemplares fueron reproducidas en forma multicopiada con finalidad didáctica, únicamente. De éstas merecen señalarse las siguientes:

1. Diseño de Formularios (H. M. Treasury, London).

2. Manual de Distribución de Oficinas (Civil Service Commission, Ottawa, Canadá).

3. Temas y Problemas de la Organización de los Gobiernos Nacionales (Arnold Miles y Alan Dean).

4. Notas sobre Teoría de la Organización (Luther Gulik y otros).

5. Diagramas de Organización y Lista de Obligaciones (H. M. Treasury, London).

6. Causas de Demoras en el Trámite de Asuntos en la Administración Pública (H. M. Treasury, London).

7. Centralización de Compras para el Servicio Público (Fundación Getúlio Vargas, Brasil).

8. Las Oficinas Centrales de O y M. Qué hacen y dónde están. (Arnold Miles).

9. Reorganización (Leonard White).

10. Naturaleza de la Gerencia Administrativa (John D. Millet).

11. La Organización como Problema Técnico (John D. Millet).

12. Manual de Mesas de Entradas (O & M Service, Canadá).

13. Manual para los Servicios de Transcripción y Mecanografía (O. y M. Service, Canadá).

14. La Organización y su Vinculación con las Tareas de O y M (H. M. Treasury, London).

15. Perfeccionamiento de la Gerencia Administrativa (John D. Millet).

16. Servicio de Mensajeros en las Oficinas del Gobierno (H. M. Treasury, London).

17. Liquidación y Pago de Sueldos y Jornales en las Reparticiones del Gobierno (H. M. Treasury, London).

18. O y M en la Administración Inglesa (John R. Simpson).

19. Las Oficinas Auxiliares (Staff) en la Organización Administrativa Italiana. (De la revista "La Scienza e la tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione").

20. El Gráfico de Procesos (Nicholas J. Kelly).

21. Introducción al Servicio de Organización y Métodos (C. James Gardner).

22. Concepto Moderno de la Gerencia Administrativa (Leffingwell y Robinson).

23. Las Relaciones Humanas en la Administración (A. R. Nisbet. Revista: "La Tecnica della Organizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni").

24. Servicios Internos, Edificios y Equipos (John D. Millet).

25. Administración del Personal (John D. Millet).

26. Planeamiento (John D. Millet).

27. Supervisión (John D. Millet).

28. Organización y Funciones de las Oficinas de O y M (C. Tarras Salfords).

29. Organización y Métodos en el Gobierno del Reino Unido (H. M. Treasury, London).

30. Cómo hacer una entrevista (Walter Van Dyke Bingham y Bruce Victor Moore).

31. Sistemas de Medición de Trabajo (Management Bulletin).

32. El Aprendizaje de la Entrevista (Walter Van Dyke Bingham y Bruce Victor Moore).

33. Comunicaciones (John D. Millet).

34. El Administrador General y el Experto (H. van der Wal).

35. Administración Pública (John P. Pffifer y Presthus).

36. El Gráfico de Procesos (Management Bulletin).

37. Redacción práctica de informes (Selby S. Santmyers).

Publicación de material didáctico

La publicación de material sobre temas de capacitación en la Administración Pública es otra de las tareas que realiza el Departamento para colaborar con los cursos que anualmente se llevan a cabo.

Dicho material reproduce trabajos realizados en institutos y centros de estudios de reconocido prestigio mundial, sobre temas de racionalización administrativa. Se tienen en cuenta para su publicación, aquellos aspectos directamente vinculados con las disciplinas propias del Instituto.

Se han reproducido varios miles de ejemplares referentes a estudios efectuados sobre Organización y Métodos, Organización, Comunicaciones, Procedimientos, Contabilidad, conferencias desarrolladas en los cursos y otros temas de la especialidad cuya difusión se juzga de interés.

Han sido reproducidos en imprenta, con la debida autorización de autor y editor responsables, los siguientes trabajos:

1) H. O. Dovey. *Manual de sistemas de organización y métodos*. Servicio Gráfico de la Presidencia de la Nación, 1960. 64 páginas. 1.500 ejemplares.

2) Gran Bretaña, H. M. Treasury, Organization and Methods Division. *La práctica de O & M*. Servicio Gráfico de la Presidencia de la Nación. 1960. 58 páginas. 2.000 ejemplares.

3) Pierre Escoube. *Administración de personal*. Talleres gráficos del Boletín Oficial. 1961. 168 páginas. 1.000 ejemplares.

4) Escuela Superior de Administración Pública América Central. *Seminario de Servicio Civil*. Talleres gráficos del Boletín Oficial. 1961. 77 páginas. 1.000 ejemplares.

INFORMACIONES Y COMENTARIOS

LA "REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA"

Autoridades

Visto el pedido formulado por el ISAP para que se autorice la contratación de un técnico para organizar la publicación de la "Revista de Administración Pública" y dirigirla durante el primer año de aparición, y

CONSIDERANDO:

Que el Decreto Ley N° 4.027/58 de creación del ISAP establece la obligación de dicho Organismo de proceder a la publicación aludida, cuyo carácter y contenido se determinan en el Decreto N° 6.343 del 29 de abril de 1958;

Que es necesario emprender esas tareas sobre bases serias que permitan prestigiar la revista desde su comienzo, como órgano de categoría científica;

Que tal publicación integra un conjunto de medidas básicas en ejecución o en vías de serlo, para racionalizar la Administración Pública con el propósito de mejorar su eficiencia y disminuir su costo, aspectos que forman parte de los planes del Gobierno Nacional;

Que el técnico seleccionado por el Instituto Superior de Administración Pública reúne las condiciones requeridas para realizar la tarea programada y cuenta con antecedentes de labores similares realizadas en el país y en el exterior;

Que la índole especializada de la tarea a realizar y las condiciones requeridas en el organizador, permiten encuadrar el caso en el artículo 56°, apartado 3°, inciso f) de la Ley de Contabilidad;

Que el Instituto Superior de Administración Pública cuenta con los recursos necesarios para hacer frente a la erogación resultante;

Por ello y atento la conformidad prestada por el C.E.P.R.A.

El presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1º — Autorízase al Instituto Superior de Administración Pública para contratar por el término de un año los servicios del Dr. Julio C. Rodríguez Arias, para realizar la tarea mencionada en los considerandos del presente decreto, en las condiciones indicadas en el proyecto de contrato agregado, que se aprueba y forma parte de este artículo.

Art. 2º — Designase al Director del Instituto Superior de Administración Pública para firmar el citado contrato en representación del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 3º — El contrato aludido surtirá todos sus efectos una vez firmado.

Art. 4º — Las erogaciones emergentes de la contratación autorizada se imputarán con cargo al presupuesto del Instituto Superior de Administración Pública para el Ejercicio 1960/61.

Sector 2, Financiación 5, Anexo 200, Inciso 9 - Organismo Descentralizado N° 79, Principal 7, Subprincipal 39, Parcial 278.

Art. 5º — El presente decreto será refrendado por el señor Ministro Secretario en el Departamento de Economía, y firmado por el señor Secretario de Estado de Hacienda.

Art. 6º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección General del Boletín Oficial e Imprentas y pase al Instituto Superior de Administración Pública a sus efectos. — Fdo.: FRON-DIZI - Alsogaray - Klein.

El Comité de Publicaciones del ISAP

Viso lo dispuesto por la Ley de creación del ISAP y su decreto reglamentario N° 6343/58 (Art. 25), que encomienda a este organismo la edición de una revista trimestral sobre temas y problemas de administración pública; atento a las consideraciones del decreto N° 14.559/60 que aprueba la designación del director de la "Revista de Administración Pública" y la iniciación de los correspondientes trabajos de investigación y edición, y teniendo en cuenta la conveniencia de coordinar y dar unidad a los esfuerzos de los distintos departamentos del Instituto encaminados a facilitar la difusión e intercambio de conocimientos y experiencias en este campo,

El director del ISAP

RESUELVE:

1º) Créase el Comité de Publicaciones del ISAP, que tendrá a su cargo la formulación de normas de orientación y supervisión general de todas las publicaciones, periódicas o no, que resuelva editar el Instituto.

2º) Este Comité será presidido por el Director del ISAP e integrado por los directores de Departamentos del Instituto y el Director de la "Revista de Administración Pública".

3º) El Comité de Publicaciones del ISAP será convocado por su presidente cada vez que lo juzgue necesario. El Departamento de Biblioteca, Investigaciones y Publicaciones del Instituto actuará como Secretaría Técnica del Comité a los efectos de la ejecución de las normas respectivas. Este Departamento participará asimismo en los trabajos de administración de la Revista de Administración Pública, y colaborará con su director particularmente en lo que se refiere a la preparación del material de las secciones de legislación y jurisprudencia administrativa, actividades del ISAP, y bibliografía.

4º) Comuníquese y archívese. Fdo.: Carlos Alberto Young.

Finalidad y contenido de la Revista

Esta Revista será de índole estrictamente técnica y sus comentarios e informaciones deberán referirse a problemas de ese carácter vinculados a la organización y funcionamiento de la Administración del Estado.

Objeto. La "Revista de Administración Pública" tendrá por finalidad principal facilitar la difusión e intercambio de conocimientos y de técnicas y métodos modernos de organización y de procedimiento administrativos, y promover el estudio objetivo de los problemas de la administración pública nacional, provincial y municipal mediante la publicación sistemática de investigaciones científicas y de trabajos de aplicación en la materia, atendiendo a las necesidades del país y a lo previsto en los programas de desarrollo y bienestar aprobados por el Gobierno.

Contenido. La Revista contendrá las secciones siguientes: (I) Doctrina; (II) Prácticas y problemas de administración; (III) Legislación y jurisprudencia administrativas. (IV) Actividades del ISAP; (V) Informaciones y comentarios nacionales y extranjeros, y (VI) Bibliografía. El Director de la Revista podrá proponer al Comité de Publicaciones del ISAP la inclusión de otros temas o informaciones que estime de interés a los fines establecidos en el punto anterior.

La Sección "Doctrina" comprenderá trabajos referidos a los fundamentos, principios, metodología, relaciones y tendencias de las ciencias administrativas en todo lo concerniente a los servicios y demás actividades del Estado, teniendo en vista la mejor y más económica y eficiente atención del interés general y la adecuada solución de los problemas de organización y gerencia de las oficinas y servicios públicos.

La Sección "Bibliografía" comprenderá noticias bibliográficas y artículos de revista, comentarios críticos y resúmenes de libros y trabajos cuya divulgación se considere de interés.

La Sección "Prácticas y problemas de Administración" comprenderá el análisis de casos típicos, técnicas y problemas prácticos, programas de trabajo, material didáctico, experiencias y resultados de interés para el mejoramiento inmediato de la maquinaria administrativa y de los sistemas y métodos de trabajo en la función pública. Procurará en especial la publicación de fórmulas y de técnicas cuya difusión beneficie al mayor número posible de casos.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. En la Sección Informaciones y comentarios nacionales y extranjeros se incluirá una parte especial destinada al IICA, de Bruselas, y al material de divulgación científica de la Sección nacional organizada en la Argentina.

EL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

por MÁXIMO RAÚL ROMERO.

¿Qué es?

El CFI es un organismo técnico, autárquico, permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, creado por un convenio o tratado interestadual, firmado por los ministros de Hacienda de cada provincia, la Nación, la Capital Federal y la Gobernación Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sud durante la "III Reunión de Ministros de Hacienda", efectuada en Santa Fe el 29 de agosto de 1959.

La posibilidad de celebración de este tipo de convenio se hallaba prevista en el art. 107 de la Constitución Nacional.

¿Por qué?

Alberdi, que fué quien proyectó dicha norma, preveía que las provincias, por razones de conveniencia, podrían, mediante estos tratados, instituir "órganos nuevos". Hoy, aparecidas necesidades nuevas que exceden el ámbito provincial para ser regionales o interprovinciales y cuya atención sería imposible o gravosa mediante el esfuerzo local únicamente, resulta muy práctica la coordinación de las tareas tendientes a satisfacerlas.

Así, el objeto específico del organismo, es recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización (art. 1º de la Carta Orgánica del CFI).

Con el aporte financiero de las provincias miembros, resulta posible realizar estudios de alto nivel técnico, que den a éstas, para la justa representación de sus necesidades y problemas ante el Gobierno Nacional, una información que difícilmente podrían procurarse actuando aisladamente y posibilitando la armónica coordinación de ambas esferas gubernativas.

¿Quién lo gobierna?

El CFI está gobernado por tres órganos: la Asamblea, una Junta Permanente y la Secretaría General.

Asamblea: Es el órgano superior; tiene a su cargo las funciones de dirección y lo integra un representante de cada estado o ente contratante. Esta Asamblea elige de su seno un Presidente que dura en el cargo un año.

Junta Permanente: La Junta es órgano de nexo y control y se compone, en principio, de siete miembros: uno por cada una de las regiones

o zonas siguientes: 1) Estado Nacional; 2) Jujuy, Salta, Tucumán; 3) Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Santiago del Estero; 4) Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis; 5) Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe; 6) La Pampa, Neuquén, Río Negro; 7) Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego. Los miembros de la Junta duran un año en el cargo y son elegidos por cada estado.

Secretaría General: Es un órgano unipersonal, desempeñado por un funcionario estable. Ejerce las tareas de la gestión técnica y administrativa del organismo de acuerdo a las directivas emanadas de la Asamblea y control de la Junta.

¿Con qué medios?

Los estados signatarios de la Carta del CFI aportan anualmente la suma que la Asamblea fija al sancionar el presupuesto de gastos, hasta un máximo de 0,75 % del monto anual que corresponda a cada uno en concepto de coparticipación según la ley 14.788.

¿Qué hace?

Los trabajos que actualmente tiene en ejecución el CFI son los siguientes:

1) *Programa de evaluación de los recursos naturales:*

Consiste en lograr una exhaustiva información sobre los recursos naturales de que dispone el país. El trabajo comprenderá:

- a) *Tierra naturaleza:* Suelo, reservas naturales y tierra improductiva.
- b) *Tierra espacio:* Actividades humanas no agrícolas.
- c) *Tierra productiva:* Según destino, régimen jurídico, dominio y valor.
- d) *Mejoras fundiarias.*
- e) *Flora silvestre* (incluso bosques).

2) *Relevamiento y análisis de la estructura económica y del capital social básico.*

Tiende a establecer la división racional del país en regiones: la descripción de cada una de ellas y la identificación de sus principales problemas y a la cuantificación de las interrelaciones entre las mismas y de cada una con el exterior (importación y exportación).

Las tareas concretas son:

- a) Relevamiento y análisis de la estructura económica;
- b) Relevamiento del Capital Social Básico.

3) *Relevamiento de proyectos de inversión:* Se refiere a los de cierta magnitud, estudio de prioridades y promoción para su ejecución. Se abarcarán los siguientes aspectos:

- a) Estudios técnicos económicos sobre proyectos de inversión;
- b) Asesoramiento a las provincias sobre proyectos públicos, aplicando las técnicas que permitan determinar sus condiciones de factibilidad y la prioridad, dentro del programa de desarrollo regional;
- c) Promoción de inversiones.

4) *Programa para el desarrollo del noroeste argentino (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán).*

Tendrá un plazo de ejecución de 18 meses y utilizará los resultados de las investigaciones y trabajos que en otros aspectos promueva el Consejo.

5) *Investigación sobre los balances de pagos interregionales.*

Los principales temas del estudio son:

- a) Exportación de mercaderías de cada provincia hacia cada una de las demás y hacia el exterior (agrícolas, ganaderas, mineras, forestales e industriales).
- b) Importaciones a cada provincia desde cada una de las demás y desde el exterior (bienes de producción).
- c) *Comercio interprovincial* de los principales productos indicando provincias de procedencia y destino, incluso comercio internacional.
- d) *Medios y sistemas de transporte.*
- e) *Movimientos migratorios* interprovinciales y sus efectos económicos.
- f) *Movimientos de capitales y servicios financieros* entre las diversas provincias.

- g) *Servicios diversos* interprovinciales.
- h) *Pagos monetarios* interprovinciales.
- i) Balance de pagos total de cada provincia y su relación con cada una de las demás y con el exterior.

Se ha calculado en catorce meses la duración de este trabajo.

Tareas del Departamento de Cooperación Técnica

Mientras una sección del CFI. evacua las consultas de satisfacción inmediata, que en temas de su interés presenta cada provincia, otra realiza trabajos de aliento e investigaciones técnicas, destinadas a proveer a las provincias y al propio CFI. de informaciones técnicas conducentes a facilitar un adecuado asesoramiento.

Ambos aspectos de la tarea del CFI se cumplen como veremos seguidamente:

- 1) *Asistencia técnica inmediata*: Se han contestado consultas de los gobiernos de La Rioja, Chubut, Santiago del Estero, Jujuy, Chaco, San Luis y Misiones.
- 2) *Estudio del sector público en las provincias*: Comprende el análisis de las estructuras de recursos y gastos de cada provincia y las posibilidades de financiamiento del desarrollo regional.
- 3) *Planes de Obras Públicas*: Se estudia el estado actual de las O. Públicas; tanto las que las provincias realizan directamente como las que la Nación ejecuta en aquellas jurisdicciones.
- 4) *Clasificación de los gastos nacionales y provinciales en educación y determinación de costos unitarios*.
- 5) *Estudio e información sobre locación de inversiones nacionales y extranjeras*.
- 6) *Confección de un atlas económico del país*.
- 7) *Provisión de agua potable a poblaciones menores de 50.000 habitantes*.
- 8) *Cursos intensivos de capacitación en problemas de desarrollo económico*.

CONCLUSIONES:

Acciona al CFI una impostergable necesidad argentina: la de contribuir en la medida de sus posibilidades a la auténtica unidad nacional mediante el desarrollo armónico de todo el país.

Cabe señalar que la tarea emprendida, si bien tenía objetivos debidamente determinados, carecía de antecedentes en cuanto al procedimiento para llegar a aquéllos. Todo debió proyectarse y ejecutarse a medida que los requerimientos y necesidades lo reclamaban. Por ello es aún más encomiable la tarea realizada.

Con lo expuesto se deja informado de cómo nació, cómo se ha organizado y qué funciones cumple el CFI. Esperamos que esta difusión tenga por resultado facilitar su comprensión por parte de la opinión pública y funcionarios estatales; comprensión absolutamente necesaria para el cumplimiento de sus fines.

La programación y la asistencia técnica, con miras al desarrollo económico de la Nación y de cada una de las provincias, sólo pueden ser convenientemente realizadas si se cuenta con el apoyo de la opinión pública, de los distintos sectores de la producción, empresarios y trabajadores, y de los órganos del Estado.

EL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS

Este organismo, creado por Decreto-ley N° 1.291, de 5 de febrero de 1958, tiene la misión de promover, orientar y coordinar las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas, con el fin de hacer adelantar los conocimientos y aumentar el bienestar colectivo. Le corresponde también asesorar al Poder Ejecutivo y sus organismos sobre problemas de carácter científico y técnico.

Su acción inmediata es promover la formación de investigadores y técnicos auténticos y capaces, facilitar la realización de sus trabajos, fomentar y favorecer la coordinación científica en el país y la cooperación internacional.

El gobierno del organismo está confiado a un Directorio compuesto de quince miembros, que deben ser personas que se hayan destacado en la investigación científica o técnica. El Directorio designa de su seno anualmente un Presidente y un Vicepresidente. Además, ha constituido un Comité Ejecutivo, y designado diversas comisiones asesoras. Se han creado asimismo las siguientes comisiones internas: a) de becas; b) de subsidios; c) de presupuesto.

Las comisiones asesoras han sido constituidas según un doble criterio: a) por disciplinas o conjuntos de disciplinas científicas afines, y b) por regiones. Las primeras asesoran al Consejo en el otorgamiento de becas y subsidios y en la adopción de planes para el fomento de la investigación en el país. Las segundas, creadas en cada una de las regiones universitarias del interior de la República (Litoral, Centro, Cuyo, Noroeste, Nordeste y Sur) tienen, además de su función de asesoramiento, la finalidad especial de servir de vínculo entre las respectivas zonas y los organismos centrales del Consejo.

El Consejo otorga becas para perfeccionarse en el país o en el extranjero, las que son de tres categorías: de iniciación, de perfeccionamiento y para investigadores formados. En la selección de los candidatos se tiene en cuenta la labor realizada, y las cualidades sobresalientes que hayan demostrado. Las becas se conceden por un año y a veces se prorrogan por otro más.

También tiene un programa de subsidios, destinados a ayudar y estimular a los investigadores en actividad, y a procurar el fortalecimiento de los centros de investigación ya existentes en el país. Estos subsidios se aplican a financiar planes, a equipar o ayudar a equipar institutos, costear publicaciones científicas, pago de cuotas de adhesión a uniones científicas internacionales, etcétera.

Ha contratado asimismo a científicos y técnicos nacionales y extranjeros con el fin de obtener la colaboración de personas altamente capacitadas y promover el avance de determinadas disciplinas o especialidades, mediante el asesoramiento, la dirección o supervisión de los trabajos, formulación de programas y el dictado de cursos o seminarios para formación o perfeccionamiento de científicos argentinos.

Considerando que, para el cumplimiento de su misión, necesita tener un conocimiento completo y acabado de la situación del país en cuanto a investigaciones científicas y técnicas, el Consejo ha realizado varios censos y encuestas: entre otros, el de centros de investigación científica y técnica; de reuniones científicas y técnicas nacionales e internacionales; de producción de material científico; de centros de investigación científica, y de carreras universitarias u otras de grado superior que se cursan en la República Argentina.

En su función de coordinador de actividades científicas en el interior, y vinculaciones con el exterior, ha creado asociaciones científicas y promovido reuniones nacionales para la consideración de determinados problemas que afectan al desarrollo científico. Se halla representado en numerosos organismos nacionales e internacionales, y mantiene frecuentes contactos con instituciones similares de otros países. Efectúa también diversas publicaciones relacionadas con las encuestas realizadas.

En abril de 1960 el Consejo instituyó la carrera de investigador científico, que funciona bajo su contralor y responsabilidad. Esta carrera tiene por objeto posibilitar y favorecer la plena y permanente dedicación a la labor de investigación científica y técnica creadora. Sólo es compatible con la docencia superior, y comprende diversas clases y categorías. El ingreso a la misma, así como el ascenso se hace mediante contrato entre el Consejo y el investigador, en el cual se estipula el plan de trabajos a desarrollar. Los contratos tienen una duración de dos a cinco años, y pueden prorrogarse.

Aquellos que ingresen a la carrera deberán renunciar a todos los cargos y actividades, sean o no rentados —exceptuando la docencia superior— y comprometerse a no desempeñar ninguno en el futuro mientras dure su contrato con el Consejo. Deberán presentar informes periódicos del desarrollo de sus trabajos, y al término del contrato elevarán al Consejo su informe general.

SEMINARIO NACIONAL SOBRE LA PARTICIPACION DE LA MUJER EN LA VIDA PUBLICA

Celebrado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, entre los días 27 de noviembre y 4 de diciembre de 1960, bajo los auspicios de la Comisión Ejecutiva de Homenaje al Sesquicentenario de la Revolución de Mayo.

Los estudios efectuados durante estas jornadas trataron de situar los términos de la realidad que enfrenta la mujer en nuestros días, formar conciencia de su papel en la sociedad, establecer claramente la función de cada grupo humano y concretar responsabilidades.

El comité organizador invitó a participar en el seminario a tres sectores distintos: el gobierno nacional y los provinciales, las entidades femeninas no gubernamentales de bienestar social, profesional y cívico cultural, y las organizaciones gremiales. Fue elegida Presidenta la señora Blanca Stábile, delegada argentina ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, de las Naciones Unidas.

Los temas tratados fueron cuatro: *La mujer en la comunidad; la mujer en el trabajo; la mujer en la familia, y la mujer en la política.* Acerca del primero, las recomendaciones presentadas fueron propiciar la creación de escuelas ambulantes, estimular la formación de técnicas en todos los sectores de actividades que hagan al bienestar social; sugerir a todos los centros de orientación vocacional la difusión de principios para el autoconocimiento de la personalidad femenina y de los grupos en los cuales puede cumplir su misión social, y aconsejar a la mujer que procure organizar su vida de manera tal que, sin descuidar su misión irremplazable en la familia, dedique parte de su tiempo libre a integrar algún grupo organizado donde se trabaje por la comunidad.

Sobre el segundo tema: *La mujer en el trabajo*, se recomendó: solicitar a los organismos oficiales la intensificación de la acción de las escuelas profesionales y de enseñanza técnica en todo el país, creación de cursos de capacitación acelerada para adultas; sugerir a sindicatos, empresas privadas y organismos no gubernamentales la conveniencia de multiplicar las escuelas para capacitación. También se recomendó insistir sobre los deberes de la mujer que trabaja hacia la comunidad en general y hacia el gremio a que pertenece en particular; incluir en los programas de educación primaria nociones fundamentales de educación gremial; asignación de becas; compilación de datos estadísticos sobre el rendimiento de la mujer en el trabajo, e intensificar la orientación vocacional.

Respecto al trabajo rural, se recomendó buscar el asesoramiento de expertos en este tipo de problemas, crear nuevas fuentes de trabajo y apoyar las nuevas industrias regionales. Se solicitó el cumplimiento de las leyes existentes de protección a la mujer.

El cuarto tema: *La mujer en la política*, motivó las siguientes recomendaciones: que los grupos organizados de la comunidad breguen por difundir y afirmar el real concepto de política, tan desvirtuado que aleja a la mujer del campo ideológico. Que la mujer argentina participe en los grupos organizados, y procure su formación cívica, así como la divulgación de los distintos programas electorales. Que los gobiernos reconozcan la capacidad de la mujer elevándola a cargos directivos en la función pública, sin otro requisito que el de la idoneidad, y por último se recomendó también comprometer a las representantes de cada sector del seminario para que interesaran a los gobiernos de las provincias en la ejecución de seminarios provinciales sobre la materia.

SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE CIENCIA POLITICA

Organizado por la Asociación Argentina de Ciencia Política (afiliada a la "International Political Science Association"), y celebrado con el auspicio de la Comisión Ejecutiva de Homenaje al Sesquicentenario de la Revolución de Mayo, los días 13, 14, 15 y 16 de agosto de 1960, en el Aula Magna de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, este Congreso se convocó con el propósito de que los especialistas estrecharan vínculos intelectuales.

tuales y amistosos, e intercambiaran ideas e información sobre algunos de los problemas de mayor relevancia y actualidad en el área de sus investigaciones.

Concurrieron al mismo prestigiosos especialistas argentinos, así como de países amigos, entre los cuales se contaron el eminente especialista brasileño Profesor Themistocles Brandao Cavalcanti, quien llevó al Congreso la representación de la International Political Science Association, y los doctores William Whatley Pierson y Federico C. Gil, representantes de la Universidad de North Carolina.

El Presidente de la Asociación Argentina de Ciencia Política, doctor Segundo V. Linares Quintana, comenzó su discurso inaugural con un homenaje a la Revolución de Mayo, que —dijo— no solamente marcó el rumbo de la Libertad a la Patria en el hecho material de su Independencia, sino particularmente en la formulación de las bases ideológicas sociales y políticas sobre las que serían construidas las instituciones del país. Al referirse a Esteban Echeverría, insigne fundador de la Ciencia Política Argentina, destacó que ésta soporta hoy el impacto de una profunda revaloración metodológica, que suscita viva y provechosa controversia, sobre todo en los países latinos, donde el tradicional método jurídico y la pura especulación abstracta han ido cediendo posiciones, hasta el extremo de que cada día se hace más nebulosa la frontera entre la ciencia política y la sociología.

El temario del Congreso incluyó Mesas Redondas que trataron los siguientes puntos: *Extinción del acto administrativo creador de derecho; Condiciones y límites de la investigación parlamentaria; Contribución de los estudios sobre comportamiento político (political behaviour) a la Ciencia Política; Los actos de gobierno: su contralor jurisdiccional; Delegación de facultades legislativas; Los problemas de la tecnocracia y la burocracia en el Estado moderno; Contralor jerárquico sobre los entes autárquicos*. El propio Congreso resolvió que no se votarían conclusiones sobre los trabajos presentados ni lo debatido en las reuniones.

En la Primera Mesa Redonda (Derecho Administrativo), cuyo tema era: "Extinción del acto administrativo creador de derecho", se presentaron los siguientes trabajos: *Extinción del acto administrativo creador de derechos*, por Miguel S. Marienhoff; *Inmutabilidad del acto otorgante de un beneficio previsional*, por Germán J. Bidart Campos; *La cosa juzgada administrativa*, por Patricio M. Buteler Hechart; *Extinción del nombramiento del agente público antes de la toma de posesión*, por Armando Emilio Grau; *Extinción del acto administrativo creador de derechos*, por Alberto R. Real (Universidad de Montevideo); *Resumen sobre la extinción de los actos administrativos*, por Armando Emilio Grau.

En la Segunda Mesa Redonda (Derecho Constitucional), a la cual se había fijado el tema "Condiciones y límites de la investigación parlamentaria", los trabajos presentados fueron: *Condiciones y límites de la investigación parlamentaria*, por Segundo V. Linares Quintana; *Límites de la investigación parlamentaria*, por Gustavo Adolfo Ravidatti; *Condiciones y límites de la investigación parlamentaria*, por Pedro J. Frías.

Los trabajos presentados en la Tercera Mesa Redonda (Ciencia Política) sobre el tema: "Contribución de los estudios sobre comportamiento político (Political behaviour) a la Ciencia Política" fueron: *Material sobre comportamiento político*, recopilado por Segundo V. Linares Quintana; *Ubicación del estudio del comportamiento político*, por Zulema J. Escobar; *Los estudios sobre comportamiento político (Political behaviour) y sus resultados como aportes a la ciencia política*, por Alberto Antonio Spota; *La estructura del comportamiento político*, por Carlos S. Fayt.

Los títulos y autores de los trabajos presentados en la Cuarta Mesa Redonda (Derecho Administrativo), tema: "Los Actos de gobierno: su control jurisdiccional" fueron: *Contralor jurisdiccional del acto de gobierno*, Osmar A. Ferreyra; *El acto de gobierno: su contralor jurisdiccional*, Manuel M. Díaz; *El indulto como acto de gobierno*, Héctor D. Brugo - Miguel A. Marafuschi - Eduardo Massimino; *Los actos de gobierno y la protección jurisdiccional*, Carlos M. Vargas Gómez y Gustavo Adolfo Ravidatti; *Los actos de gobierno: su contralor jurisdiccional*, Josefina Rosa Ambrouil; *Contralor jurisdiccional de los actos de gobierno*, Hugo E. Alvarez Natale.

En la Quinta Mesa Redonda (Derecho Constitucional), cuyo tema fue: "Delegación de facultades legislativas", los trabajos presentados fueron los siguientes: *La delegación del poder legislativo como negación de la división de poderes y del constitucionalismo*, por Segundo V. Linares Quintana; *Delegación de facultades legislativas*, por Guillermo Becerra Ferrer; *La delegación de potestad legislativa en la República Italiana*, por F. Pierandrei (Universidad de Torino); *Delegación de facultades legislativas*, por Beatriz F. Dalurzo; *Delegación de facultades*, por Vicente Mora Rodríguez (Uruguay); *El problema de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo - El problema referido a la delegación en materia penal*, por Elizabeth M. Rivas y Alberto A. Spota; *Delegata potestas non potest delegari*, por Jorge Aja Espil.

En la Sexta Mesa Redonda (Ciencia Política), a la cual se había fijado como tema: "Los problemas de la tecnocracia y la burocracia en el Estado moderno", se presentaron los siguientes trabajos: *Algunos problemas de la burocracia en el Estado moderno*, por Pedro J. Frías, cuyos subtítulos son: 1) La burocracia: una transferencia de poder; 2) La burocracia y la responsabilidad; 3) La burocracia y la división de poderes; 4) En el límite, la planificación; 5) Valoración de la burocracia; 6) Conclusiones. *Técnica y política en la dirección del Estado*, por Gustavo Adolfo Ravidatti, en el cual expone los cambios sociales, económicos y políticos que, al influir en la estructura del Estado, hicieron que éste, de simple custodio, pasara a ser parte activa de la vida económica de las naciones; cómo debió intervenir y regular las actividades, con lo que se llegó a la planificación. Destaca la importancia que tiene la técnica, en todos los campos, para aumentar la eficiencia y evitar el desempleo de los recursos, y la incidencia de la técnica en el proceso político. *Los problemas de la tecnocracia y de la burocracia en el Estado moderno*, por Mario Justo López. Comienza el autor definiendo las expresiones "Estado moderno", "Tecnocracia" y "Burocracia"; se refiere a la tecnificación y burocratización de los Estados actuales, a las características y al crecimiento de la burocracia, a sus relaciones con la democracia constitucional y a los aspectos políticos del problema, y termina enunciando que el objetivo que debe perseguirse es poner el aparato tecno-burocrático al servicio de la democracia constitucional. *La tecnocracia en el Estado moderno*, por Juan Carlos Rubinstein. Este trabajo se refiere a la gran transformación operada en la estructura económica mundial a partir de mediados del siglo pasado, a los profundos cambios que ella trajo en todas las actividades y en todos los grupos, a la intervención cada vez mayor que el Estado ejerció sobre todos ellos, y a su repercusión, especialmente en el servicio civil. Analiza después la situación de nuestro país a ese respecto, con un análisis cuantitativo de la burocracia; dice finalmente que sólo la creación de una democracia social creadora de instituciones que garanticen al hombre contra la angustia económica, el privilegio social y la desigualdad de oportunidades podrá resolver los problemas actuales. *La burocracia en el Estado moderno*, por César Enrique Romero. El autor expresa que el Estado moderno está calificado por la presencia de una administración. De este modo, la burocracia se convierte en la objetivación del Estado, del que deriva su fuerza y su trascendencia. Explica que la burocracia no es sólo un problema de orden administrativo, sino especialmente político. Pasa después al examen de la misión de los técnicos en el gobierno, y expresa que en nuestro país la burocracia debe ser institucionalizada constitucionalmente en la próxima reforma de la Ley Fundamental. *Aproximaciones al tema de la burocracia*, por Alberto Antonio Spota. Analiza el significado y la importancia de la burocracia en la conducción política del Estado, su relación con la Ciencia Política y con el grado de adelanto tecnológico de las colectividades, exponiendo posibles respuestas al problema de la burocracia.

En la Séptima Mesa Redonda (Derecho Administrativo) el tema fijado fue: "Contralor jerárquico sobre los entes autárquicos". Se presentaron los siguientes trabajos: *El contralor jerárquico sobre los entes autárquicos*, por Enrique Sayagues Lazo; *Control jerárquico sobre los entes autárquicos*, por Bartolomé A. Fiorini.

El Discurso de Clausura del Congreso fue pronunciado por el Profesor Cavalcanti, quien puso de relieve uno de los aspectos más graves de la época que atravesamos: la importancia de lo que se podría denominar "político" en la vida estatal, por la interpenetración del Estado y del individuo en los problemas tradicionalmente reservados a uno u otro. Las dos grandes deficiencias de la ciencia política actual —continuó— son, en primer lugar, la falta de preocupación por la formulación de conceptos básicos, y en segundo lugar, la desconexión y el aislamiento de la ciencia política de los problemas institucionales, es decir, al sistema de relaciones entre el Estado y el individuo.

ESCALAFON DEL PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Por Ordenanza Nº 17.064, promulgada el 12 de enero de 1961, ha sido establecido el régimen de escalafón que corresponde al personal con una antigüedad mínima de un año de servicios ininterrumpidos.

El nuevo Estatuto clasifica las actividades del personal en siete grupos (administrativo, de servicios especiales, técnico, profesional, operario de oficio, operario especializado y operario común); dispone normas para la clasificación y la promoción; clasifica las especialidades por grupos, y establece las categorías y sueldos correspondientes. Fija además escalafones y regímenes especiales de retribución para los profesionales en el arte de curar; el personal religioso, practicantes, etc.; el personal docente; el personal de la Banda Sinfónica Municipal;

del Teatro Colón; de la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de Buenos Aires, y del Teatro "General San Martín".

La Ordenanza 17.064 ha sido publicada en el "Boletín Municipal" de fecha 23 de enero de 1961.

VIII REUNION DEL CONGRESO INTERAMERICANO DE MUNICIPIOS

Este Congreso se realizó en la ciudad de San Diego, California (Estados Unidos de América), durante los días 16 y 22 de octubre de 1960. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires colaboró en sus trabajos con una Delegación presidida por el Secretario de Hacienda y Administración señor Dr. Osvaldo Juan Tovo.

CONGRESO SOBRE PROBLEMAS DEL MUNICIPIO

Organizado por un Partido político nacional se realizó en Mar del Plata, en los días 8 a 11 de diciembre de 1960, un "Congreso municipal" al que asistieron legisladores, intendentes, concejales y personalidades de esa agrupación política.

Cabe señalar aquí los siguientes problemas de carácter técnico, de indudable interés, que fueron objeto de especial consideración en este Congreso: racionalización administrativa comunal; plan regulador; policía municipal; asistencia social a cargo del municipio; cuestiones de salud pública; finanzas y recursos municipales; obras públicas; régimen patrimonial; servicios públicos (sistemas de prestación y reglamentación), en particular del transporte colectivo, los servicios fúnebres, la energía eléctrica, y las guarderías infantiles.

Se analizó asimismo la cuestión de la descentralización, destacándose la conveniencia de fortalecer en todo lo posible la autarquía municipal.

IV REUNION OPERATIVA DEL CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

Organizada por el CEMLA, con la participación y auspicio del Banco Central de la República Argentina en su calidad de anfitrión, se celebrará en Buenos Aires, en los días 3 a 14 de abril de 1961, la IV Reunión Operativa de este Centro de Estudios, con el objeto de considerar problemas básicos de estructura, organización y funcionamiento del sistema financiero, sus recursos, operaciones y regímenes legales en relación con el desarrollo económico y la política monetaria.

En lo fundamental, esta reunión examinará problemas técnicos de organización y administración bancaria, pero se espera que sus conclusiones serán muy útiles, asimismo, para facilitar y asegurar la cooperación y coordinación interbancarias, nacionales y regionales, tan necesarias para acelerar la realización de los programas de desarrollo ya aprobados por los gobiernos participantes.

El CEMLA, con sede en la ciudad de México, es un instituto organizado y sostenido por los Bancos centrales de la América Latina, cuya finalidad principal es promover intercambio de experiencias e informaciones sobre cuestiones bancarias y monetarias entre sus miembros, realizar investigaciones y colaborar en las tareas de capacitación del personal bancario.

El Banco Central de la República Argentina adhirió al CEMLA en 1958.

PRIMER CONGRESO NACIONAL DE DIRECTORES GENERALES DE REGISTROS CIVILES

Con los auspicios del Ministerio del Interior (Registro Nacional de las Personas), este Congreso se celebró en Buenos Aires entre los días 24 y 29 de noviembre de 1960, invitándose a concurrir al mismo, como Delegados con voz y voto, a los Directores Generales de Registros Civiles de todas las Provincias.

El objetivo primordial del Congreso consistió en buscar la uniformidad legislativa y la coordinación de las funciones de los Registros Civiles.

Era propósito de los iniciadores dar a los viejos Registros Civiles una función más amplia. Hasta el presente se habían limitado a ser testigos escritos del estado civil de las personas, y ahora se trataba de mejorar y extender sus servicios, poniendo en contacto los hechos vitales con los organismos que se interesan por los aspectos económicos, educacional, médico, espiritual y de defensa nacional del país.

La Agenda del Congreso incluyó tres temas, el primero de los cuales: Leyes del Registro Civil del País —Normas Unificables, comprendió las disposiciones generales y normas aplicables a todos los actos que hacen al estado civil de la persona, las inscripciones judiciales, las de partida de otra jurisdicción, disposiciones penales y tasas.

El segundo tema, Normas de Derecho Comparado a Incluirse, comprendió el estudio de la intercomunicación obligatoria de todo cambio de estado civil; de la identificación del recién nacido; Archivo Nacional; asistencia social, salubridad pública y estadística; de los factores coadyuvantes e intervinientes, la simplificación de actas y certificaciones y la pluralidad de libros.

El tercer tema: Preparación de una Ley Tipo o Nacional, se propuso estudiar y comparar los diversos sistemas, y las leyes de Registro Civil de Canadá, Brasil, Italia y Chile; las normas de fondo; el Código Civil y las Constituciones.

Se recibieron numerosos trabajos: La Ley del Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires, por el Dr. Carlos Massini Ezcurra; Acotaciones para una legislación del Nombre, y La nueva Ley del Registro Civil — Comentario Crítico y Sugerencias, ambos por el Dr. Fernando Horacio Paya, así como sugerencias de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Colegio de Abogados de La Plata, Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General del Registro Civil de la Provincia de Corrientes, Colegio de Escribanos de la Provincia de Entre Ríos, Dirección General del Registro Civil de la Provincia de Formosa, Dirección General del Registro Civil de la Provincia de Santa Cruz, Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca); Asociación de Escribanos Referencistas; Registro del Estado Civil de Catamarca; Instituto de Derecho Civil de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Rosario (Santa Fe), y Dirección General del Registro Civil de la Provincia de San Juan.

El Congreso aprobó recomendaciones en el sentido de que se vele por la mayor capacitación posible de los funcionarios encargados de aplicar las leyes de Registro Civil; que se deje librado a la Capital Federal y a las provincias la organización administrativa de los Registros Civiles; que se continúe con el uso de los tres libros —nacimientos, matrimonios, defunciones—, sin perjuicio de que puedan habilitarse, por vía administrativa, otros cuya adopción resultara necesaria para la captación de los hechos vitales.

Estimó que la acción de los registros civiles debe llegar a los sitios más apartados, recomendando que, en caso necesario, la misma sea cumplida incluso por funcionarios especiales designados por autoridad competente, dando preferencia para ello a los maestros, asistentes sociales, ministros de los distintos cultos, autoridades policiales, comerciantes, etc., como medida de emergencia.

Recomendó, asimismo, que el sistema de actas sea sustituido por el de asientos, para los nacimientos, defunciones y reconocimientos, suprimiendo las fórmulas sacramentales y reduciendo las registraciones al mínimo indispensable, de conformidad con las leyes de fondo: que sólo se inscriban los documentos de hechos ocurridos fuera de la República, siempre que se ajusten a las disposiciones legales vigentes. Propició la modificación de la Ley Nacional de Profilaxis Social, en el sentido de eximir de la exigencia de presentar certificado prenupcial para obtener matrimonio a los contrayentes que tuvieran hijos para legitimar.

Frente a las dificultades de orden práctico que ofrece la aplicación de la Ley Nacional N° 14.367, propugnó su reglamentación, especialmente en lo que se refiere a la expedición de certificados donde no debe ponerse en evidencia la diversificación de filiación de los hijos, y al procedimiento a seguirse en los casos de sustitución, anteposición y adición de apellidos a que se refiere el Art. 6° de la mencionada Ley, aconsejando que el mismo se haga por orden judicial o por resolución administrativa en los casos en que las leyes provinciales lo admitan.

Formuló asimismo recomendaciones acerca del procedimiento a seguir para los reconocimientos; sobre la uniformidad de las certificaciones emitidas por todos los Registros Civiles

de la República, y de la forma en que deberán efectuarse las anotaciones en los documentos de identidad, y la organización de ficheros índice para la captación de actos y hechos referentes al estado civil, y al intercambio permanente de informaciones. Auspició la creación de un Instituto de Enseñanza e Investigación para los futuros funcionarios y técnicos en la identificación del recién nacido, y aconsejó las etapas posteriores en que conviene hacerla mientras tanto. Recomendó que se estructuren en forma integral las estadísticas vitales de cada Provincia y que se elabore un informe estadístico individual, destinado a eliminar todos los demás sistemas de informaciones de uso actual: que se adopten las definiciones estadísticas de los informes recomendados por las Naciones Unidas y por la Organización Mundial de la Salud, contenidas en el "Manual de Métodos de Estadísticas Vitales", así como el Certificado Médico Internacional de Causas de Defunción y el Certificado Médico de Defunción Fetal. Que se investigue la magnitud de la evasión del registro de los hechos vitales y se evalúe la información contenida. Recomendó asimismo la creación de Organismos Técnicos Asesores en Estadísticas Vitales de carácter provincial, así como la creación de oficinas de Asistencia Social dependientes de las Direcciones Generales, con tareas de divulgación y educación, intercambio de informaciones y preparación de estadísticas periódicas.

Con el propósito de promover futuros Congresos, realizar estudios referentes a las tareas de los mismos, promover la intercomunicación de publicaciones, folletos y otros medios de difusión, y organizar y preparar los temarios de los próximos Congresos, resolvió crear la Comisión Permanente del Congreso de Registros Civiles.

JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO FISCAL

Estas jornadas fueron celebradas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, entre los días 3 y 7 de octubre de 1960, con el patrocinio del Comité Ejecutivo nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Revolución de Mayo.

Estas Jornadas reunieron en la ciudad de Buenos Aires a los más calificados exponentes de la ciencia financiera de todo el mundo, y en ellas se trataron temas de gran interés y actualidad para la Argentina, como son la política fiscal más apropiada en países en proceso de desarrollo, lo concerniente a la recaudación y a las relaciones entre el fisco y el contribuyente.

Participaron en ellas ilustrados catedráticos nacionales y asistieron representantes de diversos sectores de la economía del país. Especialmente invitados, concurren los Profesores Henry Laufenberger, de la Universidad de París; Cesare Cosciani, de la Universidad de Roma; Maurice Masoin, de la Universidad de Lovaina; Enrico Allorio, de la Universidad Católica del Sagrado Corazón, de Milán, y John F. Due, de la Universidad de Illinois.

El Comité Ejecutivo de las Jornadas estuvo formado por los Dres. Luis Otero Monsegur, Manuel M. Risueño, Roberto O. Freytes y Adolfo Atchbahian.

En la primera jornada, celebrada el día 3, hizo uso de la palabra el Dr. Otero Monsegur, quien dijo que "la teoría económica no suministra un cuerpo de conclusiones de inmediata aplicación a situaciones concretas. Es un método, más bien que una doctrina; un aparejo intelectual, una técnica que ayuda a aquellos que la poseen a extraer conclusiones correctas. No obstante —agregó— puede afirmarse que el desarrollo económico de un país depende substancialmente del aumento de la renta nacional, aumento que sólo puede lograrse mediante inversiones mantenidas a un alto nivel, a través de los años, extraídas del flujo de capitales, del ahorro nacional y del crédito no inflatorio".

A continuación el profesor Césare Cosciani habló acerca de "*Los impuestos directos en los países en proceso de desarrollo*". Se refirió al tema concreto de la imposición progresiva en los países en proceso de desarrollo, indicando que, a su entender, la política del "impuesto progresivo" contribuiría a crear un alivio en las clases más necesitadas, poniendo énfasis en que la economía es una materia esencialmente sociológica, y que no pueden aplicarse medidas en un país sin antes conocerlo perfectamente en su estructura y en su desarrollo.

En la segunda jornada, celebrada el día 4, disertó el profesor John F. Due, sobre "*Legislación y política administrativas para asegurar la efectiva recaudación del impuesto a las ventas*". Afirmó que este impuesto se ha convertido en uno de los métodos impositivos más empleados: lo usa la mayoría de los países europeos, es una buena fuente de recursos en los Estados Unidos y también en varios países de la América Latina, como por ejemplo México, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. Prosiguió diciendo que no debe ser una carga artificial sobre las actividades inversionistas, y que, en la práctica a menudo no se le administra eficazmente.

Refiriéndose a la "psicología impositiva" dijo: "En un país en el que el pago de los impuestos se considera lógicamente como cosa necesaria para cubrir los gastos del gobierno —impuestos que no deben ser excesivos pero tampoco deliberadamente eludidos—, es muy fácil aplicar eficazmente un impuesto a las ventas; lo contrario ocurre en sociedades donde la evasión fiscal parece constituir un juego favorito de salón".

El día 5, tercero de las Jornadas, el profesor Maurice Masoin pronunció una disertación sobre el tema: "*Política fiscal más apropiada en los países en proceso de desarrollo*". Consideró que los objetivos esenciales de la política fiscal son el desarrollo económico, la regularización de la coyuntura y la justicia social, advirtiendo que son comunes a todos los países, ya estén industrializados o insuficientemente desarrollados. Son válidos igualmente —dijo— para las naciones como la República Argentina, que sin clasificarse entre los de insuficiente desarrollo, en estos momentos busca pasar de país de producción primaria a país productor de manufacturas. Sin embargo, esos objetivos resultan mucho más exigentes en los países subdesarrollados que en los industrializados.

En la jornada del 6 de octubre el profesor Henry A. Laufenburger habló sobre el tema "*Reflexiones sobre las nuevas tendencias en el impuesto a las sociedades*". El disertante se refirió a la "nacionalidad" de las sociedades comerciales, a la legislación de algunos países, que reglamenta la ciudadanía que deben tener todos o algunos de los miembros que las componen; a la cuestión de si eso hace que una sociedad tenga una nacionalidad determinada, en caso de que sus miembros pertenezcan a un país, pero sus capitales sean extranjeros. Nacionalizada o "nacional", una sociedad se hace, por ese sólo hecho, pasible del impuesto a los réditos, y, en la medida que exista, de impuesto sobre el capital por parte del país que consagra su existencia legal. Pasó después a referirse a la llamada "personalidad moral", ficticiamente conferida —dijo— a las sociedades de capital, artificio jurídico fomentado por el fisco insaciable, pero que es un arma de doble filo. Analizó después en detalle las tendencias actuales, sus razones y su aplicación.

El día 7 el profesor Enrico Allorio disertó sobre "*Lo contencioso tributario*". Se refirió a "algunos aspectos característicos —ya que no fundamentales— de la evolución reciente de esta materia en algunos países". Después de historiar la experiencia de lo contencioso tributario en Alemania, donde pueden apreciarse "como en un microcosmos, las vicisitudes de la antítesis entre autoridad y libertad, y del predominio alternativo de uno u otro de estos aspectos de la vida política y social", terminó expresando que en la Argentina "se experimenta una fórmula interesante de participación —en forma de competencia alternativa— de los órganos de jurisdicción ordinaria y de un órgano de jurisdicción especial altamente calificado, como el Tribunal Fiscal ahora instituido para la administración de la justicia tributaria".

En el acto de clausura hizo uso de la palabra, en nombre de los delegados extranjeros, el Profesor Laufenburger, quien expresó: "Saldo muy beneficioso ha sido el de estas Jornadas, que nos han permitido tomar contacto con los hombres más capaces de su especialidad en la Argentina y otros países vecinos, y compenetrarnos íntimamente del funcionamiento del sistema fiscal argentino que es, en líneas generales, excelente y adecuado a sus necesidades".

III CONGRESO INTERAMERICANO DE GERENTES (ex III CONFERENCIA PAN-AMERICANA DE LA ORGANIZACION CIENTIFICA), celebrado en la ciudad de México entre los días 6 y 11 de marzo de 1961.

El tema central de este Congreso, convocado con el fin de lograr el acercamiento de los países para el perfeccionamiento de la organización, fue: *La Administración Científica de las Empresas y su Responsabilidad en el Mejoramiento del Standard de Vida de las Américas*.

El Comité Argentino del Consejo Panamericano del C.I.O.S. (Comité Internacional de la Organización Científica) se dirigió a la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación y al CEPRA, solicitándoles difundieran el temario del Congreso, compuesto por cuatro Temas, quisieran propiciar la remisión de trabajos —especialmente sobre el Tema III — a) y enviaran material informativo sobre la materia.

Aquellos trabajos que, a juicio de la Comisión organizadora, fueran los mejores, serían posteriormente resumidos y publicados en México.

El ISAP cursó a los Ministerios y Secretarías de Estado, así como a las Empresas del Estado, para que éstos a su vez la hicieran conocer a los agentes de la Administración Pública, la invitación a participar en el Congreso, mediante el envío de trabajos originales sobre el

Tema III: LA ADMINISTRACION PUBLICA — a) *Una adecuada Administración Pública.* — Importancia de la administración del sector público — Bases fundamentales para una adecuada administración racional. Importancia de mejorar la administración pública para facilitar el desarrollo y el mejoramiento de condiciones de vida.

Presentaron monografías los siguientes agentes de la Administración Pública:

COMITÉ, Juan Roberto: Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional de Estadística y Censos; GARCIA SMALL, María Vicenta: Obras Sanitarias de la Nación, Archivo; GIRI, Matilde Ana: Secretaría de Hacienda de la Nación, Instituto Médico Quirúrgico; MÁSERÁ PLASTINA, Orlando Raymundo; MELE, Alfredo J.: Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Movimiento de Personal; CATES, Eduardo Douglas: Obras Sanitarias de la Nación, Estudios y Proyectos; BEAS, María Teresa, y PACHECO, Clara Rosa: Comisión Nacional de Rehabilitación del Lisiado y Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, respectivamente; POMILIO, Marcos: Dirección Nacional de Ferrocarriles, Departamento de Inspección; TAPIA, Reginado Eduardo: Departamento de Despacho de la Secretaría de Comercio; BERLINER-BLAU, Jaime: Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública; PARANDELLI, Dante Norberto: Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Arquitectura; AMBROSIO, Daniel Isidro: Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, Dirección Nacional de Asistencia Social; HELMAN Leopoldo Aníbal: Obras Sanitarias de la Nación.

CURSO INTERAMERICANO DE PLANEAMIENTO Y ADMINISTRACION DE PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL

Teniendo en cuenta que muchas instituciones de bienestar social, públicas o privadas, del continente americano, llevan a cabo sus programas sin haberlos planeado científicamente, lo cual produce en el campo social serios defectos, como ser la imprevisión en los propósitos, la falta de coordinación, la duplicación y superposición de funciones y la ineficiencia en la prestación de los servicios sociales, la Organización de los Estados Americanos dispuso la organización de este curso, con sede en Buenos Aires, a fin de contribuir a la solución de los problemas más visibles y apremiantes, que son: a) Falta de planeamiento basado en serias investigaciones sociales; b) Falta de una política social definida, y la consiguiente falta de coordinación entre los programas vigentes, y c) Aguda carencia de personal técnicamente capacitado para formular y realizar una política correcta en este campo.

El proyecto 102 del Programa de Cooperación Técnica tiene por finalidad capacitar grupos de personal a un elevado nivel, a fin de convertir a cada egresado en un dirigente capaz de impartir los conocimientos adquiridos e influir en su país, creando en él una clara conciencia de la necesidad de planear y administrar bien los programas, ofreciendo al pueblo los mejores servicios sociales y aprovechando al máximo los recursos de la comunidad nacional.

Su finalidad esencial es la de crear técnicos capaces de: a) Investigar científicamente la realidad social de sus respectivos países; b) Contribuir a formular una política social realista y práctica para los mismos, y c) Estudiar las técnicas esenciales en el moderno campo de las ciencias administrativas, y esforzarse por la implantación de mejores métodos.

El curso comprende dos aspectos: el Social y el Administrativo. En el primero se imparten las siguientes materias: Política Social, Sociología, Métodos de Investigación Social, Estadística, Aspectos Sociales del Desarrollo Económico, Organización de la Comunidad y Psicología Social.

En el campo Administrativo se dictan las siguientes: Principios Generales de Administración y de Organización y Métodos, Administración Pública y Derecho Administrativo, Finanzas Públicas, Administración de Personal, Relaciones Públicas y Ética Administrativa.

Se cumplen además trabajos prácticos de laboratorio y trabajos de campo, trabajos por grupos y sesiones de mesa redonda. Cada uno de los estudiantes tiene la obligación de preparar una conferencia para informar a sus colegas del estado de los Programas de bienestar social de su país. La Dirección organiza, además, un programa de conferencias a cargo de personalidades en la materia, y de visitas a instituciones argentinas de bienestar social. Cada becario debe presentar, inmediatamente después de su llegada a Buenos Aires, una nómina de tres temas, que servirá de base al trabajo final que debe presentar al terminar el período lectivo.

Cada año se concede una beca para cada uno de los Estados miembros de la Organización, y seis para la República Argentina, país sede del Proyecto.

El Curso funciona en Buenos Aires, con la cooperación del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, Paseo Colón 255, 8º piso. Su Director, contratado por la OEA, es el doctor Armando Arauz Aguilar, de Costa Rica.

SEGUNDA CONVENCION NACIONAL DE MUNICIPALIDADES

Auspiciada por la Comisión de Administración Pública de Caracas, Venezuela, celebrada en septiembre de 1960.

La Comisión de Administración Pública, con la cooperación del Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Planificación y Coordinación de la Presidencia de la República, elaboró una serie de Manuales de Organización Municipal, Administración de Personal y Finanzas Municipales, en los cuales presentó recomendaciones para promover y facilitar una Administración Municipal más eficiente.

El Manual de Organización presenta modelos de organización recomendables para la administración de municipalidades de 25.000 habitantes o menos, explicando, a grandes rasgos, cuáles son los problemas y sus probables soluciones.

El Manual de Administración de Personal expone los principios que pueden contribuir a la formación de un programa de personal bien concebido: sueldos adecuados, selección de empleados según su capacidad, clasificación de empleos, adiestramiento de los empleados y estabilidad de los mismos. Se refiere brevemente al ambiente de trabajo, a los registros de personal y presenta modelos de formularios para solicitud de empleo, aprobación de movimiento de personal, planilla de control de asistencias, tarjeta de servicio y planilla de movimiento de personal.

El Manual de Finanzas Municipales comprende los siguientes subtítulos: A) Contabilidad Municipal. Código de Cuentas. Presupuesto Modelo; B) Fuentes de Ingresos; C) Preparación y Control del Presupuesto; D) Registros de Contabilidad; E) Sistema de Compras. Fluxograma de Sistema de Compras, con gráficos intercalados. Incluye además los Anexos 1 a 20, en que se presentan modelos de hojas de Libros de Contabilidad, planillas, registros, y formularios para los distintos aspectos de las finanzas municipales.

En vista de que en la actualidad los Municipios carecen de reglas o preceptos normativos y de personal capacitado y calificado en el campo de la Administración Pública, la Convención Nacional de Municipalidades recomendó: (1) adoptar las normas de Organización y Administración propuestas por la Comisión de Administración Pública en los Manuales citados; (2) que el régimen jurídico de Ejidos y Bienes Propios sea incluido como función de la Sindicatura Municipal, manteniendo la función relativa al cobro por arrendamiento o venta de los ejidos en la sección de asuntos fiscales, y (3) pedir al Gobierno Nacional estudie la posibilidad de establecer, en colaboración con instituciones competentes, un sistema de adiestramiento y formación profesional para los funcionarios administrativos de los Municipios.

BIBLIOGRAFIA

ADVERTENCIA

Uno de los propósitos más importantes de esta Revista es el de facilitar la información y el intercambio de noticias y experiencias de interés para el estudio de los problemas de la Administración.

El material bibliográfico y documental disponible en esta materia es todavía escaso y difícil de obtener, por lo menos en idioma castellano.

Por tales motivos se dará la mayor extensión posible a este servicio, que comprende tres clases distintas de información: el comentario, la noticia y la ficha.

El "comentario" tiene por finalidad el análisis exhaustivo del libro o artículo que se considere de interés divulgar en el país. Contendrá una evaluación de la tesis o de las opiniones sustentadas por el autor y, en todo lo posible, una extensa referencia al contenido de la obra, con las transcripciones o notas necesarias para tener una información detallada de lo tratado. El propósito es ofrecer al lector, sobre todo en zonas alejadas de las bibliotecas especializadas o los centros documentales del país, material suficiente para sus estudios o investigaciones. Debe recordarse a este respecto que existen en el interior del país muy pocas bibliotecas especializadas en este campo, y que sólo una, la del ISAP, cuenta con una colección completa de obras modernas.

Estos comentarios se reservarán para obras o trabajos fundamentales o de interés muy especial para la investigación y documentación de los problemas administrativos.

La "noticia" contendrá una referencia sucinta del contenido de los libros o artículos recientemente ingresados a la Biblioteca del ISAP.

La "ficha bibliográfica" es un servicio que la Revista ha decidido establecer para facilitar a los funcionarios la formación de su propia colección de obras fundamentales en materia de administración.

En cada número de la Revista se irán publicando una o dos fichas de cada rama o sector de las ciencias administrativas, a fin de que, desde el principio, puedan ordenarse de acuerdo a un plan de documentación básica.

Oportunamente se publicará un esquema o clasificación preparado de acuerdo con la experiencia recogida en la Biblioteca del ISAP.

El lector podrá agregar por su parte las subclasificaciones de detalle que considere más convenientes para su uso personal.

Se advierte que en la presentación de las fichas se han seguido las recomendaciones del Código de normas para la catalogación de los impresos de la Biblioteca del Vaticano, y que el formato de las mismas es el adoptado universalmente.

COMENTARIOS

EDOUARD BONNEFOUS, *La Reforma Administrativa* (Madrid, "Estudios Administrativos", 1960). Un volumen de 293 pp.

Este libro, traducido por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, tiene una importancia singular para todos los estudiosos de los problemas de la Administración Pública y en especial para los que por vocación y obligación deben intervenir en la preparación o ejecución de planes y programas de racionalización administrativa, que se están encarando seriamente en muchos sectores de nuestra organización administrativa nacional, provincial y municipal.

La gran experiencia personal del autor lo llevó a ocupar el cargo de Ministro de Estado, Encargado de la Reforma Administrativa, con el Gobierno René Mayer, el 8 de enero de 1958. Lamentablemente, un cambio de gobierno ocurrido el 28 de junio del mismo año impidió que se concretara el amplio plan de reforma que pretendió encarar.

Ya en el PREFACIO, en una breve síntesis plantea el propósito y alcance del libro y advierte que cualquier tentativa de reforma encontrará más oposición que aprobación, que es una tarea ardua y larga, que no deben esperarse resultados espectaculares a breve plazo y que no hay "fórmulas mágicas" para realizarla. La reforma no se obtendrá por una revolución administrativa sino por la evolución de las estructuras, del espíritu y de los métodos administrativos hacia fórmulas modernas de eficacia y de rendimiento.

El libro está dividido en tres partes principales y complementado por 22 apéndices generales y una extensa bibliografía que incluye documentos e informes oficiales.

PARTE I - CRITICA DE LA ADMINISTRACION

Esta crítica se refiere a la administración pública francesa, sus defectos y virtudes, que pone en evidencia en forma objetiva e imparcial.

En primer lugar se plantea la necesidad de la reforma administrativa, frente al hecho concreto que el Estado ha tenido que desarrollar sus servicios más allá de toda medida, interviniendo prácticamente en todas las actividades humanas, económicas, financieras, industriales, comerciales, políticas, científicas, artísticas, sociales, culturales y hasta deportivas, con lo que la prosperidad de la Nación en conjunto y la de cada uno de sus habitantes dependen del buen funcionamiento de los servicios públicos. Pero este espectacular desarrollo de la actividad estatal no ha sido acompañado de un adecuado perfeccionamiento de las estructuras y los métodos: "en la era del átomo —dice— los servicios públicos franceses han mantenido las grandes líneas de la organización napoleónica y utilizan aún procedimientos de los tiempos de la diligencia".

La reforma es necesaria porque los servicios son onerosos, tanto en dinero como en material y personal mal empleados, en tiempo perdido y en trabajo inútil, sin conformar al público ni a los propios funcionarios, sectores (el privado y el oficial) que cada vez se van distanciando más entre sí. Es vital adecuar los servicios públicos al ritmo de la época y a las necesidades de la expansión y de la defensa nacional. La reforma debe ser amplia y abarcar simultáneamente a los servicios y a las instituciones.

Esto ha sido comprendido y alentado por la opinión pública. La reforma es una bandera de todos los partidos políticos y la mayor parte de los gobiernos luchan por ella hace más de treinta años, en medio de frecuentes fracasos pero con vivas esperanzas de realizarla.

Cualquier acción reformadora debe partir de una detenida consideración y análisis de las críticas de la opinión pública cuya síntesis es: la administración es demasiado costosa, complicada y de una eficacia desigual y debe fijarse como objetivos básicos: economía, simplicidad y eficacia.

A continuación se analizan los elementos favorables sobre los que puede y debe apoyarse la reforma: con todos sus defectos existe una sólida organización administrativa, integrada por una dotación de personal de calidad superior. En el fondo el autor quiere y admira esa administración que ha realizado su misión, asegurando la permanencia del Estado a través de numerosos regímenes (imperio, monarquía, república), crisis políticas, económicas y sociales, de guerras, de victorias y de derrotas, por haber sabido adaptarse a todas esas vicisitudes. "Para gobernar Francia bastaba mantener los servicios públicos y cambiar solamente las cabezas".

Los tres capítulos siguientes son dedicados a estudio crítico en sí, analizando los elementos componentes y generadores de los tres factores básicos: costo de los servicios, complejidad y eficacia desigual. Se describirán sintéticamente esos factores y elementos y el lector imparcial podrá comprobar que los problemas de administración pública son de carácter universal, común y similar, que sólo varían en intensidad pero no en naturaleza, si bien podría apreciarse que la intensidad de algunos de ellos está estrechamente vinculada con el sistema de gobierno (unitario y parlamentario frente al federal y presidencial) y con la tradición o antigüedad de la administración.

Esta similitud de los problemas induce a suponer que podrían necesitar un tratamiento similar y también que las experiencias ajenas, tanto positivas como negativas, deben ser tenidas en cuenta para facilitar la propia tarea y no improvisar.

El costo excesivo de los servicios se atribuye a la amplitud actual de los fines del Estado con el consiguiente desarrollo paralelo de la administración y el mantenimiento de antiguos métodos y sistemas de trabajo.

Las funciones clásicas del Estado, como la defensa nacional, exigen grandes inversiones y gastos. A esto se agregan las modernas concepciones y los nuevos servicios sociales que provocan la creación de más y más servicios.

a) La expansión de servicios públicos se realiza en primer lugar mediante la creación de nuevos ministerios. La Ley del 28-IV-1791 fijaba su número en 6; el II Imperio lo elevó a 10; la III República a 11 en 1894, y en 1906 se llegó a 12 con la creación del Ministerio de Trabajo. A partir de 1914 se inicia un nuevo proceso de expansión que dura hasta nuestros días y en el que cada gobierno organiza la Administración en forma diferente, muchas veces por simples circunstancias políticas. El reagrupamiento o la división de ministerios origina problemas secundarios, ya que obliga a la creación de organismos auxiliares, despachos, etc., se afecta la organización y los archivos, todo lo que, finalmente, se concreta en una inflación de personal, material y locales, inflación que se mantiene aun en el caso de desaparición del servicio administrativo que les dio origen.

b) El segundo factor de expansión es la creación de "administraciones autónomas" (organismos autárquicos), organismos de carácter estatal separados de los servicios ministeriales.

El autor menciona nueve tipos distintos de administraciones autónomas, cuyos estatutos jurídicos están más o menos definidos y que sólo tienen como único carácter común el de utilizar o depender en cierta medida de los fondos del Estado. Estos organismos constituyen a su vez filiales derivadas cuyo estatus es indefinible.

Un inventario de esos organismos, "exigido" por el Parlamento, incluía 571 al 31 de diciembre de 1957, cuya lista completa figura en un apéndice.

Una consecuencia inmediata del aumento en el número de ministerios y administraciones autónomas es el correlativo y enorme incremento en el número de delegaciones regionales y locales a través de todo el país.

Otro elemento fundamental en el desarrollo de la administración se origina en la "expansión interna" de los servicios públicos, originado en una fuerza latente que actúa en dos direcciones. La primera o "imperialismo administrativo" fue definida así por el Comité Central de Encuesta sobre Costo y Rendimiento de los Servicios Públicos: "Según una ley de evolución bastante común, la mayor parte de los servicios públicos tienden a veces a acrecer sus atribuciones y a extender su campo de acción a actividades para las cuales no han sido originariamente concebidos". El afán de los funcionarios, que tienden a aumentar el número de su personal y de sus oficinas como factor de autojerarquización y el deseo de cumplir mejor sus funciones, son los factores predominantes en esta expansión de organismos, con el agravante de

que ellos se van integrando con sus vecinos y adquiriendo una clientela, por lo que resulta difícil su supresión, ya que se han convertido en indispensables.

El autor hace aquí una distinción entre los organismos específicos (que cumplen funciones en general establecidas por ley) y los organismos auxiliares o complementarios, y afirma que desde hace treinta años se nota un desarrollo más importante de los últimos, lo que, según podemos observar, coincide con lo que ocurre en nuestro país.

Los organismos tienden a hacerse autosuficientes creando sus propias oficinas de personal y de compras, con lo que se duplican y superponen innecesariamente los procesos y trámites. A estos servicios se agregan en los últimos tiempos los servicios sociales, economatos, comedores, clínicas, dispensarios, estadios, colonias de vacaciones, viviendas, peluquerías, agencias de viajes y turismo, oficina de prensa, dotación de automotores, centros de estudios, revistas técnicas, laboratorios, etc., a los que el autor considera creaciones abusivas que escapan a la observación del Parlamento y a los controles administrativos.

Estos organismos, además de su costo que muchas veces no se justifica por los beneficios que producen, originan un recargo de trabajo a los demás organismos con los que están interrelacionados y causan a su vez una nueva expansión de éstos, con lo que se llega a correr el riesgo de dar una importancia desmesurada a funciones secundarias, por lo que se impone una revisión de las funciones administrativas y de los medios puestos a disposición de los servicios.

La expansión de organismos y servicios origina dos consecuencias inevitables: el gran incremento en la cantidad de personal y en el de locales para alojarlos. Como los edificios estatales no alcanzaban —por falta de un plan de construcciones— los organismos se han extendido por la capital y los suburbios, ocupando muchas casas particulares totalmente inadecuadas y dispersas, lo que a su vez origina la necesidad de expandir los sistemas de intercomunicación, mensajeros, etc., y un sin fin de molestias a los usuarios.

En varios cuadros se muestra el incremento espectacular de funcionarios y empleados, si bien se deja constancia que las cifras son difíciles de interpretar por falta de un inventario permanente y de una definición social y jurídica de los funcionarios, a lo que se agrega un exceso de categorías y de ambigüedades en el censo, no obstante lo cual el autor llega a la conclusión que por cada 5 trabajadores del sector privado hay dos per-

sonas que obtienen la totalidad o parte de sus ingresos de las Cajas del Estado.

Expresa que más criticable que el número de funcionarios es el número de empleos; que un reordenamiento administrativo sólo mostraría unos pocos empleos inútiles, y que la revisión de los métodos de trabajo permitiría utilizar mejor al personal y reducir su número.

Los métodos administrativos son frecuentemente costosos y la gestión del Estado no puede compararse a la de la actividad privada, sometida a competencia que la obliga a disminuir sus costos. El Estado no conoce estos estudios y muestra indifección ante el problema, y la república igual que la monarquía, establece aún sus gastos en función de sus necesidades y no de sus recursos, lo que no favorece el sentido de la economía ni la adecuada prioridad en los gastos e inversiones.

La mayor parte de la reglamentación administrativa es de orden financiero y económico y cualquier gasto, por pequeño que sea, origina formalidades y complicaciones ignoradas por la actividad privada, llegándose a la paradoja que normas creadas para lograr una gestión estricta de los gastos origina una gestión muy cara.

El sistema financiero del Estado pone énfasis en el control y en la regularidad y no se preocupa mayormente por los costos, lo que se pone en evidencia en el agrupamiento de los créditos en el presupuesto, que no permite determinar los costos funcionales de los servicios; esto determina que los gastos se realicen en función de los créditos y no de las necesidades, actitud que se agudiza al finalizar el ejercicio financiero, cuando se realizan muchos gastos innecesarios para evitar saldos favorables que pudieran originar una reducción de los créditos posteriores.

Cuando se necesita encarar un nuevo programa o realizar una nueva actividad, la primera reacción de la administración consiste, muy frecuentemente, en aumentar su personal y sus oficinas sin pensar en la posible existencia de una solución más conveniente o económica.

El Capítulo IV de la obra está dedicado a estudiar la complejidad de la administración. Las vicisitudes de Francia a partir de la Revolución llevaron a los gobiernos a modificar las leyes y a crear servicios, todo lo que se fue amontonando sobre lo existente en una inexplicable maraña de textos y de oficinas.

No existe en la tradición latina una administración sin textos. Ellos organizan los servicios y determinan sus funciones y las obli-

gaciones y derechos de los funcionarios y de los usuarios, pero la confusión de textos conduce a la confusión del Derecho.

A la antigua jerarquía de textos: Ley, Decreto y Orden se agregó una cuarta categoría: la Circular. Pero se ha legislado y reglamentado en desorden, interfiriéndose mutuamente las autoridades responsables.

Se produce subversión de valores porque cuestiones fundamentales son dispuestas por decretos y hasta por órdenes, mientras las leyes reglamentan aspectos secundarios y de detalle.

Se ha procurado adecuar los textos a los acontecimientos para solucionar los distintos problemas que se iban presentando, pero ha sido difícil evitar que se afectaran los principios del Derecho o los textos anteriores, vecinos o paralelos, que no han sido derogados ni adaptados, todo lo cual crea una confusión jurídica, agravada por numerosas leyes no promulgadas ni reglamentadas y por la existencia de textos que no se cumplen, por haber sido emitidos por un gobierno anterior, por haber perdido eficacia a causa de un texto ulterior o bien por no existir autoridad de aplicación.

Como en muchos casos no se tiene la seguridad si un texto está en vigor o ha sido derogado y además existen disposiciones contradictorias, se crean serios problemas de interpretación y de jurisprudencia y finalmente se expresa: "Nadie puede alegar ignorancia de la ley, pero sería conveniente que la ley fuese clara y estuviese al alcance de todos".

El usuario no sabe si está de acuerdo con la ley, muchos son defraudadores sin sospecharlo, y los especialistas encuentran grandes dificultades para orientarse.

El funcionario encargado de aplicar la ley no escapa a esos problemas y como es juez, en general aplica el texto que más le conviene, con lo que corre riesgo de cometer arbitrariedades.

Hay en marcha un proceso de codificación pero se tropieza con grandes dificultades.

Aunque menos peligrosa que la complejidad de textos, la complejidad de las formalidades originada en la maraña de las estructuras irrita intensamente al público, que estima estar sometido a formalidades fastidiosas y vejatorias cada vez que entra en contacto con la Administración, ya que no comprende ni la necesidad ni el sentido de tantos cuestionarios, instancias, trámites y esperas, formalidades que atribuye directamente a una indiferencia perversa, cuando no son más que la conveniencia, rutina y hábitos de los servicios, antepuestos al ahorro del tiempo, dinero e incomodidades, del usuario.

Uno de los principales factores de la complejidad administrativa es el exceso de centralización, que es de carácter doble: territorial y técnica. La primera obedece a una centralización del poder de decisión de los asuntos locales en beneficio de la Administración central y, dentro de ésta, la segunda centralización obedece a la necesidad o costumbre de que el expediente llegue a la firma del ministro.

La centralización territorial analizada es inherente al sistema unitario de gobierno de Francia, pero se complica debido a que, a la división territorial —Distrito, Departamento y Municipios— se agregan las Regiones como subdivisión geográfica de los ministerios y organismos centrales, y en la delimitación de las regiones no hay dos ministerios de acuerdo, por lo que el autor afirma que el mapa administrativo de Francia es un verdadero caos. El apéndice 5 incluye 6 mapas correspondientes a la subdivisión territorial de otros tantos ministerios y grandes organismos centrales, que confirman lo expresado.

Se intentó delegar en los Prefectos (Jefes de Departamentos) un cierto poder de decisión para descentralizar funciones y facilitar la coordinación de los servicios locales, pero sin éxito, y sucede que estos servicios dependen de un ministerio, y otros similares —por ejemplo de agricultura y sanidad— dependen del prefecto, lo que conduce a conflictos permanentes entre los funcionarios y origina grandes dificultades para el usuario que jamás sabe cuál es la oficina responsable, por lo que pierde tiempo en pasos inútiles entre la jerarquía territorial y la técnica o administrativa.

La centralización técnica conduce a que un expediente iniciado en una oficina local sea registrado, estudiado e informado sucesivamente por los Ayuntamientos, Subprefecturas, Prefecturas y los servicios regionales hasta que finalmente llega al ministerio. Cada autoridad agrega documentos, a veces contradictorios, o pide informaciones complementarias por haberse omitido datos importantes, o por haberse modificado las normas durante el largo trámite, con lo que un asunto simple tarda varios meses en ser resuelto, o varios años cuando es complicado.

Estos problemas se originan, como se ha dicho, en un exceso de centralización y la solución única y correcta es una adecuada delegación de funciones o de autoridad, con la correspondiente delegación de firma, siendo esto último lo más importante.

Los inconvenientes de esa doble centralización son numerosos y graves. Los altos funcionarios absorbidos por la firma de rutina no tienen tiempo para ocuparse de tareas más importantes, como son las de previsión, or-

ganización, dirección, coordinación y control, con lo que se afecta la eficiencia de sus organismos. Se diluye la responsabilidad al separar los procesos de informe, decisión y firma, con lo que los ministros y directores generales firman resoluciones sin conocer de qué se trata.

A esto se agrega el enorme volumen de circulación de expedientes con los consiguientes gastos excesivos, retrasos y riesgos de pérdida y de confusión.

Otras dificultades derivan de la incompreensión de los problemas locales por parte de los organismos centrales alejados. Finalmente, quizás una de las más graves dificultades es la hipertrofia de los organismos centrales o hinchazón de la burocracia instalada en la capital del país, cuya ubicación es en muchos casos indefendible, como podría ser, entre otras, la Escuela Nacional de Ingeniería Agronómica, instalada en París.

Otro factor de complejidad es la duplicación de funciones y el entrecruzamiento de competencias, ya que origina una importante cantidad de complicaciones, lentitudes y formalidades.

Cuando los ministerios sólo eran doce sus competencias y atribuciones estaban más o menos bien delimitadas por la misma naturaleza de las materias que atendían. Al aumentar el número de ministerios y de entidades autónomas y por la misma complejidad moderna de los asuntos a tratar, se entrecruzan las competencias y se duplican las funciones, ya que resulta casi imposible delimitarlas. A esta dificultad se agrega el hecho de que muchos organismos se excedan deliberadamente en sus atribuciones, asumiendo funciones ya atribuidas a otros organismos.

Se hace una extensa enumeración de organismos que duplican o superponen sus funciones actuando aisladamente. Si coordinasen sus actividades y materiales podrían obtener mejores y más seguros resultados, realizando importantes economías y evitando al usuario gestiones, formalidades y pérdidas de tiempo. Varias veces se ha intentado reagrupar a estos servicios duplicados en un organismo superior, pero siempre se ha terminado creando un nuevo organismo, sin suprimir ni unificar los organismos inferiores.

Otro factor de complejidad es el empeño por esmerarse excesivamente en el ejercicio de la función.

Para asegurar la más estricta justicia se ha llegado a diversificar la ley según los distintos casos de aplicación, con lo que se multiplican las categorías de beneficiarios y las excepciones, se complican los textos y los servicios y consecuentemente los casos de apli-

cación y por consiguiente la duración del trámite, lo que a su vez origina otros problemas para resolver determinadas situaciones. Por ejemplo, como el cálculo y la liquidación de la pensión de un funcionario se ha complicado tanto que exige un trámite de más de doce meses, ha sido necesario crear un servicio especial para hacer adelantos a los jubilados, ya que no cobran su sueldo de activo, pero tampoco su pensión pasiva.

Estas reglamentaciones complicadas tienen además el inconveniente de que se modifican constantemente y cuando afectan a muchas personas, casos de sueldos, jubilaciones o pensiones, obligan a recalcular con frecuencia su cuantía para varios millones de titulares, con lo que la propia Administración sufre estas complicaciones creadas por ella misma.

Se citan numerosos casos en que el esmero o la búsqueda de una exactitud exagerada e innecesaria, crean molestias, demoras y una gestión antieconómica.

Menciona igualmente el autor la carrera entre la Administración y el fraude, la primera estableciendo formalidades y barreras reglamentarias para evitarlo y el segundo recurriendo a astucias de hecho y de derecho para eludirlas. Si bien la Administración empieza por perder, termina por ganar imponiendo formalidades que logran hastiar al defraudador, pero con graves e injustificadas molestias para el usuario honesto y muchas veces con un costo excesivo, con perjuicio para el usuario legal.

Muchas veces, el exceso de precauciones se vuelve contra la propia Administración en beneficio de aquellos contra quienes se habían tomado, como en el caso de las licitaciones públicas que se han hecho tan complejas y obligan a tantas gestiones, formalidades, garantías y papeleo que muchos candidatos se rinden, dejando el campo libre a unos pocos avisados o duchos en imponer sus condiciones.

El exceso de esmero en las reglamentaciones asume su máximo significado negativo cuando un "trabajo a reglamento" es más eficaz que una verdadera huelga.

En el Capítulo V se analiza la eficacia de la Administración. Desde luego que todos los problemas y fallas o errores de las estructuras y métodos afectan dicha eficacia, pero estos defectos se encuentran agravados por una distribución defectuosa de los medios y por un "clima general" que afecta el espíritu de iniciativa de los funcionarios y el rendimiento de los servicios.

Las funciones a cumplir por el Estado admiten una escala de jerarquía u orden de prioridad de acuerdo con su importancia y necesidad. La distribución de los créditos

de presupuesto debiera realizarse en función de esa escala, pero en la práctica no sucede así.

En general, las distintas partidas anuales son iguales a las del año anterior y resulta difícil aumentarlas o conseguir créditos para nuevas necesidades. Desde luego que ningún organismo renuncia a créditos que la evolución ha hecho inútiles. Por otra parte, en sus previsiones, los organismos exageran naturalmente sus necesidades y ocultan cuidadosamente sus posibles economías, por lo que resulta prácticamente imposible equilibrar las distintas necesidades de créditos, tanto en el interior de un ministerio u organismo como en el conjunto de organismos de la Administración. Falta la información necesaria, el personal suficiente, la organización adecuada y el tiempo indispensable para examinar las propuestas y ajustar los créditos a las necesidades reales, ubicadas en un correcto orden de prioridad. Incluso falta la posibilidad jurídica de reajustar créditos.

En resumen, la resultante es que la distribución de los créditos entre los distintos ministerios y organismos es bastante irregular, problema que se agrava por la misma falla en la distribución interna. Por esta razón hay ministerios ricos y ministerios pobres. Unos se instalan lujosamente, mientras que otros se ven obligado a "dar vuelta a los sobres usados para expedir su correo", con lo que el Estado es acusado simultáneamente de prodigalidad y de avaricia.

Por falta de medios el Estado no realiza algunas funciones esenciales, mientras puede asumir fácilmente funciones que, si no son inútiles, son de un interés menos vital. Y esto sucede por no haber asignado un correcto orden de prioridad a las distintas necesidades.

La distribución de los funcionarios merece ser revisada. Algunos servicios tienen exceso de personal mientras otros no alcanzan a cubrir sus necesidades mínimas.

Al defecto de distribución se debe añadir un defecto de adaptación que se origina en ciertas fallas de reclutamiento, selección, orientación, carrera administrativa y otras inherentes a la administración y conducción de personal.

Problemas similares existen con el material. Algunos servicios se han mecanizado adecuadamente, mientras otros siguen utilizando los sistemas manuales de principios de siglo, con lo que frenan la actividad de toda la Administración, ya que el elemento más lento es el que impone el ritmo de trabajo a todo el conjunto.

Algunos servicios han adquirido un material costoso, cuya utilización no es siempre racional, por la falta de un plan de conjunto, citando el ejemplo de un conjunto de máquinas de calcular que no son utilizadas más que durante algunos días del mes, mientras en una oficina vecina los empleados siguen perdiendo su tiempo al realizar las sumas a lápiz.

El clima administrativo afecta la eficacia. Para el autor, la expresión "clima administrativo" es comprensiva de una serie de elementos y factores vinculados con "Administración del Personal", "Relaciones Humanas" y "Relaciones Públicas".

La administración ignora la disciplina militar, teme encuadrar al funcionario con excesivo rigor y pareciera que por reacción al llamado "espíritu de cuartel" practica con su personal y su público una indulgencia que no deja de tener inconvenientes.

Se ha creado una tácita solidaridad de reivindicación en el conjunto de la jerarquía funcional, debido especialmente a la estrechez de sueldos.

Como no se realizan cálculos de costos, los jefes no sienten en absoluto la necesidad de obtener un rendimiento adecuado de su personal. Si bien es cierto que los sueldos son bajos, no siempre es verdad que la retribución sea inferior al trabajo real que realiza el personal, si bien hay muchos funcionarios cuyo trabajo es muy superior al monto que perciben.

Existe una gran tolerancia en el cumplimiento del horario de entrada y salida, tiempo de permanencia en la Oficina, permisos de salida y control médico de ausencia, y en muchos aspectos del trabajo diario, nombramientos y traslados, privan las conveniencias personales sobre las razones de servicio.

Por supuesto que hay servicios donde se mantiene una disciplina severa y donde el sentido de responsabilidad asegura un rigor de gestión que no se encuentra ni en la actividad privada.

En ciertos servicios la jerarquía tiende a convertirse más en una escala de salarios que en un sistema de mando y para los ascensos no se valoran suficientemente el mérito y el trabajo.

La inspección y el control atraviesan una etapa de crisis y por eso no han conseguido corregir la tendencia a la debilitación de la autoridad jerárquica. Paradójicamente se critica a la vez la desaparición de las inspecciones y la multiplicación de los controles.

En general el control es sólo de forma, se transforma en un elemento de rutina que se utiliza simplemente para cubrir la responsa-

bilidad del funcionario y actúa como freno, o causa de lentitud, y por eso resulta preferible recurrir a la inspección, que es una de las formas más eficaces del control. Conviene aclarar que, aunque muchos las confunden, son dos cosas diferentes: el control es exhaustivo y se ejerce sobre el conjunto de los actos de una administración, en tanto que la inspección es una vigilancia que actúa por medio de pruebas.

La inspección resulta eficaz cuando actúa por sorpresa y dispone de tiempo para realizar pruebas y llegar al fondo del problema o asunto. En estas condiciones, sólo su posibilidad estimula el celo y la aplicación de los servicios. Actualmente tiende a evolucionar, se hace rutinaria y anunciada, los inspectores se inmovilizan en la ejecución de trabajo material y prácticamente la inspección, como tal, tiende a desaparecer.

La autoridad jerárquica tiende a debilitarse, el control a petrificarse y la inspección a desaparecer; con esto, las relaciones de jerarquía tienden a transformarse en relaciones de camaradería y los servicios sólo funcionan por la fuerza de la costumbre.

Cuando la autoridad decae surge la anarquía, es difícil restablecer la disciplina. El interés del Estado cede al interés personal.

A lo anterior debe agregarse el debilitamiento de la autoridad provocado por su dispersión, la que a su vez se origina en varios factores. Las leyes y reglamentos, al descender a los detalles de aplicación restringen la facultad de iniciativa, que es una forma de ejercer autoridad. La organización administrativa frondosa fracciona hasta tal punto los elementos de una decisión que son muy raros los funcionarios que tienen efectivamente la posibilidad de decidir.

La centralización de funciones y de autoridad aparentemente permitiría concentrar la facultad de decisión en unas pocas cabezas importantes, pero en la práctica no sucede así por la gran imprecisión en la delimitación de funciones, lo que, como ya se ha visto, origina grandes duplicaciones y superposiciones, que son las que justamente dispersan el ejercicio de la autoridad.

Esta dispersión de autoridad en práctica reduce todos los niveles jerárquicos explica la mayoría de las insuficiencias en la previsión y de los defectos en la acción (falta de coordinación) que se dejan sentir frecuentemente.

La Administración se adapta fácilmente a este debilitamiento de la autoridad y frecuentemente elude decisiones que implican riesgos, para lo cual trata de cubrirse con los dictámenes de organismos consultivos o comisiones, que la liberan de su propia res-

pensabilidad al mismo tiempo que tratan de coordinar actividades.

Es ciertamente indispensable coordinar la actuación de servicios conexos y realizar otros trabajos preparatorios, que en general se encargan a comisiones, pero esto no debe impedir que la Administración asuma sus responsabilidades y actúe, que es lo que sucede por la proliferación de comisiones excesivamente numerosas, que obstaculizan la marcha de los asuntos, o impiden su resolución mediante procedimientos interminables. Además, muchas de estas comisiones son inútiles y constituyen una simple formalidad establecida por la ley o la costumbre.

A falta de decisión, la Administración obedece con demasiada frecuencia la fuerza de la costumbre, es decir a la inercia o rutina, que es uno de los factores demoralizadores que la afectan con mayor gravedad, porque la rutina es una forma colectiva de pereza, que mantiene en sus puestos a las personas inútiles, a los utensilios antiguos y a los procedimientos superados; que frena la racionalización del trabajo y la utilización de máquinas modernas, y que impide que el Estado se reforme y haga más eficaces sus servicios, todo lo cual explica que la Administración no haya encontrado en sí misma los estímulos y los elementos de su propia reforma, por haberse acostumbrado a los métodos y procedimientos en vigor, a los que juzga con complacencia.

Los funcionarios viejos, amoldados a la rutina, son los que forman a los funcionarios jóvenes en sus mismos hábitos y por eso el que está animado por el espíritu de reforma conoce más sinsabores que éxitos, encuentra más resistencia que ayuda, e, incluso, sus colaboradores directos cuentan con su cansancio para desanimarlo en sus esfuerzos.

El funcionario responsable sabe que la tentativa de reforma es una aventura peligrosa, cuyos fracasos le serán imputados sin duda alguna, mientras será seguro que no se le reconocerán sus éxitos.

Todo intento de reforma de un solo servicio fracasaría a causa de la obstrucción de los demás, ya que existe una solidaridad que los obliga a marchar a un mismo ritmo y con los mismos métodos.

Los métodos arcaicos son defendidos no sólo por los funcionarios que ven en ellos una garantía de una carrera sin riesgos, sino por toda una categoría de administrados, de proveedores y gestores que quieren mantener las ventajas que se han sabido crear a su amparo.

En estas condiciones —dice el autor— cualquier intento de reforma suscita numerosas y

fuertes oposiciones, sobre todo entre ciertos funcionarios que, sin embargo, serían los primeros interesados en una transformación profunda de los métodos administrativos (1).

Hay que reconocer que las tentativas hechas en varias ocasiones de alterar los derechos de los funcionarios, con el pretexto de la reforma administrativa, han originado esta desconfianza del personal hacia cualquier reorganización de servicios o cambio de métodos.

Señalemos con optimismo, sin embargo, el deseo de reforma que apunta desde la última guerra entre el personal. Algunos sindicatos han establecido por propia iniciativa planes admisibles, y a petición suya representantes de los funcionarios han tenido entrada en los Comités paritarios encargados, después de la liberación, de realizar en los Ministerios las reformas necesarias.

Se han formado asociaciones, se han editado revistas por los propios funcionarios para estudiar, publicar y difundir las medidas más adecuadas para reorganizar y equipar los servicios públicos.

Actualmente una amplia élite de funcionarios ha comprendido que la situación moral y económica de los agentes del Estado depende en gran medida de la renovación de los servicios, estando dispuesta a secundar cualquier esfuerzo que tienda a modernizarlos.

"Es de desear —agrega— que estos funcionarios consigan la adhesión del conjunto del personal del Estado y que a las experiencias de reforma que se siguen desde hace treinta años suceda por fin un movimiento capaz de dar a nuestro país la Administración que espera."

(1) "Para apreciar la fuerza de esta resistencia, hay que citar el informe de Luis Marín, Presidente de la gran Comisión de Reforma instituida por el Parlamento en 1921. El texto tiene treinta y cinco años y felizmente, la situación ha evolucionado después.

"La Administración ha manifestado oficialmente su resistencia más apasionada ante cualquier tentativa de reforma. Si bien hemos encontrado en los diferentes grados de la escala jerárquica un cierto número de funcionarios tanto más convencidos de la necesidad de reformas cuanto mejor conocen a sus servicios, si bien la mayoría de las asociaciones de funcionarios consultadas han aprobado el principio de la reforma, la realidad es que los jefes de servicio o sus subordinados inmediatos han opuesto resistencias inconcebibles, se han servido de medios que, desgraciadamente, se han convertido en habituales en sus relaciones con sus superiores o con otras Administraciones (negativas perentorias, informes incompletos o ininteligibles, respuestas evasivas, demoras repetidas en el suministro de la menor cifra, protestas malsonantes, campañas de prensa organizadas), y muchos han llegado hasta a negarse a toda respuesta, a pesar de las cartas y de las órdenes de sus propios Ministros".

PARTE II - LAS TENTATIVAS DE REFORMA DE 1922 A 1953

El título es suficientemente ilustrativo. En esta parte el autor resume la actuación de los distintos organismos con el propósito evidente de sacar conclusiones, aprovechar experiencias y evitar reincidir en errores que malograron tantos esfuerzos.

En el siglo XIX la idea básica de la reforma administrativa era la descentralización de poderes en favor de las autoridades locales, pero el incesante desarrollo de la Administración y de las atribuciones del Estado impuso la evolución hacia una concepción más amplia, que abarca la revisión completa de las estructuras y de los métodos del Estado y en este sentido es una necesidad admitida por todos.

LISTA DE LAS EXPERIENCIAS Y DE LAS TENTATIVAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

- I. La Comisión de Reformas de Louis Marín (1922).
- II. La reforma de Poincaré (1926).
- III. La primera experiencia de Paul Reynaud (1932).
- IV. La política de deflación administrativa (de 1932 a 1933).
 - A) El dispositivo Palmade.
 - B) El Comité Superior de Economías.
 - C) La Comisión de Retiros y la Comisión de Oficinas.
- V. Los decretos-leyes de Pierre Laval (1935).
 - A) Los textos.
 - B) Las Comisiones de Economía.
- VI. Las medidas del Gobierno León Blum.
- VII. La segunda experiencia de Paul Reynaud y el Comité Superior de Reorganización Administrativa (1938).
- VIII. El Estado Francés. La Región (1941-1944).
- IX. La liberación. La misión provisional de reforma de la función pública (1945).
- X. Las Comisiones de Revisión de Empleos, la Comisión del Hacha, la Comisión de la Guillotina (1945-1947).
- XI. La Comisión Superior de Métodos (1945).
- XII. El Comité de Reforma Administrativa (1946).
- XIII. Los Comités Técnicos Paritarios (1946).
- XIV. La Dirección de la Función Pública (1946).

- XV. El Comité Central de Encuesta sobre Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos (1946).
- XVI. La Comisión Interministerial de Desconcentración (1947).
- XVII. La Comisión Superior de Codificación (1948).
- XVIII. La Ley de 17 de agosto de 1948, preparada por Paul Reynaud.
- XIX. Las Comisiones Departamentales de Economías (1949).
- XX. La Comisión Nacional de Economía (1950).
- XXI. La experiencia de Guy Petit (1952).

Estas comisiones y comités deben reconocer como precursores a un decreto de 1895 que creó una Comisión extraparlamentaria de Descentralización y a otro de 1906 que creó una Comisión de Reorganización Administrativa cuyo objeto principal era facilitar la gestión de los alcaldes de los pequeños municipios.

La primera tentativa importante fue encadrada por la Comisión de Reformas que después se llamó "Comisión Louis Marin", que presentó un amplio informe que constituyó un verdadero plan de reorganización administrativa, que tenía dos objetivos fundamentales: promover una administración mejor y disminuir los gastos, que serían logrados por dos series de medidas. La primera incluía la revisión completa de las estructuras o escalones territoriales de la Administración con una intensa supresión y fusión de servicios y la segunda serie preveía una adecuada descentralización de autoridad y funciones.

Este plan desató violentas tormentas en los medios administrativos y era evidente, como sucedió, que su aplicación encontraría múltiples dificultades.

Pero estaba dado el paso inicial y en 1926 el Parlamento autorizó al Gobierno a proceder a la supresión o fusión de empleos, establecimientos y servicios, por medio de decretos-leyes que debían ser sometidos a ratificación parlamentaria cuando implicaran la modificación de leyes anteriores.

Se emitieron más de 80 decretos que realizaron la primera gran reforma de la estructura de la Administración, que incluía en primer lugar una reorganización territorial. Se inició un proceso de descentralización y desconcentración en beneficio de entidades locales, se fusionaron muchos organismos centrales y se realizaron reformas en numerosos ministerios.

Como paralelamente se realizaba una intensa obra de saneamiento financiero, que

tuvo éxito, la reforma administrativa dejó de constituir una necesidad urgente y recién se realiza una nueva tentativa de reforma en 1932, cuando reaparece la necesidad de hacer economías.

En marzo de 1932 se confió al Vicepresidente del Consejo de Ministros (Paul Reynaud) el control general de los Servicios del Estado. Este funcionario propuso la creación de un organismo superior permanente con el propósito de racionalizar los servicios públicos, que fue duramente combatido por las autoridades cuya posición ponía en peligro, pero no tuvo tiempo de llevarlo a la práctica, lo que fue lamentable, porque esta tentativa de reforma, libre de problemas financieros inmediatos y respaldada por el Vicepresidente del Consejo, tenía posibilidades de éxito.

En el transcurso de 1932 se agravaron las dificultades presupuestarias, las que se imputaron a la inflación de los servicios y del personal de la Administración. Se creó un estado de ánimo, que se prolongó hasta 1939, favorable a la reducción de créditos y de personal, con lo que se producirían economías y una saludable reforma de los servicios. Aparecieron así numerosas medidas legislativas y reglamentarias que en su mayor parte dieron a las tentativas de reforma un estilo peculiar de deflación administrativa. En realidad todas esas medidas que tenían como objetivo esencial la reducción, directa o indirecta, de los gastos del Estado y especialmente de los de personal, fueron muy impopulares entre los funcionarios, sus primeras víctimas, por lo que se disfrazaron con el rótulo de reforma o reorganización administrativa.

Este período es confuso para analizarlo, pero deja varias enseñanzas y la principal es que cuando en 1936 se creyó que la ocasión era propicia para encarar una profunda reforma administrativa, sucedió que la propia idea de reforma estaba desacreditada por el abuso que se había hecho de ella.

Debido a la necesidad de equilibrar el presupuesto se vuelve a poner de actualidad el tema de la reforma administrativa a partir de 1937. La necesidad de tal reforma era incuestionable y es de lamentar que una vez más fuera abordada bajo la presión de urgentes dificultades financieras.

De acuerdo con una autorización general del Parlamento al gobierno, en noviembre de 1938 se crea el Comité Superior de Reorganización Administrativa que tenía la ventaja de contar con sólo 5 miembros y de ser de carácter casi permanente (Segunda experiencia de Paul Reynaud). Mantenía la desventaja de ser únicamente un organismo asesor y los

acontecimientos de 1939 interrumpieron prematuramente su actuación.

Pocas veces se presentó una época tan favorable para la reforma administrativa como la de 1940-1944 (ocupación alemana). Pudo hacerse algo útil, pero nada se consiguió. Se intentó crear la Región y se nombraron Prefectos regionales que ejercían su autoridad sobre cierto número de Departamentos. Esta medida, que podría haber mejorado la organización administrativa territorial, en realidad la complicó, ya que al subsistir los Departamentos, la regionalización se superpuso a ellos sin ninguna ventaja y sí con muchos inconvenientes.

La época de la liberación (1945-1952) fue también excepcionalmente favorable para los reformadores. Los cuadros administrativos que habían sido los principales obstáculos para la reforma estaban prácticamente destruidos, pero no se actuó con rapidez, ya que los reformadores concentraron su atención en los problemas económicos y sociales y en particular en la nacionalización de las grandes empresas, que se convirtieron en nuevos servicios públicos.

No obstante se inicia un proceso de mucho interés.

En octubre de 1944 se constituyó un grupo de estudio de las técnicas administrativas, cuyos trabajos sirvieron de base e inspiración para numerosos organismos que se crearon en los dos años siguientes.

La Misión Provincial de Reforma de la Función Pública, dirigida por Michel Debré, realizó en cinco meses una obra importante. Dos ordenanzas de octubre de 1945 reformaron totalmente el reclutamiento y el Estatuto de los altos funcionarios, dictándose una serie de medidas que concedieron gran prioridad a los asuntos del personal.

Para asegurar un reclutamiento eficaz se crearon en las universidades los Institutos de Estudios Políticos, para reemplazar la anterior formación excesivamente jurídica de la Escuela de Ciencias Políticas, se estableció la Escuela Nacional de Administración, el Centro de Altos Estudios Administrativos y el Cuerpo de Administradores Civiles —cuadro único para todos los altos funcionarios de la Administración central.

Una gran novedad se introdujo en el Estatuto al separar las jerarquías de grado y de empleo. Hasta entonces el puesto que ocupaba el funcionario le confería el grado correspondiente: subjefe y jefe de oficina, subdirector y director, etc. A partir de entonces, los administradores civiles, agrupados en cinco clases, ascendían de una a otra por antigüedad y mérito, indiferentemente del puesto que ocupasen.

Para poner en práctica esta nueva política se creó el Consejo Permanente de la Administración Civil, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Aparentemente, en 1945-46 las autoridades aprovecharon las experiencias anteriores y separaron claramente las medidas de deflación y la reforma administrativa, y en 1946 las confiaron a organismos diferentes.

Las denominadas Comisión del Hacha y de la Guillotina fueron creadas para suprimir empleos, revisar los créditos y realizar economías, mientras simultáneamente actuaban comisiones y comités reformadores (ver lista 1945-1946), pero éstas superponían e interferían sus funciones. Los malos métodos de la administración habían hecho presa en los mismos reformadores.

La Dirección de la Función Pública creada en 1946 tenía, entre otras, la función de proceder, de acuerdo con los ministros, a la organización de las administraciones o servicios, y al perfeccionamiento de los métodos de trabajo.

Esta función no era la de mayor importancia y por su escasez de personal y de medios poco pudo actuar, pero constituyó una experiencia útil, actuó como una especie de secretaría permanente de todos los organismos de reforma posteriores y constituyó un medio de unión y un centro de abundante documentación.

El Comité Central de Encuesta sobre Costo y Rendimiento de los Servicios Públicos creado en 1946 constituye actualmente un elemento esencial en toda empresa de reforma.

Por su composición, más administrativa que política, por su carácter permanente y de organismo de estudio y no de decisión, se distingue de los demás, se afirmó pronto y su autoridad ha seguido creciendo en los medios políticos y administrativos.

El Comité está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, presidido por el Presidente del Tribunal de Cuentas y tiene como misión: "investigar y proponer las medidas adecuadas para la realización de economías en los ministerios, en los establecimientos en los que el Estado posea una participación superior al 20 % del capital social, así como en los servicios u organismos que se hayan beneficiado con subvenciones, anticipos o garantías del Tesoro."

La competencia del Comité es muy vasta y actúa por medio de investigadores designados por el Presidente del Consejo de Ministros, que tienen acceso a todos los organismos del Estado y aun a organizaciones privadas donde exista cualquier forma de participación financiera estatal.

Los informes de los investigadores son discutidos y con sus conclusiones se elevan al Presidente del Consejo y a numerosos organismos interesados.

Además se han publicado cuatro informes de conjunto que han tenido eco en Francia y en el extranjero, por el contenido de sus conclusiones y por el esfuerzo de metodología que representan.

Las conclusiones presentadas son demasiado numerosas para analizarlas y hay que remitirse a los cuatro informes ya publicados, pero el resumen de los principales defectos encontrados es: ignorancia del costo y rendimiento de los servicios y —lo que lo explica en parte— un control insuficiente de los servicios, un trabajo de miras cortas sin plan de conjunto, programas insuficientes y utilización poco racional de los medios materiales, locales, enlace, equipo, etc.

Una de las primeras conclusiones del Comité Central de Encuesta fue pedir la ordenación de los textos legislativos y reglamentarios. Su confusión y sus contradicciones eran tales que sólo un pequeño número de iniciados podía orientarse en ellos. Como consecuencia y con ese propósito, en 1948 se creó la Comisión Superior de Codificación que ya lleva publicados 22 códigos legislativos y varios códigos reglamentarios.

La ley del 17 de agosto de 1948 confería al Gobierno la posibilidad de realizar la reforma y lo invitaba a promoverla, pedía al Gobierno que procediese a una reforma de los servicios públicos para hacerlos más eficaces y menos costosos y le daba amplios poderes. Ampliada en 1953 le permitía, además, con carácter permanente, abrogar, modificar o reemplazar las disposiciones legislativas vigentes en determinadas materias.

Esta ley originó más de 200 decretos, en su mayoría limitados a reformas menores, mientras algunos no tenían ningún propósito reformador. Más aún, en algunos casos, como en ocasiones anteriores, se aprovechó su amplitud para realizar proyectos administrativos ordinarios eludiendo los procedimientos parlamentarios.

La Comisión Nacional de Economías se creó en 1950 a raíz de la Ley de finanzas que establecía economías por 75.000 millones, pero supo evadir este estrecho marco sentando las bases de una verdadera reforma, para lo cual utilizó el trabajo de sus integrantes y el de los organismos anteriores. Puso de relieve defectos en la organización de los servicios y abusos en su funcionamiento, que originaban gastos y que era preciso rectificar para poder realizar economías.

De este examen crítico surgió un verdadero catálogo de puntos débiles de la Administración y de los remedios propuestos. La Comisión propuso las siguientes medidas generales:

1. La descongestión de las Administraciones centrales, que han procedido a una concentración excesiva de funciones y a la acumulación en el país de gran número de funcionarios de los Servicios del Interior en violación de los imperativos presupuestarios.
2. La supresión de escalas regionales inútiles interpuestas entre los Ministerios y los servicios locales.
3. Una definición clara de las funciones y atribuciones de los servicios locales para poner fin a las constantes duplicidades de funciones y reforzar la autoridad de los prefectos.
4. El aligeramiento de los controles y del personal correspondiente a medida que el Estado renuncie a las funciones excepcionales surgidas de las circunstancias.
5. Después de la inflación de títulos administrativos, ordenación de las denominaciones y de las remuneraciones correspondientes.
6. Control de la asistencia y de los horarios de trabajo para poner fin al ausentismo.
7. Reducción de los gastos de misión en el extranjero.
8. Reducción, reorganización y centralización de los servicios sociales y de automóviles.
9. Reforma del régimen de compras del Estado mediante la racionalización de los controles y la mejora del funcionamiento y de los pagos.
10. Reducción de los honorarios a los arquitectos.
11. Prosecución de una política de construcciones administrativas.
12. Mejor presentación presupuestaria de los gastos de equipo.

Lamentablemente, según el autor, muy pocas de las reformas propuestas fueron seguidas hasta ahora de consecuencias prácticas.

Un nuevo plan de reformas fue preparado por Guy Petit, Secretario de Estado encargado de la reforma administrativa, ayudado por un adecuado grupo de estudios. Este plan presentaba como innovación el hecho de determinar en primer lugar los principios directivos a que debía ajustarse la reforma administrativa.

El correspondiente proyecto de ley fue retirado del Parlamento debido a fuertes oposiciones políticas y administrativas.

PARTE III - UNA NUEVA CONCEPCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Con la experiencia de Guy Petit acaba una fase de la reforma administrativa y se inicia una nueva orientación al renunciar a las grandes comisiones que a través de quince experiencias habían constituido otros tantos desengaños.

Algunas comisiones habían reaizado un esfuerzo importante, reunido una considerable documentación y llegado a conclusiones interesantes, pero en conjunto habían logrado pocos resultados concretos.

Las grandes comisiones estaban condenadas a la impotencia por acción de muchos factores negativos. La gran cantidad de miembros, su composición demasiado heterogénea, su carácter deliberativo, el hecho de que sólo podían formular propuestas sin posibilidades de imponerlas o de llevarlas a la práctica, la falta de asiduidad y la pérdida del entusiasmo de los miembros a medida que desaparecían las razones políticas o financieras que les habían dado origen, explican en parte su fracaso. De hecho, las propuestas de las comisiones jamás han reflejado una decidida voluntad reformadora.

Las comisiones presentaron bastantes sugerencias. Algunas fueron tenidas en cuenta, pero retaceadas al emitirse las decisiones, con el agravante de que la Administración ignoró muchas de esas decisiones mediante procedimientos dilatorios.

De tantos fracasos evidentemente se desprendería una lección: era imposible transformar con un solo golpe de la varita mágica el conjunto de los servicios públicos. En lugar de concentrar esfuerzos en la modificación de estructuras y doctrinas, había que dedicarse al funcionamiento interno de los servicios, lo que era menos espectacular pero más eficaz.

El trabajo a realizar sería el de proceder a un ajuste continuó de los métodos de trabajo, tomando sucesivamente a los distintos servicios. Iba a nacer una nueva escuela de reforma administrativa que concedería prioridad a los procedimientos o métodos, al rendimiento y a la eficacia, inspirándose en la organización científica del trabajo que transformó al mundo en los últimos 50 años.

Esta nueva concepción de la reforma se ha extendido en los ambientes políticos y administrativos, realiza actualmente grandes progresos y está favorecida por las investigaciones del Comité Central de Encuesta sobre Costo y Rendimiento de los Servicios Administrativos, que han demostrado que cuando el funcionamiento de un servicio administra-

tivo es defectuoso o demasiado costoso, la culpa recae, casi siempre, sobre los métodos y procedimientos.

Un gran colaborador es el I.T.A.P (Instituto Técnico de las Administraciones Públicas), asociación privada fundada en 1947, que consagra su actividad a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública e integrada por funcionarios de todas las jerarquías, personalidades del mundo político y técnicos en organización científica del trabajo.

El primer objetivo del I.T.A.P. fue establecer "relaciones horizontales" entre los funcionarios de diferentes ministerios, para estudiar cuestiones de interés común, lo que originó la creación de comités para compras, personal, finanzas, precio de costo, procedimientos y métodos, documentación y meca-nografía.

Luego inició una acción profunda para atraer la atención de los funcionarios hacia la reforma de los servicios; se realizaron concursos de sugerencias con premios, encuestas, mesas redondas entre funcionarios y usuarios de los respectivos servicios, etc. Se dio difusión a estos aspectos para evitar malentendidos y para interesar en la reforma al mayor número de personas.

En 1955, por primera vez, al terminar el tercer año de estudios, los alumnos de la Escuela Nacional de Administración realizaron un curso especial, destinado a iniciarlos en los nuevos métodos de organización y a hacerles conocer los últimos perfeccionamientos del material de oficinas.

Ciertos sindicatos de funcionarios han colocado la reforma administrativa en su orden del día y han estudiado planes perfectamente aceptables.

En síntesis, hay un amplio movimiento de opinión en favor de la reforma.

El capítulo XI trata de los errores a evitar. La expresión "reforma administrativa" es una frase cómoda por su misma imprecisión. Puede designar un programa muy amplio y adoptar el aspecto de panacea; como no se refiere a ninguna institución en forma concreta, ni a ningún interés particular, no suscita inquietudes.

Las dificultades comienzan cuando se trata de actuar y de precisar los objetivos a alcanzar y las medidas a tomar. La conformidad que despiertan las palabras se transforma rápidamente en hostilidad general hacia los proyectos de actuación.

Para reducir la oposición y resolver las dificultades, es indispensable definir cuidadosamente la reforma en proyecto, manteniéndose dentro de los límites de lo posible (lo mejor es enemigo de lo bueno).

No hay una frontera bien definida entre los problemas administrativos y los políticos, porque la Administración se infiltra hasta los más altos niveles gubernamentales y las ramificaciones de la política llegan hasta los más bajos escalones administrativos.

Cualquier tentativa de reforma debe tener en cuenta este hecho, porque todo problema que exija una opción política sale del campo exclusivo de la Administración.

En primer lugar hay que excluir de la reforma todos los problemas de orden constitucional, con lo que quedarán eliminados todos los problemas conexos de estructura territorial.

La distribución de atribuciones entre los ministros es, ante todo, una distribución de poder entre ellos, o sea entre políticos. La tentativa de modificación expone a graves reacciones. Esto, al menos en Francia.

Querer asociar la reforma administrativa con la reforma del Estado, como algunos encontrarían lógico hacer, expone a encontrar grandes obstáculos y a retrasar indefinidamente la reforma.

Si bien la ambición excesiva puede originar el fracaso, hay que evitar el defecto inverso de limitar las reformas al Estatuto del personal o a las economías a realizar.

La mayor parte de las reformas, como ya se ha repetido, han estado inspiradas en problemas financieros a raíz de numerosos ejemplos de despilfarro y de incoherencia administrativas denunciados por la prensa, y parecería que la solución más fácil era reducir los créditos para obtener economías y obligar a la Administración a reformarse. Las medidas basadas en este método no han tenido resultado.

Un examen, aun superficial, de la Administración, muestra la necesidad de una concepción totalmente diferente. Si bien algunos servicios tienen exceso de personal, material y locales, otros, por el contrario, no disponen de los medios indispensables para cumplir su misión. En estas condiciones, una reducción uniforme o aun sistemática de los créditos y de los efectivos, aplicada a todos los servicios no haría sino agravar la mala distribución actual de los medios. Esta distribución está mal hecha y debe ser revisada.

El contribuyente y el usuario prefieren la economía a cualquier precio, la adopción de métodos modernos y la creación de un nuevo clima, pero una reforma bien entendida podría originar gastos suplementarios de equipo, que recién en un futuro más o menos próximo se concretarían en una economía real en los servicios, cuyo equipo adecuado

permitiría un funcionamiento más eficaz y menos costoso.

La mayoría de las economías han afectado los créditos del personal y han creado entre los funcionarios una prevención extrema hacia la reforma, de la que temen ser víctimas. Por otra parte, estas medidas no han sido eficaces, ya que las dotaciones continuaron aumentando después de cortos períodos de deflación.

No hay Administración sin funcionarios ni reforma posible sin su concurso. La reforma bien entendida debe originar una redistribución adecuada del personal, estar rodeada de compensaciones y garantías, respetando los compromisos contraídos y ser seguida con continuidad y firmeza durante un número suficiente de años, para tranquilizar al conjunto del personal, más aún, para inducirlos a desear la reforma y a participar en ella, demostrándoles que sólo una Administración cuyo rendimiento es eficaz puede proporcionarles, con un trabajo más fácil, salarios decentes y una situación respetable y envidiable.

Pero tampoco se debe caer en el error inverso de hacer la reforma en función de los problemas planteados por el personal. La Administración no está hecha para los funcionarios, sino para asegurar los servicios públicos.

La eliminación de los problemas políticos y financieros por un lado, y la ubicación adecuada de los problemas del personal por el otro, aclaran el panorama de la reforma, que se debe limitar, en una primera fase, a los métodos de trabajo y al equipo de los servicios.

El capítulo XII analiza las modalidades de la reforma y en primer lugar la elección de su director o realizador y su correcta ubicación dentro del mecanismo de la Administración.

Se analiza la experiencia anterior y las distintas posibilidades sobre la base de las modalidades del sistema de Gobierno francés, y como sólo el Presidente del Consejo ejerce autoridad sobre los ministros, es él quien debe promover la reforma. Y como ya todo está estudiado, sólo falta un realizador.

El Presidente del Consejo está absorbido por otras preocupaciones y no dispone del tiempo ni de la libertad de espíritu necesarios, por lo que debe confiar la misión a un miembro de su Gobierno, quien actuará en su nombre y con la autoridad que le confiere su cartera, pero es indispensable que el Presidente del Consejo esté decidido a apoyar a su colaborador y que no dude en hacer suyas las medidas que éste decida.

Un miembro del Gobierno que no esté encargado de un ministerio (ministro sin cartera) puede consagrar su tiempo a la labor confiada, está en buena situación para convencer a los demás ministros y para apelar al Presidente del Consejo en caso necesario.

Aparte de algunas pocas disposiciones constitucionales, por demás insuficientes, los servicios públicos no tienen ninguna ley fundamental que los vincule y la Administración presenta cierta homogeneidad en sólo tres esferas: lo contencioso, la reglamentación presupuestaria y el estatuto de los funcionarios. Con sólo la revisión de estos elementos no se conseguirá una reforma. Hay que proceder, ante todo, a un examen minucioso de las funciones de los distintos ministerios y de los grandes establecimientos públicos.

El espíritu de cuerpo de la Administración toma a menudo la forma de autodefensa contra los proyectos de reforma dirigidos desde afuera. Es preferible que los propios servicios sugieran las reformas y el mejor medio es el de despertar el espíritu de emulación y de iniciativa de los funcionarios.

El capítulo XIII se refiere a los decretos de 1953, propuestos por el autor después de dos años de estudio de la experiencia de los treinta años anteriores. Sus fines esenciales eran obligar a la Administración a realizar un amplio examen crítico de sus funciones, de su organización y de sus medios, a través de un inventario general y además hacerla adoptar nuevos métodos de racionalización y de equipo, obligándola a formar una idea de su rendimiento mediante el cálculo de los precios de costo.

Para que nadie dudase de sus intenciones, los decretos de 1953 llevaban por título:

1. Decreto relativo a la formación de un inventario de la Administración francesa.
2. Decreto relativo al costo y al rendimiento de los servicios públicos.

El inventario de la Administración es indispensable, ya que sin él no puede emprenderse obra alguna de reforma. El incesante desarrollo de la Administración desbordó todos los límites y es imposible para un parlamentario, para un periodista y aun para un funcionario especializado, lograr una visión de conjunto de la Administración o formarse una idea de la importancia relativa de un servicio.

El correspondiente decreto fue seguido por una circular aclaratoria y ampliatoria, dirigida por el Presidente del Consejo a todos los ministros y secretarios de Estado.

Se excluía tácitamente a las administraciones departamentales y comunales y a los esta-

blecimientos industriales y comerciales, cuyo inventario se dejaba para fecha posterior.

Se proyectaron dos planillas, A y B, para incluir los datos necesarios. La planilla A se refería a las funciones de los servicios: a) Su lista; b) La referencia del texto legislativo o reglamentario que las había previsto, y c) Las cifras características de la actividad del servicio.

Se entiende por cifra característica la que puede dar una idea de la importancia del servicio en un tiempo dado. Para una escuela es el efectivo de los alumnos; para un servicio de puentes y caminos la longitud de las carreteras que tiene a su cargo; para una oficina de correos el número de cartas depositadas. Debía ser elegida por el Ministro de Estado (encargado de la reforma) y por cada uno de los ministros interesados.

La planilla B resumía los medios de que disponían los servicios para cada una de sus funciones. Incluía: a) La lista de establecimientos u organismos de cualquier clase que los componen; b) Las cifras características de su actividad individual, y c) Sus efectivos.

La estructura de cada servicio debía ser descrita mediante la lista de sus órganos centrales, regionales, departamentales y locales. Los efectivos debían ser descompuestos en personal que trabaja tiempo completo e incompleto, comprender los agentes remunerados con fondos no pertenecientes al Estado o a los servicios públicos y distinguir entre el personal titular, transitorio, contratado, auxiliar y otros.

Este inventario, permitiría realizar una revista general de las funciones del Estado y de los medios empleados para desempeñarlas, establecer un orden de urgencia o utilidad de esas funciones, poner en evidencia el carácter caduco o arcaico de ciertos servicios, descubrir la duplicidad de funciones o, por el contrario, las lagunas de la organización administrativa. En función de este examen crítico, se podría realizar una mejor distribución de créditos y servicios, para asegurar una adecuada atención de los servicios esenciales.

Además de realizar un examen estadístico de los servicios del Estado, era necesario también verificar su funcionamiento, para lo cual el autor hizo emitir el segundo decreto.

Actualmente se mide el rendimiento de una oficina o de un taller, en la actividad privada, comparando el servicio prestado con el precio pagado para obtenerlo. El criterio del precio de costo es el criterio del mundo moderno y el único que permite el mejor aprovechamiento de los medios, pero ya se vio que no es compartido por la Administración,

donde priva la regularidad antes que el rendimiento y la eficacia.

El Estado realiza funciones de interés general que debe cumplir a cualquier precio y hay prescripciones legales que no puede eludir, pero podría seleccionar sus procedimientos y recurrir a los más económicos, ya que aumentar el rendimiento de los servicios es aumentar las posibilidades del Estado.

El decreto, complementado por una circular que precisaba las modalidades de aplicación, procuraba obtener, en primer lugar, el total de créditos presupuestarios que exigía cada servicio.

Para obtener el costo real había que añadir otros elementos que, si bien no originaban desembolsos en el año, representaban una carga para la nación. Los principales, que se precisaban, eran: a) Gastos realizados para el funcionamiento de un servicio, por otros servicios; b) Valor de renta de los locales ocupados; c) Amortización del material, y d) Variación de stocks.

El decreto preveía la publicación de la contrapartida de estas cargas —activo del balance— mediante la inclusión en el presupuesto de las cifras representativas de la actividad de cada servicio. Esta era la parte más delicada del cálculo del precio de costo y la circular mencionada preveía cuidadosamente su puesta en vigor.

Las informaciones serían provistas en unidades muy variadas, según la naturaleza de los servicios prestados o de los trabajos efectuados. Por ejemplo, las fábricas indicarían el número de objetos fabricados, las oficinas el de los expedientes instruidos o remitidos, aguas y bosques el de las hectáreas vigiladas, etcétera.

Al realizar el balance de su actividad, todos los servicios tendrían que hacer simultáneamente su autocrítica, lo que obligaba a todos los funcionarios que ocupaban puestos de responsabilidad a examinar sus oficinas, sus talleres, sus métodos y sus efectivos para calcular el costo y luego, sobre la base de los resultados obtenidos, determinar el rendimiento del servicio, lo que introducía una revolución en el clima de la Administración y en las costumbres de los funcionarios.

La aplicación del decreto permitía obtener, esencialmente, tres tipos de informes: a) Al conocer el costo global de cada servicio, los ministros, parlamentarios y contribuyentes podían saber lo que costaba al Estado una misión, atribución o actividad determinada; b) Gracias a la cifra característica se podía determinar el costo de financiación de cada servicio y de cada operación individual, y c) Determinados los rendimientos, era posible

comparar servicios similares para descubrir las buenas y malas gestiones.

Correspondía a la jeraquía administrativa buscar las causas de estas diferencias, dar a luz las fallas del personal, la insuficiencia del material, de la organización, del equipo y de los métodos de trabajo, remediar esta situación y establecer para cada administración o servicio las mejores condiciones de funcionamiento.

Al encargar a los mismos funcionarios la determinación del precio de costo y del rendimiento de los servicios, se los hacía palpar la necesidad de la reforma y se verían empujados, por la misma publicidad dada a los defectos de organización, métodos costosos y exceso de personal, a tomar por sí mismos, o por la presión de los superiores, las iniciativas necesarias para remediar tal situación. Se estimaba además que se habría efectuado una doble presión: una desde abajo, partiendo de las iniciativas locales, que se ejercería sobre las instancias superiores y otra desde los altos niveles administrativos, que actuaría sobre los servicios de ejecución. Se esperaba que el contagio del ejemplo, el amor propio y la competencia para el ascenso habrían puesto fin a la inmovilidad de los funcionarios.

Cuanto más se persuadía el autor de la eficacia de su procedimiento, más se daba cuenta de sus límites. La rutina es siempre tenaz y el miedo a la responsabilidad tiene a menudo efectos paralizadores. La disciplina, con jefes dinámicos, puede facilitar la reforma, y con jefes timoratos, paralizarla. Por otra parte, entre los funcionarios descosos de reformar los servicios a sus órdenes, algunos no hubiesen tenido la experiencia deseada ni un conocimiento suficiente de los nuevos métodos.

Para proseguir y desarrollar el movimiento de reforma, estimular a los funcionarios reticentes y proporcionar a los demás la ayuda técnica indispensable, por decreto del 5-V-953 se creó el Comité Ejecutivo de la Reforma Administrativa, presidido por el Presidente del Consejo o por el Ministro de Estado e integrado por sólo cuatro miembros. Se limitó el número de miembros para crear un órgano de acción, y se realizó una rigurosa selección para asegurar el concurso de aquellas personas que por sus trabajos habían preparado la obra de reforma durante varios años.

El Comité Ejecutivo estaba especialmente capacitado para resolver las dificultades iniciales y para proponer al Gobierno los textos necesarios, ya que se presumía que se tardaría varios años en perfeccionar una doctrina del precio de costo de los servicios, en

conseguir una presentación eficaz de los inventarios y de los precios de costo, asegurar que los resultados parciales pudiesen ser comparados o acumulados y evitar las duplicaciones u omisiones.

Pero la misión esencial del Comité debía ser utilizar los inventarios e informes para orientar la reforma administrativa de acuerdo con las directrices fijadas; además debía descubrir los puntos de resistencia en que la rutina se opondría a la modernización, para superarlos. Una oportuna inspección ordenada por el Comité hubiera tenido un gran efecto sobre los sectores reticentes. Concretamente, se debía obligar a la Administración a reformarse.

Ningún servicio —y los de la mayor parte de la Administración están en estas condiciones— puede emprender una reforma si no dispone de personal y material necesarios y si no conoce las posibilidades de las técnicas modernas. El Comité, que debía ser el consejero de esos servicios, podría haber formado un personal escogido, de todos los niveles y familiarizado con los métodos y los materiales modernos de fábricas y oficinas, lo que hubiese permitido crear en la mayoría de las Administraciones oficinas de organización y métodos, similares, a las que en tantos países y especialmente en Inglaterra, han realizado tantas reformas útiles, oficinas que en 1953 comenzaban a extenderse por Francia.

El Comité podría haber guiado y vinculado a las oficinas de organización y métodos con las altas esferas administrativas, al mismo tiempo que hacer comprender a los directores y jefes de servicios la importancia de las cuestiones de organización y métodos y realizar seminarios o cursos muy breves, con el solo propósito de revelarles sus posibilidades y evitar que se aferrasen a la rutina.

Incluso se hubieran podido realizar experiencias en sectores pilotos, para formar una documentación completa y especializada en materia de técnica administrativa.

Otra misión importante del Comité era dirigir la reforma en el sentido de determinar sus grandes líneas y corregir y completar las iniciativas de los distintos servicios, para asegurar la unidad de la obra.

La última misión era la de asociar la opinión a la obra de reforma, ya que es indispensable conocer las costumbres, las necesidades y las reclamaciones de los usuarios, así como las quejas y las aspiraciones de los funcionarios, para lo cual se creó, adjunta al Comité, la Oficina de Opinión, cuya primera función era recibir las sugerencias del público y de los funcionarios. La segunda función de

la Oficina era informar, mediante una exposición directa, simple y franca, de las dificultades que encuentran los funcionarios y los usuarios, así como de los malentendidos que los separan, para lo cual se debían movilizar todos los medios de la técnica moderna de difusión.

Estas eran las grandes líneas del método que había previsto el autor para tratar de infundir un nuevo espíritu en la Administración y de renovar el conjunto del inmenso aparato del Estado, sin necesidad de crear un nuevo servicio y sin reclutar un solo funcionario más, pero la caída del Gobierno de René Mayer, en junio de 1953, no permitió que el dispositivo actuase. No obstante si bien no llegó a funcionar, ciertas realizaciones posteriores se inspiraron en los proyectos de 1953.

El Capítulo XV está dedicado a las medidas de reforma posteriores. En marzo de 1954 se creó la Comisaría General de Productividad, cuyo campo de acción abarca al conjunto de las empresas comerciales, agrícolas, industriales y del transporte y cuenta actualmente con 70 funcionarios, sin contar agentes subalternos. Originariamente su actividad no se extendía a los servicios administrativos del Estado, pero era de prever que terminaría por englobar a la Administración.

Están actualmente en curso trabajos importantes tanto en el plano doctrinario como en el de las realizaciones prácticas, y el Comisario General —ex-Secretario General del Comité Central de Encuesta sobre Costo y Rendimiento de los Servicios Públicos— preconiza: 1) la formación de un inventario de las atribuciones y de los medios del Estado; 2) la presentación de un presupuesto funcional que destaque los precios de costo de los servicios públicos; 3) la creación de oficinas de organización y métodos; 4) la formación técnica de los funcionarios.

El Comisario General parece estar persuadido de que las circunstancias actuales no hacen factible la reconstrucción total de la Administración y que por el momento el arte de la reforma sigue siendo el de las transacciones. Sin empujar la oportunidad de una renovación total, ha lanzado a la Comisaría General a una política de modernización de los ministerios y establecimientos públicos.

Como no estaba capacitado en forma alguna para intervenir en las Administraciones, son los ministros y directores los que le han pedido el envío de equipos técnicos en materia de organización.

Se realizan cursos de tres semanas, con dos meses de trabajos prácticos, para preparar técnicos en organización y métodos para los distintos servicios del Estado.

En diciembre de 1957 M. Marcellin —Secretario de Estado para la Reforma— invitó por circular a los ministros y grandes administraciones a crear oficinas de O. y M., si éstas no existiesen ya.

Por otra parte, a pedido directo, la Comisión General ha realizado reformas concretas de la organización y funcionamiento de los servicios, con el concurso de sus propios técnicos.

Una creación interesante es la del Comité de Descentralización —decreto de 30-VI-955—, encargado de proceder a un inventario de "todos los servicios y establecimientos civiles y militares dependientes del Estado o sometidos a su control, de actividad industrial, comercial, científica, cultural o social cuyo mantenimiento en la región parisiense no esté suficientemente justificado". Su informe, ya terminado y aún no publicado, prevé el desplazamiento a provincias, en un plazo de 10 años, de un cierto número de servicios públicos, algunos de los cuales se trasladarán inmediatamente. Aún no se puede saber si este plan será ejecutado, pero es probable que los servicios afectados presenten una resistencia encarnizada a fin de evitar su desplazamiento.

Un nuevo factor favorable es la reforma presupuestaria realizada por decreto del 19-VI-956, que, entre otras cosas importantes, introduce en el presupuesto la noción del precio de costo.

En el Capítulo XVI se realiza una breve consideración de las experiencias extranjeras: Bélgica, Estados Unidos, Inglaterra, Italia y Unión Soviética.

El autor se pregunta finalmente, en el Capítulo XVII, si está próxima la reforma administrativa, y expresa que la impresión de impotencia que se desprendía de los treinta años de experiencias anteriores a 1953 ha dejado de existir, haciendo lugar ahora a un sentimiento más reconfortante. Se presentan todavía dos escollos, que son, la multiplicidad de los organismos reformadores y la insuficiente autoridad de cada uno de ellos. La primera medida a tomar consiste en la coordinación de sus actividades, ya que los que tienen como misión buscar una organización más racional y lograr los más altos rendimientos, no pueden dar un ejemplo enojoso de dispersión.

Las oficinas de O. y M. han alcanzado notables éxitos en Francia y en el extranjero, tienen en su haber numerosos y útiles progresos y hay que desear que el movimiento a su favor se extienda y que encuentre eco suficiente en las altas esferas administrativas.

El día en que el Comité Ejecutivo (de la Reforma) reúna bajo su autoridad a todos los organismos de reforma y disponga de corresponsales escuchados en todas las ramas de la Administración, se podría decir que la reforma ha comenzado.

CARLOS A. JUVENAL. ✓

HANSON, A. H., *Public Enterprises & Economic Development* (Londres, Routledge & Kegan, 1959), 485 pp.

Esta obra aparece como segunda parte y lógica conclusión del trabajo realizado por el profesor Hanson por encargo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas sobre la "Organización y administración de las empresas públicas en varios países", publicada en Bruselas en 1955.

No es por lo tanto la primera vez que el autor se refiere extensamente al tema de la empresa pública, pero corresponde advertir desde luego que, en este libro que ahora comentamos, el propósito perseguido, y la técnica y profundidad del análisis realizado, son bien diferentes, al ocuparse, preferentemente,

de las doctrinas que sirven de base a esta relativamente moderna institución, así como las opiniones que la justifican —en parte al menos— desde el punto de vista de las responsabilidades del Estado y de la Administración Pública como factores de desarrollo económico.

El punto de partida y el enfoque principal del autor en esta exposición es justamente el tema o el problema de los países de incipiente desarrollo que hoy procuran o tienen como primordial preocupación acelerar sus procesos de industrialización, obstaculizados, en un círculo vicioso, por circunstancias materiales adversas o sencillamente por la falta de recursos y las condiciones que son requisito imprescindible para la elevación de los nive-

les de producción y el perfeccionamiento de sus estructuras económicas y sociales.

Bueno es advertir también, desde el principio, que el profesor Hanson no aboga en favor de la empresa pública como solución ideal, sino como un instrumento y arbitrio aceptables, en muchos casos, para resolver problemas de promoción. Su punto de vista es constructivo, pues sobre esa base brinda en su libro valiosas observaciones y consideraciones críticas que contribuyen eficazmente al estudio de esta fórmula, en sus múltiples modalidades.

Casi todos los países del mundo, viejos y nuevos, tienen experiencia en este campo y han brindado ejemplos, buenos y malos, de esta institución. En la Argentina esta experiencia es casi tan antigua como la Nación misma, habiéndose aquí analizado con interés los problemas de la organización y funcionamiento de estas empresas, en todos sus tipos.

El libro del profesor Hanson llega muy oportunamente, sin embargo, para fijar y para revisar algunos conceptos jurídicos y técnicos que no han sido todavía analizados a fondo.

Uno de estos conceptos, que todavía se discute, influenciado a veces por razones de orden sentimental, es el de los fines del Estado, que el autor analiza objetivamente y con plausible realismo.

Cualquiera sea el equilibrio que se desee establecer entre la actividad pública y la privada (individual), el Estado —dice— no tiene a veces "otra alternativa que la de proveer el impulso inicial, regular casi cada uno de los aspectos de la vida económica, y encargarse él mismo, como propietario o como administrador, de algunas actividades de orden industrial, agrícola o comercial".

Esto ocurre sobre todo en los países económicamente atrasados, que el profesor Hanson estudia con particular interés. Al tratar de las formas o modalidades de desarrollo distingue así tres alternativas "básicas" para comprender las diversas opiniones que se sostienen con respecto a la institución bajo examen: a) los países que "contemplan un futuro económico en el cual el papel del Estado se limita estrictamente a lo que los franceses llaman la «infraestructura», y donde, a pesar de que en sus primeras épocas los gobiernos deben tomar a su cargo un campo muy amplio de iniciativas, poco a poco éste se substrahe de la participación directa a medida que la empresa privada se hace más y más capaz de tomar a su cargo el esfuerzo empresarial. El grado de intervencionismo estatal considerado necesario diferirá de país a país según el nivel de desarrollo alcanzado. En Japón, país considerado el ejemplo clásico de esta cate-

ría, el gobierno no sólo provee los servicios básicos, sino que actúa como incansable innovador en un conjunto de industrias manufactureras, entregándolas a la empresa privada sólo cuando esas industrias están bien establecidas, y son ya una actividad provechosa. México parece que ahora considera que la empresa privada es suficientemente capaz de tomar a su cargo la principal iniciativa desde el comienzo, siempre que se la provea del apoyo financiero necesario"; b) "otros países tienen precisamente la posición contraria. Para ellos la empresa privada, considerada antisocial y destinada eventualmente a desaparecer, tiene un papel muy limitado y estrictamente temporario en los esfuerzos del desarrollo económico, hasta tanto la socialización pueda introducirse en su totalidad"; c) "el tercer grupo de países subdesarrollados, del cual India es el ejemplo más importante, procura encontrar un camino intermedio entre los dos grupos anteriores. Las empresas privadas y las públicas deben coexistir. Ciertas industrias básicas deben permanecer en manos del Estado; otras clases de empresas corresponden enteramente a la actividad privada, y un tercer grupo debe operarse en forma «mixta», en corporaciones o sociedades constituidas entre el Estado y los particulares. Ni las empresas públicas ni las privadas se consideran excelente solución por sí mismas".

"Olvídense las palabras «sector público» y «sector privado», dijo Pandit Nehru al Consejo para el Desarrollo en su sesión del 20 de enero de 1956. Lo importante es que el poder, el poder económico, no esté concentrado en manos privadas; que los intereses creados no se impongan en la decisión de ningún objetivo importante, estratégico o social; que haya una dispersión de ese poder económico y se evite por tanto el florecimiento de monopolios de cualquier clase."

Esta distinción en tres grupos de países, a pesar de no ser muy precisa, es considerada por el autor como fundamental para entender actitudes y principios relativos a la aplicación de diversos sistemas o modos de intervención estatal para acelerar o asegurar el desarrollo económico, entre otras la "empresa del Estado".

Cita al efecto diversos ejemplos y casos en el mundo, particularmente en los países del lejano Este.

El problema principal que afronta el gobierno de un país subdesarrollado es el "círculo vicioso" que debe romperse de alguna manera para lograr la formación de los capitales (el utillaje y la capacidad técnica) y demás condiciones necesarias para salir adelante y quebrar el estado de permanente pobreza y falta de medios.

El profesor Hanson analiza detenidamente los distintos obstáculos que se interponen a la realización de un programa de desarrollo: entre otros, la escasez de capitales (nacionales y extranjeros) disponibles para obras de aliento y largo plazo; la "resistencia" de las estructuras e instituciones sociales existentes, inhabilitadas o incapaces de utilizar adecuadamente los recursos disponibles (Irak y Venezuela, con grandes recursos, no han podido todavía poner en marcha íntegramente sus programas de desarrollo); el atraso de la legislación rural y lo relativo a la propiedad de la tierra, siendo que el aumento de la productividad agrícola es la fuente básica de acumulación de capitales; la inestabilidad política, jurídica y administrativa (inflación, expropiación, persecución política, "coups d'état", corrupción de la función pública, etc.). Las deficiencias de la Administración pública han merecido un capítulo aparte, destacando la necesidad del perfeccionamiento y modernización de la maquinaria de gobierno, que además de eficiente debe ser suficiente para atender los nuevos problemas de la industrialización, la alta finanza y el comercio exterior, que en un país subdesarrollado son aspectos que a menudo se manejan "desde afuera". Como último obstáculo de su lista, pero con el carácter de "factor común", el autor señala las deficiencias en el proceso de la movilización de los recursos y la formación del capital. Las dificultades y los obstáculos en la política de contracción de consumos innecesarios, y en la determinación de prioridades de inversión, etcétera.

Un capítulo especial está dedicado al estudio de las fórmulas de solución y superación de los obstáculos antes citados: estímulo y canalización del ahorro; control de la inversión y de la inflación; política fiscal; incentivos y subsidios; creación y acumulación de recursos; la transferencia de sobrantes de mano de obra —especialmente rural— a tareas constructivas básicas (caminos, ferrocarriles, plantas de energía, etc.), el planeamiento, y la empresa pública, esta última, como contribución directa del Estado a la formación y movilización de los recursos.

Este último factor de solución parte del supuesto de que "las fuerzas o los principios del desarrollo no están a la espera de alguien o algo que las libere, para entrar en acción

por sí mismas, sino que "deben ser creadas" y luego, por lo menos, apoyadas y guiadas al objetivo u objetivos que se procuran.

En el estudio concreto de la institución "empresa del Estado" analiza diversos casos, modalidades o ejemplos que considera típicos, referidos a países o regiones determinados. Turquía, México, India, Chile, Unión Soviética, Pakistán, Ghana, e incluso Argentina, son países que considera con especial atención.

Este estudio, como decimos, está planeado por el autor en relación con los problemas de la institución en sí: sus problemas de organización y control, que constituye la segunda parte de la obra.

Aquí podemos distinguir dos aspectos, los de orden externo, referidos a los objetivos o problemas de desarrollo que se procure resolver (el fomento y financiación; la producción y comercialización agrícola; el desarrollo regional, etc.), y los de orden interno, que conciernen a las fórmulas de organización de la empresa, sea de propiedad mixta o puramente estatal, como ser su constitución jurídica, sus formas de administración y control, sus recursos, etcétera.

El autor examina también algunos problemas especiales: el estatuto del personal; la cuestión de las ganancias; de los precios; las fuentes de crédito y financiación, etcétera.

Trátase, en suma, de una obra indispensable para el estudio del problema del desarrollo económico desde un punto de vista administrativo. Quizás deliberadamente el autor ha preferido extenderse en las nuevas experiencias de los países subdesarrollados, dedicando la casi totalidad de libro al examen de sus éxitos y fracasos en la aplicación de esta fórmula de intervención directa. De todos modos es de lamentar que no agregue, aunque fuera en forma sintética, un capítulo para la evaluación crítica de la institución aplicada a los países más evolucionados y que continúan utilizando la fórmula a pesar del alto grado de industrialización y desarrollo financiero alcanzado. No deja de citar, sin embargo, a lo largo de la obra, algunas de esas viejas experiencias, que compara oportunamente con los actuales esfuerzos de los que ahora procuran romper de cualquier modo aquel círculo de miseria y desesperanza.

J.C.R.A.

ROY, ROBERT H., *The Administrative Process* (Baltimore, The John Hopkins Press, 1958), un volumen de 236 pp.

Es éste un libro que debiera ser leído y frecuentemente consultado por quienquiera que tenga a su cargo una organización o una función ejecutiva de responsabilidad. Nos permitimos hacer esta recomendación basados en la necesidad, siempre presente, de perfeccionar y revisar de continuo nuestros criterios de apreciación o interpretación que de un modo u otro debemos aplicar en el quehacer administrativo, particularmente cuando se trata de dirigir y de resolver, funciones superiores supeditadas a un amplio proceso mental, moral y crítico, el que depende fundamentalmente el éxito o el fracaso de la misión a cumplir.

En verdad, el mérito principal de la obra que comentamos consiste en poner de relieve las ideas directrices del proceso administrativo, señalando y analizando en sus bases lógicas —que a menudo confundimos con la sabiduría del sentido común— los elementos de la evaluación y la decisión, oportuna y justa, tan importante para el descargo moral y técnico de la responsabilidad directiva.

El entusiasmo de la recomendación arriba expresada deriva precisamente de los deficientes resultados observados en todas partes cuando la organización, cualquiera sea su índole y objetivo, es manejada arbitrariamente por capricho o por ignorancia, o, todavía peor, cuando las decisiones se orientan en forma unilateral por la información o el conocimiento incompletos de los jefes.

La unilateralidad del técnico "especializado" es uno de los peligros más serios que afronta la organización cuando no se han establecido, o no funcionan, los controles y balances necesarios para la adecuación del proceso en una línea de lógica, de moral y aun de política conducentes a su objetivo institucional. Hijos de este riesgo son las defor-

maciones, los abusos y los defectos, la ineficiencia o el excesivo costo, cuando no la tergiversación y aun el trastoque.

Esto explica, por otra parte, la necesidad de la capacitación y el entrenamiento de los funcionarios, necesidad afortunadamente hoy comprendida incluso en la Administración Pública, donde la educación del príncipe —su sabiduría, virtudes y sentido común— es cada día más importante, más difícil de lograr.

Cada capítulo de este libro es un ensayo de filosofía basado en el análisis de casos prácticos. De ese análisis el autor deriva apreciaciones y enseñanzas que el administrador moderno no debe desconocer, pues son el producto de una experiencia valiosa y da una fina percepción para revelar los atributos principales del proceso administrativo y dar sentido lógico a ese inevitable juego de fuerzas e intereses que es propio de toda organización humana en acción.

En nuestro caso son de especial interés los capítulos sobre diagnóstico, planeamiento, organización, delegación de autoridad, la organización de los servicios auxiliares, comunicaciones, moral, y los criterios de la decisión.

El libro ha sido ilustrado con gráficos y ejemplos concretos, que aumentan su mérito didáctico. Como tal es el producto de seis años de labor en las aulas de la Universidad John Hopkins, donde el profesor Roy dicta clase en su carácter de decano de la Facultad de Ingeniería.

La claridad de la expresión, la fineza de las observaciones y de los juicios, y el hondo sentido humano de su autor, hacen que este libro sea una valiosa contribución para el análisis de los problemas administrativos, con un enfoque moderno y universal que ha de influir profundamente, sin lugar a dudas, en la futura orientación de los estudios de la materia.

J.C.R.A.

DIMOCK, MARSHALL E., *A Philosophy of Administration* (Nueva York, Harper, 1958), un volumen de 176 pp.

La Administración —sobre todo en lo relativo al servicio público— es uno de los campos que más está necesitando de una filoso-

fía, si por esto entendemos un conjunto de principios y "articulaciones" racionales del pensamiento aplicado a un fin práctico, autónomo e identificable, que al mismo tiempo sirva de base y promueva o incite al progreso científico e institucional respectivo.

Es este un campo de actividades y conocimientos donde es difícil hablar de autonomía y en el cual, por tanto, durante mucho tiempo, los autores y los estudiosos, lo mismo que los políticos y los funcionarios, han debido nutrir sus entusiasmos y sus normas de acción de los ideales, las recomendaciones y las experiencias de mil y una disciplinas "contribuyentes" que las exigencias de la metodología y de la división del trabajo han ido separando, y aun aislando, en un proceso de abstracciones necesarias, aunque, a veces, viciosas y equívocas.

Este libro es un intento por reunir, agrupar y analizar en su conjunto principios y normas originariamente comunes, por su índole o por su objeto, para proveer al administrador y al político una guía, una base de pensamiento, no precisamente académica sino práctica, para resolver sus problemas de realización o de acción teniendo en mira procesos más y más efectivos y racionales de organización y gerencia de la cosa pública.

No es, por supuesto, un recetario de fórmulas infalibles, sino un estimulante mental para animar, dar sentido o para orientar. El autor utiliza algunos ejemplos brindados por su propia experiencia, pero su finalidad es la de sistematizar, en lo que podríamos llamar el "complejo administrativo", algunas de las ideas más importantes en que se sustenta este viejo proceso de organización y comando, cuyo perfeccionamiento hoy se considera vital para la supervivencia y el desarrollo de la civilización.

MACDONALD, AGUSTÍN F., *Gobierno y Administración Municipal. La Experiencia de los Estados Unidos* (México, "Fondo de Cultura Económica", 1959), un volumen de 684 pp.

El subtítulo dado a esta obra por sus traductores en la Escuela Superior de Administración Pública - América Central (ESAPAC), expresa con exactitud el propósito del autor de concretar sus observaciones a los problemas y modalidades de la organización y actividad de las ciudades norteamericanas de la hora actual, con todas las complicaciones de la vida moderna, incluyendo las exigencias de la defensa civil y la nueva legislación social.

La elevación de los puntos de vista (los ideales y las prácticas) del administrador, su dignidad y su espíritu —al par que sus conocimientos— son cuestiones básicas de indiscutible valor en el mundo moderno.

Este libro ofrece como contribución principal el estimulante efecto de una reinterpretación moral optimista y constructiva de viejas concepciones, que estamos acostumbrados a usar —quizás diariamente— sin comprender a veces, o subestimando otras, su íntimo y universal significado humano e institucional.

El señor Dimock, que es profesor de la Universidad de Nueva York y autor de numerosos libros en materia de Administración, centra su filosofía en el concepto del "crecimiento creativo" que es, en suma, un producto de las aspiraciones y realizaciones del desarrollo personal, individual y colectivo.

A muchos esta expresión puede parecer un lugar común. Pero a poco que se penetre en la lectura de este interesante libro se verá que, en el fondo, lo que el autor desea es destacar como la filosofía de las filosofías en materia de administración, la idea de desarrollo deliberado, voluntario, creativo —que se basa en la cooperación, la fe en el progreso y el espíritu de empresa— por oposición al crecimiento vegetativo, mecánico, que a menudo no tiene otro sentido que el egoísmo y poderío de la clase o grupo gobernante.

J.C.R.A.

En tal sentido, es éste un tratado de anatomía y fisiología de la moderna ciudad norteamericana y de su gobierno, analizadas estas cuestiones a la luz de la rica experiencia del gran país del Norte desde su organización independiente hasta la fecha.

En su casuística el autor desmenuza al detalle los mil problemas de la administración y regulación de la ciudad, realizando además una cuidada evaluación de los distintos métodos y sistemas de trabajo empleados en diferentes casos tipo que destaca como ejemplo.

Trátase así, en lo fundamental, de un libro de texto, para el estudio de las instituciones de los Estados Unidos y de los principios de gobierno y administración local allí empleados.

El análisis histórico del tema, realizado por el autor con profundidad y franqueza, es para nosotros altamente aleccionador, pues no sólo demuestra la penosa evolución sufrida en su país y lo costoso de las extravagancias y las improvisaciones de los políticos cuando éstos ponen por delante sus intereses de grupo o de partido, sino que, con admirable claridad y didáctica, deja sentado, sin lugar a dudas, el progreso gradualmente logrado por la aplicación de las técnicas administrativas y los principios científicos de organización y gerencia, que finalmente se han abierto camino para ser reconocidos como la única solución aceptable en un país donde el desarrollo cívico ha alcanzado ya un nivel ampliamente satisfactorio.

Este progreso se ha hecho evidente en los Estados Unidos a partir de 1877 y de los movimientos de reforma que terminaron por consolidar, casi en todas partes, la organización del Servicio Civil, terminando con los sistemas de "recompensas" y de nombramientos de favor por consideraciones estrictamente partidarias.

El caso de Galveston, cuyos problemas ciudadanos analiza en las páginas 196-98, es típico de esta evolución y merece destacarse como ejemplo de corrupción e ineficiencia que se resuelve finalmente de modo práctico y feliz, pasando del sistema del enriquecimiento de los "elegidos" y de sus amigos, al de la administración-servicio, de tipo profesional, responsable y eficiente.

Otro aspecto que conviene estudiar con detenimiento es el relativo a las experiencias logradas por aplicación del sistema de director o gerente municipal, típicamente una conquista del talento administrativo norteamericano, basado, como decimos, en el reconocimiento franco de la necesidad de una administración técnica, experta y libre de política.

Vale la pena reproducir algunos párrafos del autor sobre este punto:

"La organización comercial en el Gobierno

Es perfectamente correcto afirmar que el sistema de la Dirección Municipal ha tomado prestados sus métodos de organización al moderno mundo de los negocios. El Concejo Municipal deja de ser un grupo de jefes de departamentos, como lo es en el Gobierno de Comisión, y asume su verdadero papel de ser el organismo que determina las directivas de la política de la ciudad: una Junta de directores, para usar la analogía con una sociedad anónima. El Concejo o Junta Directiva emplea un director, un técnico en cuyas manos se ponen todas las fases de la administración municipal, de la misma manera que la Junta Directiva de una corporación privada emplea a un gerente general para poner en práctica las medidas que aquélla elabora.

Tiene el control completo, aunque es siempre responsable ante la Junta Directiva y puede ser despedido por ésta, si sus servicios no son eficientes. De la misma manera, el Director

"Una vez que ha sido nombrado, el gerente de una compañía tiene completa autoridad para seleccionar su personal y dirigir su trabajo. Municipal tiene las manos libres, por lo menos en teoría. Es verdad que algunos miembros del Concejo pueden ocasionalmente pretender imponerle determinados nombramientos e interferir con sus métodos, pero al hacer esto violan el espíritu y muchas veces la letra de la Ley Orgánica. En su esfera administrativa, se supone que el director es supremo. Sigue siendo, por supuesto, responsable ante el Concejo, que en cualquier momento, lo puede sustituir si su trabajo no es satisfactorio. Y para completar la analogía, así como la junta directiva de una empresa privada es elegida por los accionistas, así el Concejo de una corporación municipal es elegido por los votantes.

Métodos de adopción

La mayor parte de las mil doscientas sesenta ciudades que han adoptado el sistema de Director Municipal, lo han hecho incluyendo el plan en sus Leyes Orgánicas. Más o menos una sexta parte de ellas, sin embargo, especialmente en Pensylvania, Illinois y Iowa, han mantenido sus antiguas leyes orgánicas sin alteración y se han limitado a crear el puesto de Director Municipal por medio de una ordenanza, manteniendo la designación de su alcalde y de otros funcionarios por elección, como hizo Staunton en 1908. El sistema de promulgar una ordenanza para crear la Dirección Municipal es bastante satisfactorio, a manera de remiando, cuando resulta imposible persuadir a la legislatura estatal de que introduzca en la Ley Orgánica los cambios necesarios. Pero no hay que olvidar que es simplemente un remiando. No supone nada permanente o estable. Una ordenanza promulgada hoy puede ser anulada mañana, por cualquier razón que se le antoje al Concejo, o por ninguna razón. Es muy natural que un director prefiera el sistema por el cual su puesto viene a quedar oficialmente reconocido en la Ley Orgánica de la ciudad.

Algunas renunciencias

Cleveland adoptó el sistema de Director Municipal en la elección de 1923. Pero la abandonó ocho años después, luego de una batalla partidista que poco o nada tenía que ver con la eficiencia del gobierno de la ciudad. Solamente cincuenta y tres municipalidades, o sea el cuatro por ciento del número total de las que han adoptado este sistema, lo han abandonado y en su mayor parte no le dieron oportunidad de probar su eficiencia. Al adoptar Leyes Orgánicas llamadas del director, no hacían otra cosa que buscar el fracaso porque estas Leyes Orgánicas no estaban de acuerdo con los principios fundamentales de la organización municipal. Permitieron que el gobierno cayera en manos de los políticos profesionales, o usaron el sistema a manera de víctima propiciatoria para sus penurias económicas.

Funcionamiento del sistema de Director Municipal - El Concejo

Antes de que los méritos y defectos de la Dirección Municipal puedan considerarse, es necesario describir con cierto detalle cómo funciona. En primer lugar, la idea de un Concejo y un director no fue más que un esfuerzo por mejorar el gobierno de Comisión, de ma-

nera que no es sorprendente que se parezcan tanto. Las Leyes Orgánicas que crean la dirección establecen, antes que nada, una Comisión o un Concejo.

Constitución. Los miembros del Concejo son elegidos por votación popular, generalmente por periodos de dos a cuatro años. Puesto que el Concejo es un cuerpo esencialmente deliberativo y a cuyo cargo está determinar la política de la ciudad, no existe ninguna razón para que su número esté restringido a cinco miembros. Las primeras Leyes Orgánicas, sin embargo, siguiendo el ejemplo del gobierno de Comisión, fijaron casi invariablemente el número de miembros del Concejo en cinco personas, y aun en algunos casos los designaban con el nombre de "Comisión". Durante algún tiempo, el nuevo plan fue más conocido por el nombre de Gobierno de Comisión-Director, pero la frase "Comisión-Director" es poco afortunada, porque parece sugerir que el sistema de "Concejo-Director" es una simple variante del sistema de Comisión. En realidad es algo muy diferente. Al emplear un director, los miembros del Concejo dejan de ser las cabezas directivas de los departamentos administrativos. Se supone que su influencia en la administración se ejerce sólo por medio del control que ejerce sobre el director. En consecuencia, la representación adecuada es lo que debe tomarse propiamente en cuenta para decidir el número de miembros del Concejo. Más de la mitad de las grandes ciudades con director municipal, que tienen una población de más de cien mil habitantes, tienen Concejos de nueve miembros.

Funciones. El Concejo es el órgano legislativo de la ciudad y es directamente responsable ante el pueblo por la marcha de los asuntos municipales. De acuerdo con la teoría estricta del sistema de Director Municipal, el Concejo tiene dos funciones exclusivas: una es promulgar las ordenanzas y las resoluciones necesarias; y la otra, seleccionar al Director Municipal y hacerlo responsable por la administración de la ciudad. Todas las funciones administrativas deben quedar bajo su control.

"En la práctica, sin embargo, existen algunas variantes de esta teoría. Algunas Leyes Orgánicas que consagran el sistema, dejan todavía amplias facultades de designación en manos del Concejo. En Fort Worth, por ejemplo, el Concejo nombra la Junta de Compensación, la de Parques, la de Servicio Civil, la de Arte, la Comisión de Planificación de la ciudad y muchas otras más además de nombrar al juez municipal y otros funcionarios. Se necesita también la aprobación del Concejo para el nombramiento que hace el director del tesorero municipal y del abogado consultor. Es obvio que las disposiciones de esta naturaleza sólo sirven para obstaculizar el trabajo del director, y hacer de él algo menos de lo que se supone que debe ser: la verdadera cabeza directora de los asuntos administrativos de la ciudad. Se diría que son muchas las personas que todavía no se dan cuenta de los peligros inherentes al sistema de controles y equilibrios. Insisten en obstaculizar el nuevo plan de gobierno con varias de las características del antiguo. Por fortuna, la Ley Orgánica de Fort Worth no es característica, aunque no se puede decir que sea un caso aislado.

El alcalde

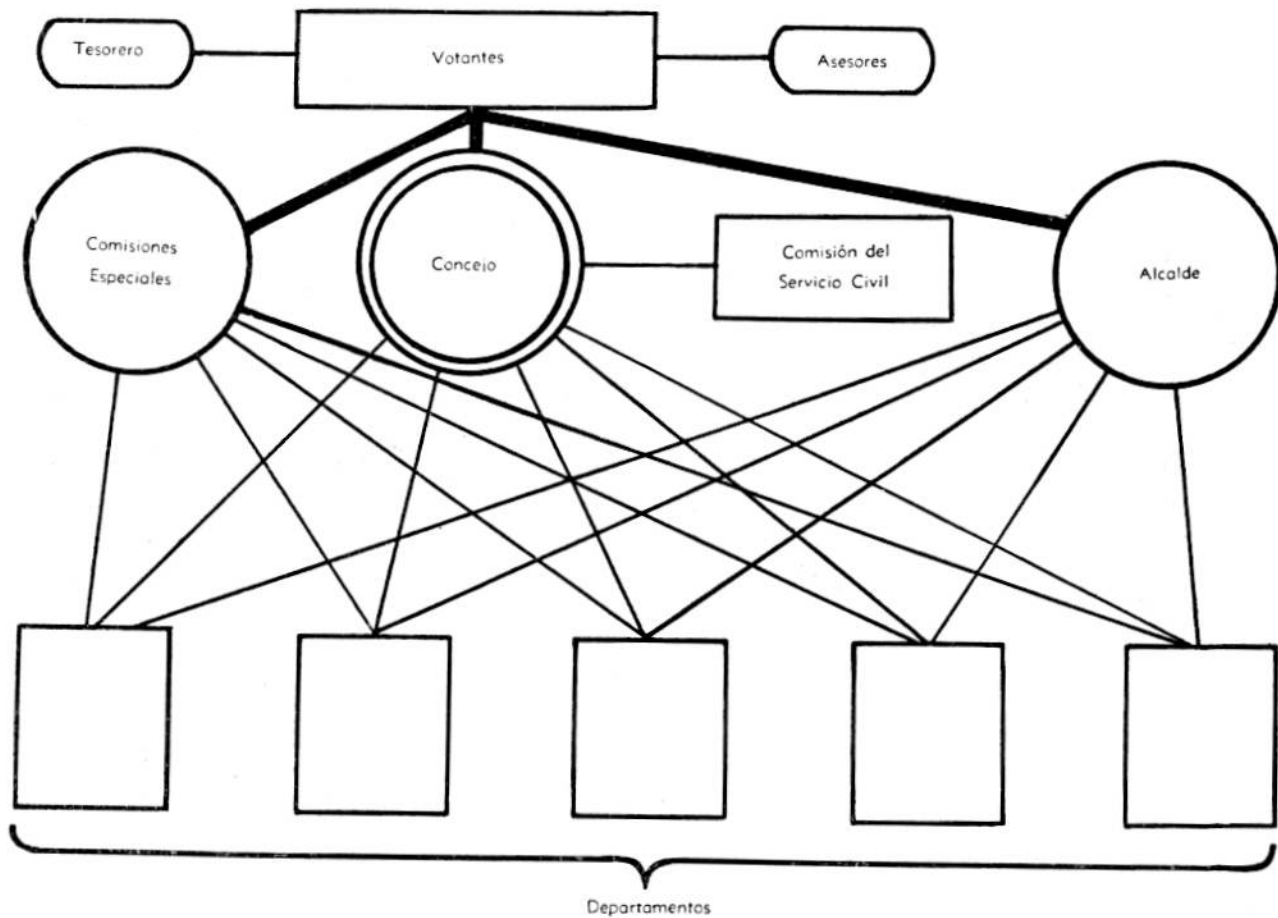
En el sistema de Director Municipal el puesto del alcalde no se elimina. Por regla general, sin embargo, el alcalde no tiene facultades importantes. Preside las sesiones del Concejo, actúa como el jefe de protocolo de la ciudad, ahorrando al director el tiempo y el fastidio que significan recibir a visitantes distinguidos, la inauguración de monumentos y cientos de otras pequeñas actividades de naturaleza similar que se llevan mucho tiempo. Puede que se le encargue preservar el orden en tiempos de emergencia. Usualmente lo escoge el Concejo de entre sus propios miembros; aunque en muchas ciudades es todavía elegido por votación. Su sueldo es generalmente un poco mayor que el de sus compañeros de Concejo, y en algunas ocasiones se le da facultad para conceder indultos.

El Director (gerente)

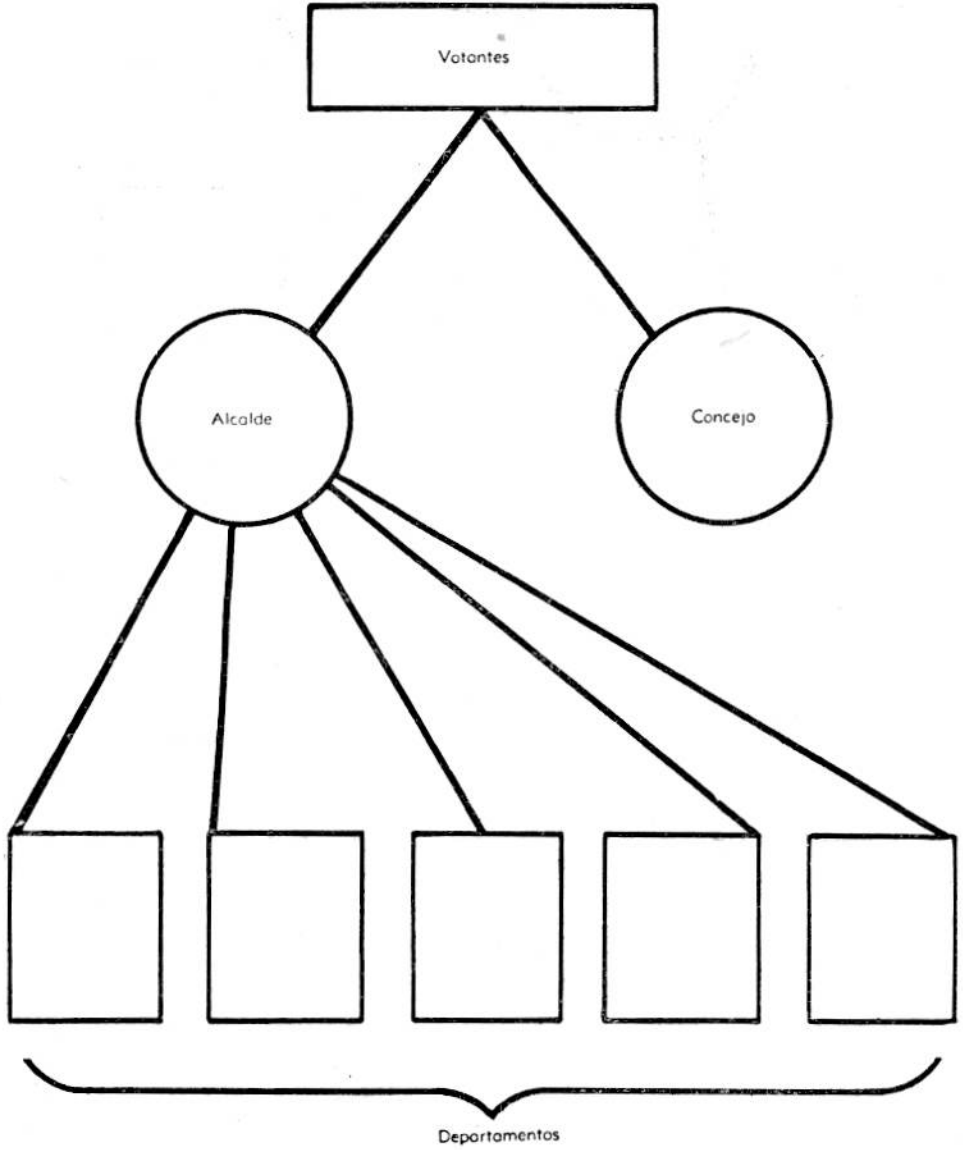
Selección y condiciones. La figura central del sistema de Director Municipal es, naturalmente, el director. El Concejo lo elige generalmente por un período indefinido. Se supone que sus servicios se seguirán utilizando mientras sean satisfactorios. Algunas Leyes Orgánicas establecen que no se le puede destituir durante los seis primeros meses, de manera que tenga una verdadera oportunidad de probar su capacidad. Su responsabilidad es directa ante el Concejo y sólo indirecta ante el pueblo de la ciudad. Es un empleado del Concejo, con sueldo; un empleado de alto rango, que dirige todos los asuntos administrativos de la ciudad y que, en consecuencia, está en la atención pública mucho más que cualquier miembro del Concejo; pero de todas maneras, es un empleado.

"La teoría del Director Municipal se basa en la suposición de que el Concejo escogerá un administrador experto, pero generalmente las Leyes Orgánicas dicen muy poco en cuanto a sus calificaciones técnicas. Algunas pocas Leyes Orgánicas estipulan que el director debe ser "competente", "administrador calificado", "con experiencia de negocios y capacidad ejecutiva", o alguna otra frase por el estilo. Estas disposiciones muy probablemente no tendrán gran valor, porque las opiniones difieren con respecto al significado exacto de "competente"; y en cuanto a la capacidad ejecutiva, es posible que un grupo de concejales influidos hacia cierta persona, la descubra, nadie sabe cómo, en un politiquero de barrio. En varias ciudades pequeñas, se exige que el director sea un ingeniero, y las Leyes Orgánicas de otras pocas municipalidades, también pequeñas, requieren que tenga experiencia como director municipal o como asistente de él. Una característica sobresaliente del sistema de Dirección municipal, es la omisión del requisito de que debe ser un residente de la localidad. Algunas Leyes Orgánicas expresan específicamente que la residencia no es necesaria. De esta manera se estimula al Concejo para que busque al hombre necesario que ha de designar como director, aunque tenga que irlo a buscar más allá de los límites de la ciudad, y aún más allá de los límites del Estado".

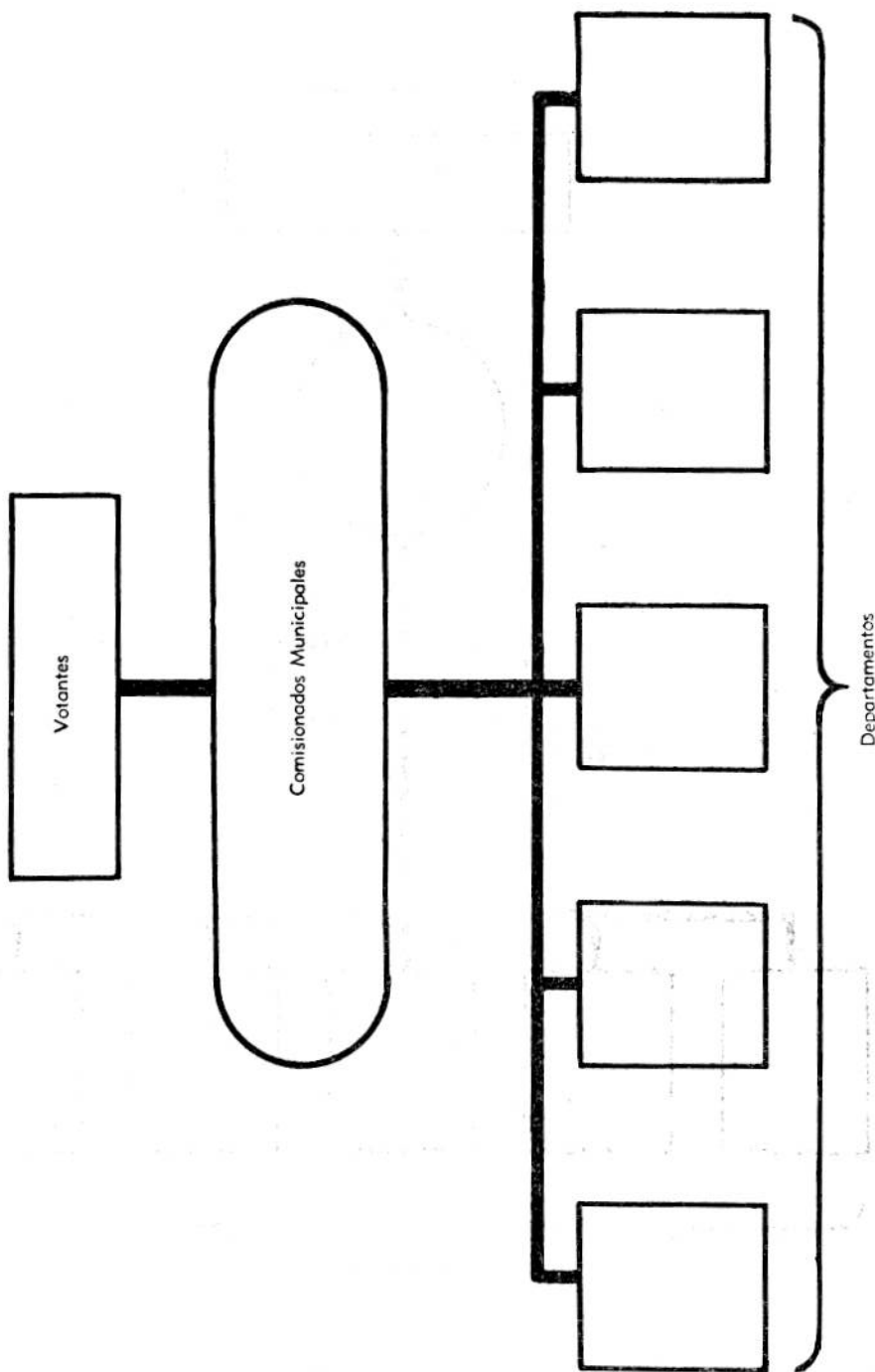
GOBIERNO DEL ALCALDE DEBIL



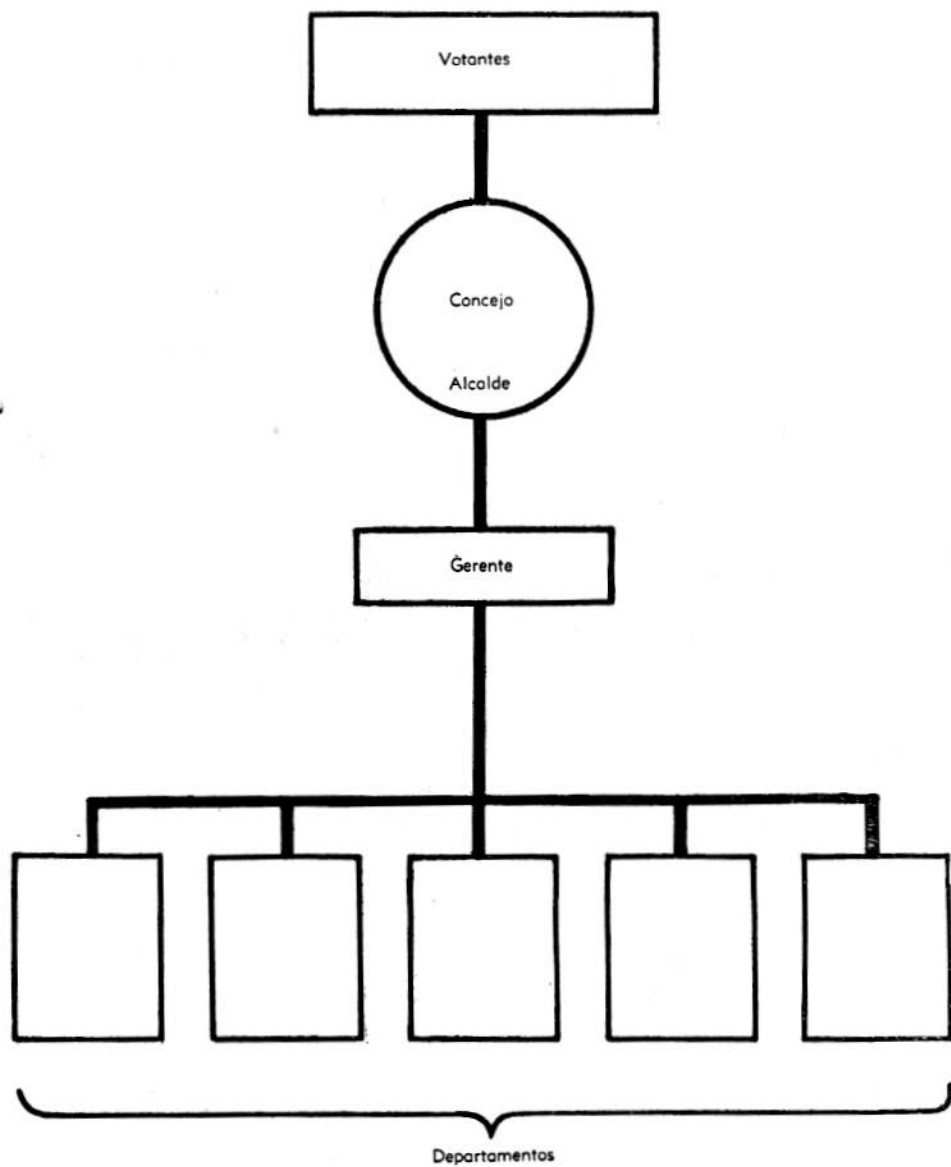
Gobierno del Alcalde Fuerte



Gobierno por Comisión



EL GERENTE MUNICIPAL



En los gráficos que se acompañan a este comentario puede verse, en síntesis, la característica de los distintos sistemas de administración de la ciudad actualmente en uso en los Estados Unidos. Sobre cada uno de ellos hay una experiencia bastante completa que el autor señala con valentía, indicando sus méritos y sus vicios, sus horas de triunfo y su degeneración y fracaso, cuyas causas explica en cada caso con citas concretas y objetivas.

No es, como podrá pensarse, un libro de polémica, sino un texto de consulta y de estudio cuya lectura nos hacemos un deber de recomendar.

Una ojeada somera al plan de esta obra, que sintetizamos a continuación, bastará para tener una idea cabal de su importancia y del interés de su lectura entre nosotros: I. *Gobierno*. Norteamérica colonial. El gobierno de la ciudad moderna. Los "burgos podridos". El Estado y la ciudad. La ciudad y la Nación.

Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, *A Reforma Administrativa Brasileira* (Rio de Janeiro, 1960), dos volúmenes.

La Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos (CEPA) fue creada para asesorar al Presidente de la República en los asuntos relacionados con la reforma administrativa.

En estos volúmenes se publican los trabajos realizados por la Comisión, dignamente presidida por el señor D. Luiz Simões Lopes, ofreciendo las soluciones técnicas más adecuadas a los siguientes problemas:

Reorganización de la Presidencia: I. El descongestionamiento de la Presidencia (relator: Sr. Benedicto Silva); II. Organización de la Secretaría de la Presidencia (relator: Sr. Moacyr Briggs). *Creación de nuevos ministerios*: I. Ministerio de Minas y Energía (relatores: Sres. Mário da Silva Pinto y Adroaldo Jun-

queira Ayres); II. Ministerio de Industria y Comercio (relatores: Sres. Mário da Silva Pinto y Benedicto Silva); III. Ministerios de Justicia y de Interior (relatores: Sres. Adroaldo Junqueira Ayres y Carlos Medeiros Silva), y IV. Ministerio de Transportes y Comunicaciones (relatores: Sres. Adroaldo Junqueira Ayres y Cleantho de Paiva Leite).

La obra ha sido cuidadosamente editada e impresa, y constituye sin lugar a dudas uno de los aportes más valiosos de los últimos tiempos destinado a estimular los esfuerzos de los técnicos y de los políticos honestos dedicados por vocación al mejoramiento de la ciudad. Por otra parte, los profesores y los estudiosos pueden encontrar en este libro amplio material de consulta para sus investigaciones y enseñanzas.

J.C.R.A.

queira Ayres); II. Ministerio de Industria y Comercio (relatores: Sres. Mário da Silva Pinto y Benedicto Silva); III. Ministerios de Justicia y de Interior (relatores: Sres. Adroaldo Junqueira Ayres y Carlos Medeiros Silva), y IV. Ministerio de Transportes y Comunicaciones (relatores: Sres. Adroaldo Junqueira Ayres y Cleantho de Paiva Leite).

En la segunda parte del segundo volumen se incluye un estudio de Moacyr Ribeiro Friggs sobre la *Fusión de los actuales ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica en el Ministerio de las Fuerzas Armadas*.

La serie completa de trabajos a cargo de CEPA comprende el estudio de *Normas para la elaboración, ejecución y control del Presupuesto* y el *Informe final de la Comisión*, los que se publicarán próximamente.

J.C.R.A.

BARNARD CHESTER IRVING. *Las funciones de los elementos dirigentes*, traducción de Francisco F. Jardon Santa Eulalia. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959. 370 pp.

Se trata de la traducción del libro "The functions of the executive", clásico y hasta la fecha insuperado de la doctrina norteamericana sobre la estructura de las organizaciones y el papel de los cargos directivos. Su autor, Chester Barnard, al cual el profesor Georges Langrod considera como el Fayol americano, hace una presentación metódica de los procedimientos de dirección, que son funciones especializadas dentro de las organizaciones.

El libro consta de cuatro partes: I. Consideraciones preliminares concernientes a los sistemas de cooperación, desarrollándose los temas: individuo y organización, limitaciones físicas y biológicas en los sistemas de cooperación, factores psicológicos y sociales en los sistemas de cooperación y los principios de la actuación cooperadora. II. Teoría y estructura de las organizaciones formales, con los temas: definición de la organización formal, teoría de la organización formal, la estructura de las organizaciones formales complejas y las organizaciones irregulares y su relación con las organizaciones formales. III. Elementos de las organizaciones formales, con los temas: bases y géneros de especialización, la economía de los incentivos, la teoría de la autoridad, el ambiente de la decisión y la teoría del oportunismo. IV. Las funciones de la organización en los sistemas cooperadores, con los temas: las funciones dirigentes, el procedimiento dirigente y la naturaleza de la responsabilidad dirigente. Como anexo se publica al final del libro una conferencia con el título "La mente en los asuntos cotidianos", con los temas: tres propósitos del esfuerzo mental, el factor rapidez, la naturaleza del material a que se aplica la mente, ficciones y reacción.

Según afirma su autor, el libro consta en realidad de dos tratados, el primero es una exposición de una teoría de la cooperación y organización y el segundo es un estudio de las funciones y de los métodos de operación y de ejecución en las organizaciones, materias inseparables en la actuación concreta y la experiencia. En la primera parte son analizadas metódicamente las condiciones del comportamiento social en relación a la organización (comportamiento humano en la sociedad). La segunda parte del libro constituye una exposición, en términos muy generales, de las funciones, procesos y problemas esenciales, referentes a los elementos directivos y a la gerencia de sistemas de cooperación.

Se estudia la organización como fenómeno social a través de la cual se efectúa una am-

plia actuación social. La base de toda cooperación, en una organización, es el individuo, con sus características y sus problemas, que limitan los sistemas de cooperación. La eficiencia es una medida para valorar la cooperación. Si es baja el individuo abandona la cooperación y la organización acaba pereciendo y si es alta le asegura la supervivencia. Las funciones dirigentes mantienen el equilibrio y la supervivencia de la organización, tanto como el equilibrio entre el sistema de cooperación con el medio ambiente y lo que se refiere a la creación y distribución de las satisfacciones que dan como resultado la eficiencia.

En la organización formal existe una cooperación consciente de dos o más personas para un fin concreto, cooperación que se puede definir como sistemas de actividades y fuerzas conscientemente coordinadas. Por esta coordinación se produce algo diferente a la suma de los esfuerzos individuales aislados. En la organización, como conjunto, el todo es mayor que la suma de las partes. Los elementos de la organización son: unión, voluntad de ser útil y finalidad común, siendo necesario para su existencia y continuidad que sea eficaz o eficiente. Las organizaciones complejas son de preponderancia absoluta o total o parcialmente subordinadas y las organizaciones irregulares son aquellas en las cuales las relaciones recíprocas entre personas no tienen todas un fin común.

Las funciones de los elementos dirigentes son esencialmente aquellas que aseguran la vitalidad y perduración de una organización; que mantienen en funcionamiento la organización. Estas funciones son especialmente las de mantener el sistema de comunicación a través de puestos de la organización bien determinados, y la designación para ellos de personas idóneas, las de conseguir las prestaciones esenciales de los individuos y las de formular los propósitos de la organización.

No existen normas fijas para la función dirigente, que es más un arte que una ciencia; se caracteriza más por sus efectos que por sus análisis y sus resultados deben juzgarse por la eficiencia de su actuación.

El dirigente, que es en general el factor estratégico de la cooperación, debe tener una superioridad personal y una superioridad en lo referente a la calidad de su actuación. Se requieren condiciones especiales de responsabilidad y moralidad: una moralidad compleja que le dé facultad de crear códigos de moralidad para los demás y una elevada capacidad de responsabilidad.

Estos son en síntesis los temas que desarrolla muy detalladamente el autor. Termina

haciendo consideraciones sobre el desenvolvimiento de una ciencia de los sistemas y organizaciones cooperadoras.

El fracaso en el esfuerzo personal de los dirigentes se debe muchas veces a la defectuosa comprensión de la economía de los incentivos y al no tener en cuenta los aspectos subjetivos de la autoridad. También los límites de la magnitud de los grupos formales son determinados muchas veces por razones de intereses ajenos a las necesidades reales de la organización. Los factores morales son tratados como generalidades y no se acentúan las relaciones entre el carácter personal y capacidad.

En el mundo de hoy se observan ciertas perturbaciones debidas a conflictos de creen-

cias concernientes a la cooperación misma. Hay dos creencias opuestas: una que se centra en la libertad del individuo, y otra que se interesa por el orden, la predicibilidad, la compatibilidad, la eficacia de actos cooperativamente determinados. Esta última se basa en una vasta organización regimental, una subordinación ilimitada, que no permite el desenvolvimiento de los individuos sino hasta donde las necesidades de la organización lo requieran. La decisión entre estas creencias se encuentra en la vieja cuestión del libre albedrío y el determinismo. El autor termina afirmando su fe en el poder de cooperación de los hombres de libre voluntad.

E. P.

NOTICIAS BIBLIOGRAFICAS

SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS. *Las instituciones políticas en la historia universal, evolución de las formas de gobierno y de los derechos humanos hasta la República democrática de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, 677 pp.

Según lo dice el título, se trata de un estudio crítico de las instituciones políticas desde las formas más primitivas de organización social y política hasta el estado democrático moderno. Con amplios datos históricos son estudiadas las instituciones de los pueblos antiguos de Oriente, de los Prehelénicos y Griegos, de Roma y el Imperio Romano, de la edad media y moderna y de la edad contemporánea, con especial consideración de la emancipación americana.

FRIEDRICH, CARL J. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. México, Fondo de Cultura Económica, 1946, 650 pgs.

Se hace un análisis del régimen constitucional y de la democracia con todas las perturbaciones que se presentan en la actualidad. Después de un bosquejo histórico sobre la naturaleza y desarrollo del gobierno hasta los tiempos modernos, son tratados los siguientes temas: el nacimiento del constitucionalismo, su desarrollo y funcionamiento; los partidos políticos, la organización del estado, buro-

cracia, el poder legislativo, las comunicaciones, los grupos de presión y la representación popular. El libro termina con un estudio sobre el objeto y método de las ciencias políticas.

WHITNEY, FREDERICK L. *Elementos de investigación*. Barcelona, Omega, 1958, ix, 395 pp.

Este libro es un manual de consulta que puede ser utilizado por las oficinas administrativas y departamentos de investigación que deseen estudiar objetivamente sus problemas respectivos. Puede servir como una guía para el pensamiento reflexivo en el planteamiento y solución de proyectos de investigación. Después que se da el significado de la investigación y se describen los rasgos y aptitudes que se requieren, se trata el problema en todos sus aspectos, así como investigación previa, agendas de procedimiento, obtención de datos, métodos y tipos de investigación, clasificación del material y la preparación del informe final.

NEUSCHEL, RICHARD F. *Management by system*. 2ª ed., New York, McGraw-Hill 1960, xiii, 359 pp.

Esta segunda edición es la revisión y aplicación del libro publicado en 1950 bajo el título "Streamlining business procedures". Según el autor, con el cambio del título ha querido subrayar la importancia que ha tomado en el último tiempo la organización de

las tareas administrativas. Se exponen datos y conclusiones prácticas con el fin de obtenerse la eficacia máxima en el trabajo a través de procedimientos adecuados. Las cuatro partes en las cuales se divide este libro son: 1º) Conocimiento del caso para un "ordenamiento sistemático de las operaciones"; 2º) Elementos componentes de un exitoso programa de mejoras en procedimientos; 3º) Análisis de procedimientos y métodos de mejoramiento; 4º) Aprovechamiento de las recomendaciones sobre mejoras de procedimientos.

ANDERSON, RICHARD. *Management practices*. New York, McGraw-Hill, 1960, vi, 302 pp.

El libro trata en una exposición sintética los principales problemas de los principios y prácticas de la dirección administrativa (management). La primera parte, elementos de dirección administrativa (management) trata los problemas de planeación, organización, personal, ejecución y control. La segunda parte, prácticas de dirección administrativa (management) trata de las funciones operativas, auxiliares, de servicio, planificación y control.

REDFIELD, CHARLES. *Las comunicaciones en la administración*. San José de Costa Rica, Esapac, 1958, xi, 200 pgs.

En este libro se encuentran las nociones fundamentales en lo que respecta a los problemas de comunicación. El libro está dividido en cinco partes. La I parte trata de dar la orientación general sobre la materia; describe los distintos tipos de informaciones comunicables y establece principios para mejorar las comunicaciones. La II parte se ocupa de la comunicación vertical y de la exterior; la del superior con sus subordinados y la de la oficina central con las sucursales. La III parte trata la comunicación que asciende de las dependencias hacia la gerencia y de las sucursales hacia la casa matriz. La IV parte trata la comunicación horizontal, lo relacionado con las conferencias, las revisiones y las comprobaciones. La V parte se dedica a la teoría.

MERRIHUE, WILLARD W. *Managing by communication*. New York, McGraw-Hill, 1960, xiii, 306 pp.

A pesar de que este libro se dirige a los dirigentes de empresas comerciales e industriales, puede ser utilizado también en la administración pública con ciertas adaptaciones. Se tratan los siguientes temas: El papel de las comunicaciones en los negocios; el proceso de comunicar; el papel del dirigente en las comunicaciones; el papel del supervisor; principios, técnicas y medios de comunicación

y la utilización de las comunicaciones en casos específicos.

OWENS, RICHARD N. *Empresas industriales, manual de organización y dirección*. Buenos Aires, Selección Contable, 1959, XXXII, 765 pp.

Este libro de teoría y casos prácticos en la dirección y organización de empresas industriales trata los siguientes temas: la evolución de la dirección de empresas; problemas de organización, equipos y condiciones de trabajo; la producción, salario e incentiva-ción; relaciones con el personal; adquisiciones y depósitos; control físico de la producción y por fin control financiero de la producción. Tiene una redacción muy clara y trata con sencillez las fases y problemas corrientes en la dirección y organización.

CAMPOS WAGNER ESTELITA. *Curso de jefatura administrativa*. San José de Costa Rica. Torno, 1957, 144 pp.

Este libro reúne las clases dictadas por el autor en la Escuela de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, de Río de Janeiro. Después que se analiza la importancia del problema y su significación en el conjunto de los estudios administrativos se trata de las atribuciones y responsabilidades del jefe, división de su tiempo entre atribuciones y responsabilidades, el jefe como líder, de la jefatura, formación de la moral del grupo, carácter del mal jefe, selección de jefes, métodos de jefaturas, delegación de atribuciones, entrenamiento de los subordinados, cooperación, reuniones y coordinación, jefatura femenina, peligros y azares de la jefatura y por fin se dan algunas normas y reglas prácticas.

CORWIN EDWARD S. *El poder ejecutivo, función y poderes 1787-1937. Atribuciones y funciones del Presidente de los EE.UU. a través de la historia y análisis de la práctica constitucional*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1959, xv.

Se trata de un estudio del derecho político norteamericano con tema central, el desarrollo y el estado legal de la función presidencial y sus atribuciones bajo la constitución. Son analizados las concepciones del cargo del presidente, la organización de la presidencia, el presidente como jefe administrativo, como comandante en jefe en tiempo de guerra y como líder legislativo e institución.

LINARES QUINTANA, SEGUNDO V. *Gobierno y administración de la República Argentina*. 2ª ed., Buenos Aires, Tipografía Editora Argentina, 1959, 2 vol.

En este libro se exponen los principios

jurídicos que reglan el gobierno y la administración de la República Argentina y constituye el fruto del estudio del régimen institucional argentino que el autor realiza en sus clases en las Universidades de Buenos Aires y de La Plata.

DE OLIVEIRA, IVES. *Curso de derecho municipal*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, 238 pp.

El autor sustenta el principio que el Derecho Municipal es una rama del Derecho Público científicamente autónoma y proclama su autonomía didáctica. Los principales temas que trata el libro son: ontología del Derecho Municipal, derecho y urbanismo, régimen financiero del municipio, servicio público municipal, municipalización de los servicios públicos, autarquía, sociedades de economía mixta, política municipal, asistencia social en el municipio, estadística municipal, organización municipal después de la independencia del Brasil y el libro termina con un programa de enseñanza en las cátedras de derecho municipal.

E. P. LABERGE. *Elementos y prácticas de organización y métodos*. San José de Costa Rica. Esapac, 1959, 120 pp.

Este libro, según afirma su autor, está proyectado como un texto elemental en el desarrollo de la materia aplicable a organización y métodos. En primer lugar se exponen los propósitos de organización y métodos, se dan antecedentes históricos, se indica el desarrollo en ciertos países, se trata del lugar y función de O & M en el gobierno y se establecen las cualidades que se requieren para los funcionarios o técnicos de O & M. Se exponen los métodos de trabajo para técnicos de O & M, conceptos de administración general, dirección de personal, comunicaciones, organización, organogramas, equipos de oficina, útiles de oficina, simplificación del trabajo, diseño y control de formularios, localización y organización física de oficinas y el libro se termina con ejemplos prácticos de O & M.

ARIAS, CECILIA TORMO DE. *Temas de secretaría principal*. San José de Costa Rica, Esapac, 1958, 148 pp.

Este libro es una recopilación ordenada y concisa de un conjunto de temas sobre la práctica y técnica secretarial. Los temas tratados son: normas de trabajo, organización y sistematización del trabajo, la personalidad, normas generales que rigen la vida de oficina, uso correcto del teléfono, la atención del público, la carta, el dictado, la transcripción, la presentación de trabajos mecanográficos, re-

producción de documentos y el servicio de archivo. Al final en el apéndice se dan indicaciones sobre fuentes de información, signos de puntuación, uso de las letras mayúsculas, numeración y abreviaturas.

DOUTT, HOWARD M. *Técnica secretarial*. México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1958, xv, 552 pp.

Este libro abarca en un volumen la información fundamental que necesita conocer el secretario y ofrece una oportunidad de aprender para aquellos que deseen perfeccionarse en su oficio. Los problemas que trata son: datos históricos sobre oficio, alcance del trabajo del secretario, sus deberes, educación y adiestramiento, cualidades que debe reunir, uso de los directorios, fuentes de información, técnicas del archivo, recortes, registro recordatorios, ambiente y equipo de la oficina, visitas, correspondencia, teléfono, telegramas, cablegramas, radiogramas, procedimientos bancarios, registro y cuentas, preparación de escritos, preparación de discursos, reuniones y actos, confección de gráficos, ética, obtención de empleo.

BALDINI, ITALO. *El archivo en la empresa moderna, tratado práctico de organización y funcionamiento de sus servicios*. Barcelona. Hispano Europea, 1960, xii, 248 pp.

Es un estudio metódico y detallado del archivo. Trata de la importancia, fines, criterio de organización, sistema de clasificación y ordenamiento, funcionamiento y control, archivos especiales, el personal, el mobiliario y la disposición del archivo.

BINGHAM, WALTER VAN DYKE y MOORE, BRUCE VÍCTOR. *Como entrevistar*. Madrid, Rialp, 1960, 348 pp.

Este libro puede ser considerado clásico en su materia. En primer término se exponen principios generales de la entrevista, da orientaciones para la misma e indica la modalidad de selección y preparación de los entrevistadores. Se ocupa después del papel de la entrevista en la selección y asignación de empleos y en la investigación de hechos y opiniones. En último término se estudia la importancia de la entrevista en el servicio social.

KEPHLART, NEWELL C. *La entrevista y el examen de selección*, Madrid, Rialp, 1959, 325 pp.

La presente obra intenta demostrar la tesis de que una buena entrevista es el resultado de la comparación adecuada de todos los datos referentes al entrevistado. Lo principal es la obtención y valoración de tales datos. Los temas tratados en este libro son: la entrevista

en la selección y el encuadramiento del personal, conocimiento del sujeto, de la tarea, valoración de la experiencia pretérita, de la aptitud mental, de la aptitud motora y mecánica, de la personalidad, de las características físicas, motivación, intereses y madurez emocional, preparación previa a la entrevista y conducta a observar en la entrevista.

PEARCE DAVIS y GERALD J. MACHED. *Economía laboral moderna*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1960, 682 pp.

Este libro estudia el campo de la economía y de las relaciones laborales. Se analizan las relaciones laborales. Se analizan las relaciones entre los trabajadores y los empresarios, los convenios colectivos, las organizaciones laborales y patronales, la acción laboral colectiva, el rol de los gobiernos en las relaciones em-

presario laborales, los sistemas de salarios, las relaciones sindicales, ocupación y la conexión de la política con las relaciones laboral patronales.

OHLSSON, INGVAR. *Contabilidad nacional*. Madrid, Aguilar, 1957, XV, 407, pp.

Se trata de una investigación sistemática de los principios teóricos relacionadas con el cálculo de la renta nacional y en base a ésta la elaboración de las cuentas nacionales, en las cuales las distintas transacciones económicas se anotarán en forma sistemática para presentar la actividad económica de una nación. Todo eso constituye la base del análisis y de la planificación económica tanto dentro de los distintos países como en el campo internacional.

REVISTA DE REVISTAS (*)

REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES. Bruselas. Vol. XXVI. Nº 4 de 1960.

Contenido: *Budget Reform in the Republic of Vietnam*, by Marvin Murphy. *Quelques particularités du détournement de pouvoir en droit administratif espagnol actuel*, par José Verde Aldea. *Burocracia, Racionalización y Libertad*, por J. C. Rodríguez Arias. *Organes locaux de l'administration générale hongroise*, par Charles d'Eszlary. *La renuncia del funcionario en el Derecho administrativo español*, por F. Gómez Antón. *Genèse et lignes directrices de la réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, par Georges Langrod. *On the Science of Professional Diplomacy*, by Stoyan Gavriloic. *Relations publiques et administration publique*, par Gastone Silvano Spinetti. *Résumés des articles publiés en langues anglaise et espagnole. Bibliographie sélectionnée. Informations et nouvelles. Chronique de l'Institut*, par Edmond Lesois.

(*) Se da noticia de las publicaciones que la Biblioteca del ISAP recibe regularmente.

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA. Madrid Nº 36, diciembre 1960.

Contenido: *Clasificación de los puestos de trabajo*, por Pedro García Pascual. *El secretario particular como primer auxiliar del jefe*, por Julián Carrasco Belinchón. *La simplificación de procesos administrativos: el diagrama Planus*, por Francisco Lacalle. Crónicas: *La reorganización de la Oficina Federal de Investigación. La Escuela de Administración Pública de El Salvador. Resumen Legislativo. La Administración española vista desde el extranjero. La Reforma Administrativa en el mundo. Noticias. Bibliografía: La actuación administrativa*, por H. Newman. Notas informativas: *La reforma de la Administración central en Francia. Principios de remuneración. La región como circunscripción administrativa en Francia.*

PUBLIC ADMINISTRATION. London. Volume XXXVIII. Autumn 1960.

Contenido: *Arbitration in the British Civil Service*, by Professor S. J. Frankel. *Police Responsibility*, by G. Marshall. *Administration in a small authority*, by J. F. Garner. *Public Corporations in Australia: Some Recent Developments*, by S. Encel. *Consumer Representation and The Withdrawal of railway services*,

by G. Mills and M. Howe. *The Leagues of hospital friends*, by E. W. Cooney. Book Reviews.

LA SCIENZA E LA TECNICA DELLA ORGANIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. Milano, año VII. Nº 4, 1960.

Contenido: Artículos Originales: "La scienza dell'amministrazione pubblica in Polonia" di Franciszek Longchamps. *Mondo economico e pubblica amministrazione*, di Feliciano Benvenuti. *Gli aspetti giuridici del progresso tecnologico nella società italiana*, di G. Potenza, F. Piga, P. Melito, R. Granata e E. Capaccioli. *Dibattiti sull'insegnamento superiore per la formazione di dirigenti aziendali*, di Carlo Fabrizio. *La classificazione delle spese in rapporto alle attività statali*, di Carlo Marzano. *I progressi realizzati negli ultimi tempi nella Pubblica amministrazione*, di Luigi Palma. *Documentazione e Legislazione*: 1. Le strutture amministrative nella P. A. 2. Il coordinamento e la programmazione delle attività amministrative. 3. I procedimenti amministrativi e la loro semplificazione. 4. Semplificazione della legislazione. 5. Catalogo unico delle biblioteche italiane. 6. Fondazione per lo sviluppo degli studi sul bilancio statale. *Realizzazioni e Orientamenti Delle Pubbliche Amministrazioni*: 1. L'indirizzo governativo di politica generale per il miglioramento dell'azione della tecnica e dell'organizzazione della P. A. 2. La selezione, la preparazione e l'amministrazione del personale. 3. La meccanizzazione e l'automazione. 4. Semplificazioni amministrative e tecniche. 5. Il novo presidente del C. N. R. 6. L'ufficio generale dei servizi speciali presso il Ministero del Tesoro. 7. La scienza e tecnica dell'amministrazione nei Comuni. 8. La scienza e tecnica de l'amministrazione all'Estero. *Libri e riviste*.

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL. Madrid, año XIX, Nº 113. Sep. Oct. 1960.

Contenido: Rafael de Mendizábal Allende: *La fiscalización contable de los Entes públicos territoriales*. Gabriel Alomar: *La política del planeamiento físico-económico-social en su momento actual internacional*. Francisco Lohato Brime: *La Comisión Provincial de Servicios Técnicos y los planes provinciales de inversión para obras y servicios*. Barcelona y

su nuevo régimen municipal. *Información nacional y extranjera. Actividades del Instituto. Bibliografía*.

REVISTA DO SERVICIO PUBLICO. Río de Janeiro. Vol. 87. Nº 3, junio de 1960.

Contenido: A Problemática Universitária. *Furques Nacionais*, Jair Tovar. *Facilidades Materiais para Recreação em Brasília*, Ether Bauzar Madeiros. *A Biblioteca Pública em Relação a Educação e a Cultura*, Maria Vido. *A Administração da República Federal de Alemanha*, Hans Peters. *Emancipação Global e Desenvolvimento Planificado dos Municípios*, Araújo Cavalcanti. *Direito e Jurisprudência. Acórdãos, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Federal de Recursos. Notas*.

ATUALIDADES ADMINISTRATIVAS. Río de Janeiro. Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Año II. Nº 5, 1960.

Contenido: Noticiario do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. Noticiario do Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Acontecimentos Administrativos no Brasil. Noticiario das Secções Nacionais do ICA nos Diversos Países. Outras Notícias Administrativas do Estrangeiro. Bibliografía.

REVISTA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS. La Plata, Año II. Nº 5. Junio a Diciembre 1960.

Contenido: Las nuevas estructuras adoptadas para las carreras que se cursarán en la Facultad de Ciencias Económicas. *Arquetipo de maestro y ciudadano ejemplar*, Dr. Augusto Lilledal. *Fundamentos de la Administración Científica*, Pedro Delfino. *La obra por administración como necesidad de la empresa estatal*, Carlos M. Viñales. *Las fuentes de la contabilidad pública*, Raúl A. Granoni. *Capacitación directiva y desarrollo nacional*, Juan Llamazares. *Comisión Internacional de Juristas. Actividades*.

PSICOLOGIA INDUSTRIAL. Buenos Aires, Año I. Nº 3, Noviembre 1960.

Contenido: *La trascendencia del hombre hacia la comunidad*, J. Rodríguez Leonardi S. J. *El consciente y la consciencia en el aspecto teórico-cultural*, Gerhard Funke. *Memoria auditiva e inteligencia*, Stan M. Popescu. *El trabajo en equipo y la industria*, Helmut Schucwlin. *Libros*.

United Nations Educational Scientific and Cultural Organization.
UNESCO.

Contemporary Political Science. Paris, Unesco, 1950. 713 p.

SUMARIO: La Ciencia política. Objeto. Metodología. Fundamentos. Instituciones. La opinión pública. Los partidos políticos. Los grupos de presión. Las relaciones internacionales. La organización de la investigación y de la enseñanza de la ciencia política.

Linares Quintana, Segundo V.

Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado. Buenos Aires, Alfa, 1960. 7 tomos.

SUMARIO: Constitucionalismo y derecho constitucional. Historia del constitucionalismo. Teoría de la constitución. Libertad constitucional en general y libertades particulares. Seguridad jurídica. Garantías de la libertad. Forma de gobierno. Revolución. Gobierno de facto. Gobierno revolucionario. Sufragio. Partidos políticos. Grupos de presión.

Bielsa, Rafael

Derecho administrativo, legislación administrativa argentina. 4ª ed. Buenos Aires, El Ateneo, 1947. 4 tomos.

SUMARIO: Principios generales. Actividad jurídica de la administración pública. El estado y sus funciones. Actes de gobierno. Actos administrativos. Contratos administrativos. Instrucciones y circulares. Descentralización. Entidad autárquica. Régimen jurídico de la función pública. Derechos, deberes y responsabilidad de los funcionarios. Régimen militar. Responsabilidad de la administración pública. Dominio público. Organización administrativa. Poder ejecutivo. Organización ministerial. Régimen eclesiástico. Administración provincial. Administración comunal. Administración fiscal. Presupuesto. Limitaciones a la propiedad privada. El poder de policía. Justicia administrativa. Contencioso administrativo.

Muñoz Amato, Pedro.

Introducción a la administración pública. México, Fondo de Cultura Económica, 1956-1957. 2 v.

SUMARIO: I. Administración pública. Planificación y presupuestos. II. Relaciones humanas y administración de personal.

Bielsa, Rafael.

Ciencia de la administración, 2ª ed. Buenos Aires, De Palma, 1953, xxxi. 622 p.

SUMARIO: La ciencia de la administración como ciencia política. Los servicios públicos. Sistema de prestación. Agentes de la Administración Pública. Medios financieros para la gestión administrativa. Medios patrimoniales en especie. Organización administrativa. División de las funciones administrativas. Contralor administrativo. Funciones de la Administración Pública.

Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg y Víctor A. Thompson. Administración pública. San Juan, Universidad de Puerto Rico, 1956. 535 p.

SUMARIO: ¿Qué es administración pública? Cómo nacen las organizaciones gubernamentales. Conducta humana y organización. Elementos estructurales de la organización. Distribución y división del trabajo. Coordinación. Autoridad. Comunicaciones. Organización en gran escala, centralización. Relaciones intergrupos. Personal. Recrutamiento. Carrera administrativa. Relaciones humanas. Planificación. Tácticas de ejecución. Eficiencias. Responsabilidad administrativa. Controles.

Milward, G. E.

Organisation and methods a service to management. London, MacMillan & Co, 1960, xxxii. 405 p.

SUMARIO: Simplificación del trabajo de oficina. Diseño de formularios. Auxiliares para el trabajo del oficinista. Máquinas de oficina. La misión asignada. Medición del trabajo de oficina. Administración del trabajo de O. & M. Organización. Otros factores.

Gran Bretaña, H. M. Treasury, Organisation and Methods Division.

La práctica de O. & M. Buenos Aires, ISAP, 1960. 58 p.

SUMARIO: El trabajo de O. & M. El mandato, su determinación, planeamiento y ejecución. Conclusiones. Redacción del informe.

Mooney, James D.

Principios de organización. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958. 341 p.

SUMARIO: Organización. Coordinación. Gradación o escalafonamiento. Funcionalismo. Organización en la historia y su evolución desde la antigüedad hasta el gobierno constitucional. Organización de la iglesia católica. Organización militar. Estado Mayor. Organización industrial. Historia. Problemas internos, de administración, del trabajo y externos de la industria moderna.

Wylie, Harry L.

Office management handbook. 2ª ed. New York, Ronald Press, 1958, 1 v.

SUMARIO: Administración de oficinas. Organización. Personal. Supervisión. Clasificación de cargos y sueldos. Distribución de oficinas. El medio ambiente. Moblaje. Instalaciones, mecanización y automatización. Suministros. Formularios. Métodos de reproducción. Sistemas y procedimientos. Análisis y simplificación del trabajo. Registros. Correspondencia. Comunicaciones. Presupuesto. Informes. Mediciones del trabajo y costos.

Urwick, L.

Elementos de administración, San Juan, Universidad de Puerto Rico, 1954. 157 p.

SUMARIO: La naturaleza de la administración y el esquema general de análisis. Pronóstico. Planificación. Organización y Coordinación. Principios y Métodos. La dirección. Control. Conclusión.

Millett, John D.

Management in the public service, the quest for effective performance. New York, McGraw-Hill, 1954, xi, 417 p.

SUMARIO: La naturaleza de la gerencia administrativa. Jefatura. Planeamiento. Comunicación. Supervisión. Relaciones públicas. Organización como problema técnico. Relaciones humanas. Presupuesto. Control. Perfeccionamiento de la dirección administrativa. Administración de personal. Edificios. Equipos y suministros.

De Lecner, Georges.

Traité de principes généraux de l'organisation. 10 ed. Bruxelles, Les Editions, 1947-1953. 2 v.

SUMARIO: Nociones de organización. Reglas generales de organización. La estructura administrativa. Organización del trabajo. Organización de la producción. Organización de materiales. Organización de la ejecución. Organización financiera de la empresa. Conclusiones.

Mosher, William E., Kingsley J. Donald, Stahl O. Glenn.

Administración de personal en el servicio público. San Juan, Universidad de Puerto Rico, 1955, x, 565 p.

SUMARIO: Organización del cuerpo de funcionarios. Reclutamiento. Selección. El concepto del puesto y la paga. Deberes, derechos y sanciones. Organización de las oficinas de personal.

Walker, Harvey.

Deontología administrativa. San José, Espac, 1958, 101 p.

SUMARIO: La sociedad y las normas morales. Influencia del medio. El proceso electoral. La moralidad en el empleo público. Distribución de costo. Soborno, sobornados y sobornadores. Peculados y parásitos. La integridad de la justicia. Código de ética para el servicio público.

Mac Donald, Austin F.

Gobierno y administración municipal; la experiencia de los Estados Unidos. México, Fondo de Cultura Económica. 1959, 684 p.

SUMARIO: El crecimiento de las ciudades. Desarrollo del gobierno municipal en Norteamérica desde la época colonial hasta la ciudad moderna. El estado y la ciudad. La ciudad y la nación Responsabilidad jurídica de la municipalidad. Gobierno metropolitano. Gobierno de la ciudad. El alcalde. El Consejo. Gobierno de comisión. Director municipal. Tribunales. Candidaturas. Elecciones. Legislación. Política municipal. Problemas de administración municipal. Personal. Gastos y deudas. Ingresos. Planificación. Zonificación. Seguridad pública. Tránsito. Educación. Recreo. Beneficencia. Delincuencia. Salubridad pública. Vivienda. Obras públicas. Empresas de utilidad pública. La municipalidad como propietaria.